

# LA CRISIS MIGRATORIA EN



## IMPLICANCIAS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

GIACOMO GIORGIO CANEPA DECLERCQ

ERNESTO LUÍS CASTILLO FUERMAN

JOSÉ ANTONIO GALINDO HEREDIA

RONALD IVÁN GONZALES BEGAZO

LUÍS ENRIQUE HERRERA ROMERO

JUAN CARLOS LIENDO O'CONNOR

SEGUNDO LEONCIO MEJÍA MONTENEGRO

ANDRÉS MARTÍN MOTTA GARCÍA

LUÍS ALBERTO MAX PONCE ARNILLAS

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ MACKAY

LUÍS ANTONIO ROCCA ERQUEAGA

DORIS OFELIA RUEDA CURIMANIA

**LA CRISIS MIGRATORIA EN PERÚ:  
IMPLICANCIAS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

**Editado por  
Giacomo Giorgio Canepa Declercq**



**LA CRISIS MIGRATORIA EN PERÚ:  
IMPLICANCIAS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

**Giacomo Giorgio Canepa Declercq**

Ernesto Luís Castillo Fuerman  
José Antonio Galindo Heredia  
Ronald Iván Gonzales Begazo  
Luís Enrique Herrera Romero  
Juan Carlos Liendo O'Connor  
Segundo Leoncio Mejía Montenegro  
Andrés Martín Motta García  
Luís Alberto Max Ponce Arnillas  
Miguel Ángel Rodríguez Mackay  
Luís Antonio Rocca Erqueaga  
Doris Ofelia Rueda Curimania

2023

## **La crisis migratoria en Perú. Implicancias para la seguridad nacional.**

Hecho el depósito legal digital N.º 2023-12515

© Escuela Superior de Guerra del Ejército-Escuela de Postgrado  
Plazuela Espinar s/n Chorrillos. Lima 1 – Perú  
Email: [esge@edu.pe](mailto:esge@edu.pe)  
URL: [www.esge.edu.pe](http://www.esge.edu.pe)

© Konrad Adenauer Stiftung e. V.  
Calle Grimaldo del Solar 162, oficina n.º1004, Lima 18 - Perú  
Email: [kasperu@kas.de](mailto:kasperu@kas.de)  
URL: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)  
Teléfono: (51-1) 501-4228  
[www.facebook.com/kasenperu](https://www.facebook.com/kasenperu)

### Autores (ID ORCID)

Editor Giacomo Giorgio Canepa Declercq (0009-0004-9094-6525)  
Luis Alberto Max Ponce Arnillas (0009-0004-1702-2270)  
Luis Enrique Herrera Romero (0009-0001-1657-8734)  
Juan Carlos Liendo O'Connor (0000-0003-1743-7121)  
Segundo Leoncio Mejía Montenegro (0009-0009-8801-7248)  
Ronald Iván Gonzales Begazo (0000-0003-1036-1670)  
Ernesto Luis Castillo Fuerman (0001-9811-8784)  
Miguel Ángel Rodríguez Mackay (0000-0001-9546-7524)  
Luis Antonio Rocca Erquiaga (0009-0007-4218-8813)  
Andrés Martín Motta García (0000-0001-9674-7122)  
Doris Ofelia Rueda Curimania (0009-0003-8047-6657)  
José Antonio Galindo Heredia (0000-0002-8986-570X)

Diseño de Carátula: Interactiva Studio S.A.C.  
Diagramación: Ronald Cotillo Martínez

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

# Índice

Prólogo de La Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú.....7 General de Brigada Jorge Cristhian Arevalo Kalinowski	
Presentación del Editor .....11 Giacomo Giorgio Canepa Declercq	
Cap. I: Cooperación internacional en el contexto de la crisis migratoria.....24 Giacomo Giorgio Canepa Declercq y Luis Alberto Max Ponce Arnillas.	
Cap. II: Contexto histórico y político de la crisis venezolana .....47 Luis Enrique Herrera Romero	
Cap. III: Análisis de riesgos y amenazas en la seguridad fronteriza.....70 Juan Carlos Liendo O'Connor	
Cap. IV: Impacto de la migración venezolana en la seguridad interna.....91 Segundo Leoncio Mejía Montenegro	
Cap. V: Defensa nacional en el contexto de la crisis venezolana.....115 Ronald Iván Gonzales Begazo	
Cap. VI: Ciberseguridad en el contexto de la crisis venezolana .....139 Ernesto Luís Castillo Fuerman	
Cap. VII: Seguridad en el transporte y migración venezolana .....165 Segundo Leoncio Mejía Montenegro	
Cap. VIII: Seguridad en el ámbito educativo y migración venezolana .....189 José Antonio Galindo Heredia	
Cap. IX: Protección de los recursos naturales y migración venezolana .....213 Doris Ofelia Rueda Curimania	
Cap. X: Inteligencia y contrainteligencia en el contexto de la	

crisis migratoria venezolana .....	239
Juan Carlos Liendo O'Connor	
Cap. XI: Gestión de crisis en el contexto de la crisis migratoria venezolana.....	257
Miguel Ángel Rodríguez Mackay	
Cap. XII: Derechos humanos y seguridad en el contexto de la crisis venezolana .....	278
Luís Antonio Rocca Erqueaga	
Cap. XIII: Ética y seguridad en el contexto de la crisis venezolana .....	301
Andrés Martín Motta García	
Cap. XIV: Resiliencia y adaptabilidad en el contexto de la crisis migratoria venezolana .....	324
Luis Alberto Max Ponce Arnillas	
Conclusiones del editor.....	350
Giacomo Giorgio Canepa Declercq	

## **Prólogo**

### **Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú**

La gravísima crisis económica, política y sicosocial que vive Venezuela desde hace una década ha ocasionado la mayor migración en la historia de nuestro continente. Alrededor de 6,1 millones de venezolanos se vieron forzados a dejar su patria y de ellos por lo menos 1,5 millones han llegado a nuestro país, de alguna manera motivados por el Gobierno del ex presidente de Pedro Pablo Kuczynski, quien en marzo de 2018 en unas declaraciones públicas manifestó: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley”. A partir de ese momento, el proceso de migración de venezolanos en nuestro país se aceleró de una manera incontrolable y generó serios problemas, riesgos y amenazas contra la seguridad nacional, situación que se vio agravada desde marzo del 2020 con la llegada de la pandemia de la COVID-19 al Perú.

Para entender este fenómeno social, es necesario identificar que existen tres factores que han tenido un fuerte impacto en la diáspora venezolana. El primero de ellos es el económico, debido a que, en 2018, con la tasa de inflación más alta del mundo, los venezolanos perdieron su capacidad adquisitiva de una manera realmente dramática, agravada con precios internacionales del petróleo muy bajos, que tuvieron una muy fuerte repercusión en un país, cuyos principales ingresos provienen de la exportación de hidrocarburos. Esto generó una escasez de divisas que complicó la importación de alimentos e insumos para la industria nacional, lo que se tradujo en un incremento de precios, acaparamiento y, finalmente, en la carencia y el desabastecimiento de productos de primera necesidad en los mercados. Una situación similar se presentó en el sistema de salud pública, que no pudo abastecerse de medicamentos, equipos e insumos del mercado internacional por la carencia de moneda extranjera, aspecto crítico durante la pandemia de la COVID-19. Además, la crisis política dividió a los venezolanos (entre quienes estaban a favor del régimen de Nicolás Maduro y sus opositores) y se agudizó con el fortalecimiento de colectivos y grupos paramilitares de apoyo al Gobierno, lo que generó serios problemas de violaciones de derechos humanos. Por último, Venezuela tiene uno de los peores indicadores de seguridad ciudadana, con una altísima tasa de homicidios y criminalidad, un sistema judicial y fuerzas de seguridad pública desprestigiadas, así como un sistema penitenciario hacinado y caótico.

Este panorama sombrío propició que el Perú se haya convertido en el segundo país con la mayor población migrante venezolana sólo por detrás de Colombia. Esta situación generó una serie de retos a un Estado como el nuestro, que no estuvo ni está preparado para atender las necesidades de un éxodo de tal magnitud.

La Escuela Superior de Guerra del Ejército-Escuela de Postgrado del Perú y el Instituto CoPartners, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, producto de un acuerdo de cooperación, decidieron iniciar una profunda investigación sobre la migración venezolana y sus implicancias en la seguridad nacional, que permitió tener un diagnóstico preciso sobre el fenómeno, que define correctamente los riesgos que actualmente enfrentan las fuerzas del orden en el Perú, ya que ofrece conclusiones y recomendaciones para la sociedad en general. En el libro, se presentan diversos temas que permiten tener una visión amplia de lo que ha significado la llegada de los migrantes a nuestro país y los desafíos que se deberán asumir de cara al futuro.

El libro está dividido en catorce capítulos. El primero de ellos, “Cooperación internacional en el contexto de la crisis migratoria”, versa sobre el efecto que la crisis venezolana ha tenido sobre la política exterior de los países sudamericanos. El capítulo II, “Contexto histórico y político de la crisis venezolana”, nos permite entender cómo se llegó a un punto de quiebre para que una parte importante de la población de ese país se viera forzada a dejar todo para empezar de casi de cero en otro país. El capítulo III, “Análisis de riesgos y amenazas en la seguridad fronteriza”, tiene en consideración que casi la totalidad de ingresos de migrantes venezolanos se ha producido por la frontera norte de nuestro país y los riesgos de una migración desordenada y sin control en una zona de tráfico de drogas y contrabando. El capítulo IV, “Impacto de la migración venezolana en la seguridad interna”, se refiere a la llegada de organizaciones criminales que se han consolidado en nuestro territorio, que agravaron la situación de inseguridad ciudadana que ya vivía nuestro país, porque incurrieron en una amplia gama de delitos, como el tráfico de personas, el tráfico de drogas, el sicariato, la extorsión, etc. El capítulo V, “Defensa nacional en el contexto de la crisis venezolana”, identifica los riesgos de una inmigración ilegal a la defensa nacional y recomienda la creación de fuerzas de seguridad fronteriza interoperables entre los países de la región y, a la vez, mecanismos que permitan las coordinaciones con los organismos del Estado peruano involucrados en el presente fenómeno. El capítulo VI, “Ciberseguridad en el contexto de la crisis venezolana”, aborda cómo estas nuevas bandas criminales en nuestro país han empezado a cometer delitos cibernéticos de diferentes modalidades, que generan riesgos no solo para la seguridad de los ciudadanos sino también a las instituciones del Estado. El capítulo VII, “Análisis sobre la seguridad en el transporte y la migración venezolana”, trata sobre cómo estos aspectos se ven afectados por la incorporación de miles de trabajadores venezolanos, que se han integrado al sector del transporte público en diferentes modalidades, de forma ilegal e informal, sin brevetes, y cómo han constituido rutas ilegales para el transporte tanto urbano como interprovincial. El capítulo VIII, “Seguridad en el ámbito educativo y migración venezolana”, estudia detenidamente los niveles de educación de la población migrante de una manera segmentada y analiza los retos del sector peruano de edu-

cación para permitir a la juventud venezolana continuar sus estudios en nuestro país. El capítulo IX, “Protección de los recursos naturales y migración venezolana”, aborda un tema importante en un mundo cada vez más consciente de la necesidad de proteger nuestros recursos naturales y el efecto de la migración sobre ellos. El capítulo X, “Inteligencia y contrainteligencia en el contexto de la crisis migratoria venezolana”, destaca la importancia de la inteligencia y contrainteligencia del Estado para poder gestionar la crisis migratoria con todos los riesgos que ella implica. El capítulo XI, “Gestión de crisis en el contexto de la crisis migratoria venezolana”, explica el trabajo interdisciplinario que tuvo que afrontar el Estado peruano frente a este fenómeno migratorio que desbordó la organización existente para tal fin, y reconoce las falencias y las fortalezas en dicho proceso. El capítulo XII, “Derechos humanos y seguridad en el contexto de la crisis venezolana”, aborda un tema muy sensible en la actualidad: los derechos humanos de los migrantes venezolanos, las normas que ha implementado el Estado peruano para preservarlos y el camino que aún hay que recorrer en este campo. El capítulo XIII, “Ética y seguridad en el contexto de la crisis venezolana”, explica la importancia del empleo de procedimientos adecuados y acordes a las normas humanitarias de justicia para garantizar la integración de esta población migrante en igualdad de condiciones, con los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos peruanos. Finalmente, el capítulo XIV, “Resiliencia y adaptabilidad en el contexto de la crisis migratoria venezolana”, trata del cambio en la visión que tenía el Estado peruano respecto de la migración y las adecuaciones realizadas en el marco normativo para formalizar este fenómeno.

Como se puede apreciar, se ha abarcado todo el espectro de la problemática que ha generado la migración venezolana en nuestra patria y las implicancias en la seguridad nacional. El objetivo ha sido reconocer los errores en el proceso y plantear las recomendaciones que permitan a esta población integrarse en un ambiente de seguridad en nuestro país con oportunidades y acceso a servicios básicos de salud, vivienda y educación para que puedan contribuir al desarrollo económico de nuestra patria sin afectar a la seguridad nacional pilar fundamental del progreso.

Jorge Arévalo Kalinowski  
General de brigada  
Director de la ESGE-EPG

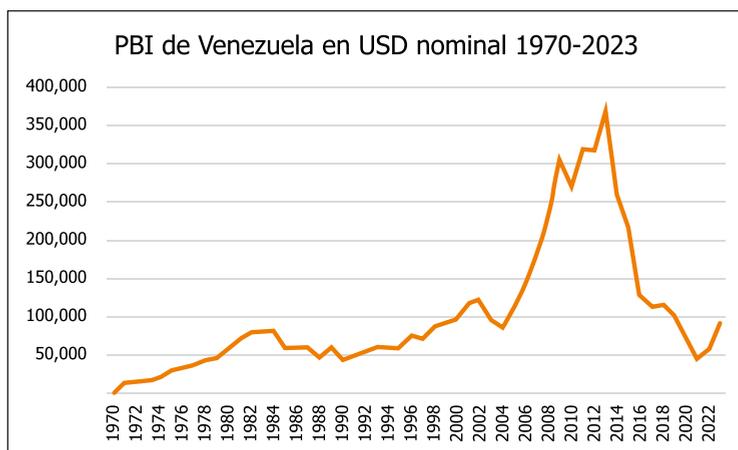


## Presentación del Editor

Giacomo Giorgio Canepa Declercq

El colapso de Venezuela durante la segunda década del siglo XXI va a ser un caso histórico de estudio sobre procesos políticos autodestructivos; sobre cómo una sociedad puede ser víctima de un suicidio colectivo resultante de la corrupción y la adopción agresiva de políticas económicas de carácter destructivo. Como resultado de los errores cometidos, uno de los países más prósperos de América Latina, de inicios del siglo XXI, sufrió el colapso de su PBI en un breve período de tiempo. En apenas siete años, éste pasó de 372 mil millones de dólares, en 2013, a 43 788 mil millones de dólares en el 2020. Un colapso económico, en tiempos de paz, sólo comparable con el proceso que sufrieron los países del ex bloque soviético cuando colapsó el comunismo (Puente Camba y Rodríguez, 2020).

**Tabla 1**



Fuente: FMI

En poco tiempo, el desplome económico devastó las condiciones de vida, dando lugar al mayor fenómeno migratorio en tiempos de paz, que resulta comparable, únicamente, con los desplazamientos humanos que ocasionaron guerras y genocidios. Más de 6 millones de venezolanos, cerca del 20 % de la población del país, abandonaron su hogar y buscaron fortuna en otros países. De este número, más de 1.5 millones se han radicado en el Perú, y han generado un gran impacto en nuestro país.

La migración masiva de venezolanos hacia el Perú es un fenómeno de dimensiones monumentales. En ningún otro momento de la historia moderna de América Latina, se ha presenciado una crisis de migración de tal magnitud. A medida que la situación en Venezuela se ha deteriorado, millones de ciudadanos se han visto obligados a abandonar su país en busca de una vida mejor. El Perú, con su economía en crecimiento y su política de puertas abiertas hacia los migrantes, se convirtió en el refugio posible para una parte significativa de estos venezolanos. La recepción de tal cantidad de migrantes ha tenido un profundo impacto en el Perú y ha desencadenado un abanico de graves implicancias para la seguridad nacional.

En primer lugar, esto supuso un cambio de paradigma en nuestro país. Toda vez que, a lo largo del siglo XX, el Perú ha recibido flujos menores de inmigración y más bien ha tenido flujos mayores de emigración. A inicios del siglo XXI, tan solo el 0.29 % de los residentes en el Perú eran extranjeros. En 2017, esta cifra se había elevado a 0.57% (o 178 mil personas) y para 2023 a 1.7 millones de extranjeros residentes en el Perú, que representan el 5% de la población del país. En tan solo seis años, un país que tenía un exiguo número de inmigrantes y era el octavo país del continente en términos de inmigración pasó súbitamente a tener un gran número de estos y a convertirse en el cuarto país con mayor proporción de inmigrantes.

Evidentemente, esto ha tenido un gran impacto en nuestro país. La literatura sobre todos los efectos de la inmigración extranjera es escasa, ya que este fenómeno es reciente. En consecuencia, gran parte de la literatura sobre inmigración versa sobre la inmigración interna del país y estudia el fenómeno de la migración masiva del campo a la ciudad, que ocurrió a partir de la década de 1950 o estudia la inmigración europea y asiática que se dio en el siglo XIX. Para remediar esta situación, hemos elaborado este libro.

El objetivo central de esta obra es el estudio del fenómeno de la migración venezolana en el Perú y cómo ésta ha impactado en diversos aspectos de nuestro país. Del mismo modo, buscamos estudiar el fenómeno migratorio dentro de la perspectiva de la seguridad nacional y de las políticas de Estado asumiendo que todo proceso migratorio es al mismo tiempo una oportunidad para apoyar el desarrollo nacional y un potencial riesgo para la seguridad nacional.

Sin embargo, el impacto de la crisis migratoria venezolana va más allá de las cuestiones sociales y económicas, debido a que la seguridad nacional del Perú se ha visto desafiada en múltiples frentes. La llegada de miles de migrantes ha ejercido presión sobre la seguridad fronteriza, con desafíos en términos del control de la inmigración ilegal y la seguridad fronteriza. La competencia por empleo y recursos ha planteado desafíos en términos de seguridad interna, con un aumento en la delincuencia y la competencia por bienes esenciales. Además, la crisis ha llevado

a una revaluación de la defensa nacional en el contexto de una región afectada por la crisis. La seguridad en el transporte se ha convertido en una preocupación en el contexto de la crisis migratoria. La protección de los recursos naturales, particularmente aquellos que son esenciales para la economía y la seguridad del Perú, ha sido un tema de interés. La gestión de la crisis en sí misma se ha vuelto un aspecto crucial de la seguridad nacional en un entorno de migración masiva. La capacidad del Perú para responder de manera efectiva a situaciones de emergencia y desastres naturales se ha visto desafiada por la crisis migratoria; por esas razones, la planificación de la defensa nacional debe considerar estos factores.

Por ello, para estudiar el fenómeno migratorio nos hemos enfocado principalmente en los aspectos de seguridad nacional, seguridad ciudadana, política exterior y en las capacidades del Estado peruano. Como explico en conjunto con el magíster Ponce Arnillas en el primer capítulo, no es factible comprender el proceso migratorio venezolano si no analizamos las relaciones exteriores de los países sudamericanos de los últimos 20 años. Como bien explica dicho autor, en la primera década del siglo, Venezuela utilizó su fortuna petrolera para consolidar alianzas y liderar una política antiimperialista a escala continental. Sin embargo, esta política generó reacciones en los demás países, que formaron un bloque antichavista alentado por los Estados Unidos y liderado principalmente por Colombia y el Perú. El deterioro de la economía venezolana, en la segunda década del presente siglo, sumado al creciente autoritarismo del régimen de Maduro y la consecuente caída de la calidad de vida en Venezuela, dio lugar a la aparición de factores que fomentaban la emigración en el pueblo venezolano. En este contexto, las victorias de los candidatos de derecha en Argentina, Brasil, Chile y Ecuador dieron lugar al realineamiento de las alianzas políticas a nivel sudamericano, en un breve período de tiempo, en el que se acrecentó el aislamiento de Venezuela y que dio lugar a la conformación del denominado Grupo de Lima. De manera individual, los países integrantes de este Grupo pronto adoptaron políticas destinadas a aceptar un gran número de inmigrantes venezolanos como una medida para generar presión sobre el régimen de Caracas. El resultado fue el aumento masivo de la migración venezolana rumbo a Colombia, Ecuador, Perú y Chile e, irónicamente, al fortalecimiento del régimen chavista, debido a que gran parte de los emigrantes lo constituyeran aquellas personas que no eran adeptas al régimen.

En el segundo capítulo, el magíster Herrera Romero utiliza el método sociológico para identificar los factores que determinaron el surgimiento de la revolución bolivariana como opción de cambio y, a continuación, los factores que determinaron que la población venezolana optara por un masivo proceso migratorio desde mediados de la segunda década del presente siglo. De igual manera, estudia la situación político-económica del Perú a fin de evaluar la capacidad del país para absorber la migración venezolana. Finalmente, plantea que estos factores se trans-

formaron en una amenaza para la seguridad nacional por la presencia de acciones de delito común y crimen organizado que llegaron como parte del flujo migratorio, ya que retaban la capacidad del Estado para imponer el estado de derecho y generaron, al mismo tiempo, riesgos para la seguridad nacional del Perú.

En el tercer capítulo, el coronel Liendo O'Connor estudia los riesgos de la migración en la seguridad fronteriza: un tema muy sensible para la seguridad nacional. En este capítulo, se plantea la necesidad de una estrategia integral que visualice una manera efectiva para proteger a la población migrante más vulnerable que garantice, a la vez, la seguridad fronteriza en el mediano y largo plazo. Las debilidades y las carencias del Estado precisan de la necesaria cooperación internacional para enfrentar un fenómeno que afecta a toda Latinoamérica y que constituye una consideración fundamental para gestionar con éxito esta complicada crisis migratoria.

A continuación, el teniente general PNP Mejía Montenegro analiza los aspectos de la criminalidad organizada, ligada al proceso migratorio. En este capítulo, se demuestra cómo las organizaciones criminales han aprovechado esta circunstancia, en especial para el comercio de personas y drogas. Estos grupos ven con frecuencia a los migrantes venezolanos como blancos fáciles, ya que muchos de ellos carecen de documentos legales, no cuentan con recursos económicos y no son conscientes del riesgo que corren, lo que los hace vulnerables. En esta crisis migratoria, el tráfico de personas ha sido uno de los principales delitos cometidos por el crimen organizado. Aunque los traficantes prometen empleo y prosperidad económica en el Perú, en realidad, los explotan y los obligan a trabajar en condiciones difíciles y bajo riesgo de violencia. Este capítulo examina la dinámica y los desafíos de seguridad relacionados con la migración masiva desde la perspectiva y el análisis del crimen organizado, y propone nuevas políticas para combatir el aumento de la delincuencia y la colaboración entre la comunidad internacional para buscar soluciones a la crisis política y económica en Venezuela y brindar apoyo a los migrantes que llegan al Perú.

En el quinto capítulo, el coronel Gonzales Begazo analiza los fenómenos migratorios irregulares y su impacto en el sistema de seguridad y defensa de nuestro país sobre la base del estudio y análisis comparativo de las ideas y aportes de los autores y las corrientes de pensamiento que se han ocupado del estudio de las migraciones. De esta manera, muestra dos posturas frente a esta tema: usar las fuerzas militares para "securitizar" los asuntos de Estado y, de otro lado, adoptar la seguridad bajo un enfoque multidimensional, centrado en el migrante como persona protegida por el derecho internacional, complementado con alianzas y tratados internacionales que le permitan reducir la intensidad de las políticas de seguridad de un Estado y tener mejores herramientas y recursos para ejercer una buena go-

bernanza que facilite afrontar las causas profundas que generan las migraciones.

A continuación, sigue el capítulo del general de brigada Castillo Fuerman, que explica cómo el desarrollo tecnológico en el campo de la ciberseguridad ha sido constante y crucial, debido al aumento exponencial de amenazas cibernéticas y a la creciente dependencia de la tecnología en todas las áreas de la vida. Define la ciberseguridad, la seguridad digital y la ciberdefensa. El capítulo explora las diversas amenazas a la seguridad cibernética y analiza sus efectos sobre la migración venezolana y la seguridad nacional, como el aumento de ciberataques, la exposición de datos personales sensibles, los desafíos en la autenticación de identidad, entre otros, que afectan la seguridad digital, con un impacto directo en una gestión estatal inadecuada. Finalmente, realiza un análisis de la geopolítica en el ciberespacio, que es un campo de estudio y una preocupación creciente en la era digital, porque las actividades cibernéticas ejercen un impacto significativo en las relaciones internacionales, la seguridad nacional y la gobernanza global.

El transporte de carga y pasajeros ha sido un sector que siempre ha estado expuesto al peligro y la actividad criminal. Es común tomar conocimiento de situaciones de asaltos, extorsiones y del uso del sistema de transporte de carga para trasladar drogas, contrabando y otras cargas prohibidas. En el séptimo capítulo, el teniente general PNP Mejía Montenegro analiza el impacto de la migración en esta problemática del sector transporte e identifica los problemas que van desde la contratación de migrantes como choferes, de manera ilegal, al no contar estos con las certificaciones exigidas por la normatividad peruana. Igualmente, al incrementarse el ingreso de migrantes por pasos ilegales, estos se ven forzados a usar transportes ilícitos, en los cuales quedan expuestos a abusos por parte de las mafias y son, en muchos casos, asaltados y explotados en redes de trata de personas.

Toda migración genera una mayor demanda por servicios sociales en la población, y la educación es uno de los temas más sensibles. En el octavo capítulo de este libro, el General de Brigada EP Galindo Heredia diserta sobre el impacto de la migración masiva en el sistema educativo peruano. Explora sus factores determinantes, la evolución estructural del fenómeno migratorio, considerando a las personas vulnerables y a los menores de edad, las características de la dimensión educacional de esta población y el impacto del fenómeno en las variables educativas de las personas migrantes, así como de la ciudadanía receptora y del sistema nacional educativo, en el entendido de que esta aproximación permitirá proporcionar información de relevancia a los decisores para ubicar líneas de acción que permitan preservar la seguridad educativa en el contexto de la seguridad nacional y de la población con necesidades educativas.

Un aspecto que suele ser ignorado en la literatura sobre las migraciones in-

ternacionales en Sudamérica es el impacto de estas en el medio ambiente y la protección de los recursos naturales. El noveno capítulo, elaborado por la magíster Rueda Curimania, explora los diversos aspectos de esta problemática. El capítulo analiza los instrumentos internacionales de protección del medio ambiente, así como los tratados y acuerdos que velan por los derechos de los migrantes. Uno de los factores que intensifica aún más la transformación del territorio peruano es la presión sobre los recursos naturales, debido a la dinámica económica y social de la migración. Según el censo de 2017, del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población migrante en el Perú ha aumentado significativamente, con una gran proporción de venezolanos que emigra especialmente en Lima.

Un aspecto bastante estudiado en la literatura internacional es el potencial riesgo de infiltración de servicios de inteligencia extranjeros dentro de una creciente comunidad migrante. Por esta razón, a lo largo de la historia, dichas comunidades han sido un tema de frecuente interés para las agencias de seguridad del estado. En este capítulo, el coronel Liendo O'Connor examina los elementos esenciales para una gestión efectiva de la inteligencia y la contrainteligencia en respuesta a la crisis migratoria venezolana en el Perú. Después de contrastar datos, revisar, estudiar y analizar fuentes académicas, estudios y reportes de prensa de investigación, el autor confirma la importancia de la inteligencia y la contrainteligencia de Estado como factores clave frente al fenómeno migratorio y señala, además, que la función de inteligencia de Estado en el Perú está gestionada bajo circunstancias que limitan su empleo y debilitan las posibilidades de cooperación internacional.

La gestión de crisis es un aspecto que ha sido muy poco desarrollado por la literatura académica en nuestro país. Gestionar una crisis es una ciencia multidisciplinaria que requiere de mucha habilidad. Por esa razón, una mala gestión en tiempos de crisis puede desembocar en un desastre. En su capítulo, el magíster Rodríguez Mackay presenta una perspectiva realista y crítica sobre la migración venezolana hacia el Perú, en la medida en que éste fue el segundo Estado que recibió a la población venezolana como resultado de la importante diáspora, en todo el mundo, que comenzó después de la elección de Nicolás Maduro en 2013. Observa el contexto regional que la generó y hace una profunda evaluación de las estrategias de gestión de crisis del Estado peruano y menciona sus ventajas y debilidades. De igual manera, detalla los efectos de la migración venezolana y la situación crítica de su permanencia, en conflicto con la vida interna del Perú, lo que genera sentimientos de xenofobia y requiere la acción del Estado.

Un aspecto de la crisis migratoria venezolana, que sí ha tenido un importante estudio por parte de la academia, es el respeto y la vulneración de los derechos humanos de los migrantes. En este sentido, los países sudamericanos han adopta-

do diversos acuerdos y la correspondiente legislación que busca salvaguardar los derechos humanos de los migrantes. En el duodécimo capítulo del libro, el coronel Rocca Erqueaga se refiere al derecho internacional público como fuente de la política internacional y como el lugar donde se observa la protección y promoción de los derechos humanos. Ofrece un análisis integral del impacto de la diáspora migratoria en su traslado por el norte del Perú, donde se cometen delitos relacionados con la seguridad y, en particular, la violación de los derechos humanos. Se analizan las barreras estructurales que contrastan la migración compleja, agravada por la COVID 19, y se refiere a las instituciones del Estado en su limitada gestión ante la compleja situación. De igual manera, en el análisis, se incorpora la perspectiva de género desde el punto de vista del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Finalmente, el capítulo ofrece soluciones basadas en un enfoque en los derechos humanos para afianzar las políticas públicas e integrar la relación entre los derechos humanos y la seguridad en la gestión de la crisis migratoria.

En el penúltimo capítulo del libro, el doctor Motta García señala cómo la vida social en el Perú ha experimentado cambios en los últimos tiempos, debido a los avances de la tecnología y de las redes de difusión, así como ante el fenómeno migratorio. Los términos 'refugiados' y 'desplazados' se han convertido en expresiones que representan un nuevo escenario de convivencia y tolerancia cultural frente a ciudadanos que han encontrado en el Perú una forma de otorgar dignidad y respeto a la continuidad de sus vidas en sociedad. Es evidente que esto implica una nueva interpretación del aspecto cultural que se adapta a los patrones de pertenencia presentes en las distintas áreas del país, así como una nueva interpretación del comportamiento ante la presencia de extranjeros venezolanos en diversos campos productivos formales e informales en nuestra tierra.

En el último capítulo, el magíster Ponce Arnillas propone que las crisis se basa en la construcción de perspectivas y narrativas compartidas, tanto de los actores clave, como de la sociedad en general y la complejidad e interconexión del mundo moderno, factores que esta escuela atribuye a aumentar el volumen y la conectividad de las crisis (Boin y Lagadec, 2000). Señala que a perspectiva simbólica propone que los aspectos políticos son los elementos centrales del manejo de crisis (Hart, 1993). Sobre la base de esta perspectiva, el magíster Ponce Arnillas analiza la capacidad de adaptación y resiliencia, tanto del Estado peruano frente a un ingreso súbito y masivo de inmigrantes, como de la capacidad de adaptación de los migrantes a su nueva realidad en el Perú.

Como se puede apreciar, el libro propone un enfoque multidimensional a la crisis. En primer lugar, porque la crisis migratoria venezolana en el Perú no puede entenderse adecuadamente desde una perspectiva única. Su complejidad radica en su multidimensionalidad. Se origina en un contexto político y económico en Vene-

zuela que ha llevado a millones de personas a buscar refugio en los países vecinos. Sin embargo, la crisis no se limita únicamente al tema de la migración, puesto que impacta en áreas diversas, como la economía, la educación, la seguridad fronteriza, la política interna y la seguridad nacional, sin excluir otras áreas que no han sido abordadas en la presente edición. Por estas razones y como se demuestra en los capítulos propuestos, abordar adecuadamente la crisis requiere de un enfoque integral.

De igual forma, a lo largo del libro, se ha resaltado la importancia de la cooperación internacional, debido a que ésta es un componente vital de la respuesta a la crisis migratoria. El Perú, como un país que súbitamente se convirtió en un gran receptor de migrantes, se encuentra en una situación desafiante. La colaboración con otros países de la región es esencial para compartir la carga y coordinar los esfuerzos en direcciones similares. La crisis es una preocupación regional y, por esta razón, las soluciones efectivas van a requerir de una estrategia regional. En este sentido, los lazos diplomáticos y los acuerdos de cooperación son fundamentales para gestionar la crisis de manera efectiva y justa en el ámbito de la migración.

Como se podrá apreciar, el impacto de la migración venezolana en la seguridad nacional del Perú es el eje central del libro, en tanto que ésta se ha visto afectada de múltiples maneras por la crisis migratoria venezolana. Las implicancias para la seguridad son evidentes en la frontera, donde el aumento de la migración ha presentado desafíos en términos de seguridad fronteriza, control de la inmigración ilegal y otros aspectos relacionados. La delincuencia y la competencia por recursos limitados también se han convertido en temas de seguridad interna. La crisis ha requerido, además, que las autoridades peruanas consideren cómo mantener su defensa nacional en un entorno regional afectado por la crisis.

De la misma manera, la seguridad interna también se ha visto influida por la crisis, con cambios significativos en la dinámica laboral, la presión sobre los servicios de salud y la necesidad de abordar cuestiones de vivienda y bienestar para los migrantes y refugiados. La educación también ha experimentado desafíos y la seguridad en el transporte se ha vuelto una preocupación en el contexto de la crisis migratoria. La protección de los recursos naturales, particularmente aquellos que son esenciales para la economía y la seguridad del Perú, se ha vuelto una prioridad. La gestión de la crisis, en sí misma, se ha vuelto un aspecto crucial de la seguridad nacional en un contexto de migración masiva.

Igualmente, la crisis migratoria venezolana plantea cuestiones éticas importantes para el Perú y su población. A medida que el país recibe a migrantes y refugiados que huyen de una situación crítica en Venezuela, se enfrenta a dilemas éticos sobre cómo tratar a estas personas. La ética desempeña un papel crucial en

la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional, debido a que la respuesta a la crisis debe ser justa, humanitaria y respetuosa de los derechos de todas las partes involucradas.

La protección de los derechos humanos es una responsabilidad fundamental del Perú y de la comunidad internacional. Por esta razón, la atención a los derechos de los migrantes y refugiados, así como de la población local debe ser necesariamente una prioridad. En este sentido, los derechos humanos no deben verse comprometidos en el proceso de gestión de la crisis.

Asimismo, se podrá ver, en la presente obra, que la crisis migratoria venezolana ha demostrado la importancia de la resiliencia y la adaptabilidad de la seguridad nacional. En el caso del Perú, hemos podido ver cómo el país ha enfrentado una carga considerable y ha debido adaptarse a circunstancias cambiantes. Su capacidad para mantener la estabilidad y responder de manera efectiva a situaciones desafiantes es un testimonio de su resiliencia y adaptabilidad, atributos esenciales para afrontar crisis de largo plazo y que deben seguir siendo una prioridad en la planificación y la ejecución de las políticas de seguridad nacional.

Como se discute ampliamente en varias secciones del libro, la crisis migratoria venezolana requiere de soluciones sostenibles. Si bien es cierto que se deben abordar las necesidades inmediatas, es igualmente importante encontrar respuestas que permitan una integración y convivencia a largo plazo. La búsqueda de soluciones efectivas y duraderas requiere de un análisis profundo y de una comprensión completa de los múltiples aspectos de la crisis. El libro que proponemos en esta oportunidad puede contribuir a esta búsqueda y a la promoción de soluciones sostenibles.

Consideramos que toda crisis requiere de una amplia discusión, tanto de los diagnósticos como de las propuestas de solución. Este libro no sólo actúa como un registro y análisis profundo de la situación problema, sino que, además, fomenta la creación de un diálogo nacional. A medida que se divulgue esta obra, se espera que los ciudadanos, los políticos, los académicos y los expertos se involucren en debates y conversaciones significativas sobre cómo abordar esta crisis, toda vez que el diálogo es esencial para encontrar soluciones consensuadas, que reflejen los valores y las prioridades del Perú.

La crisis migratoria venezolana en el Perú no es un problema que pueda abordarse de manera aislada o superficial. Su magnitud y complejidad requieren de un análisis multidimensional y de una respuesta integral. En tal sentido, este libro busca proporcionar una plataforma para el análisis y una fuente de información confiable y accesible. Su importancia radica en su capacidad para fomentar un

entendimiento profundo, promover soluciones efectivas y sostenibles, y garantizar que los derechos de todas las partes involucradas sean respetados y protegidos.

En el contexto de la actual crisis migratoria, la seguridad nacional del Perú se encuentra en una encrucijada. Para enfrentar los desafíos que ésta confronta, la cooperación internacional, la adaptabilidad y la resiliencia son fundamentales y, en este proceso, el respeto por los derechos humanos y una respuesta ética son imperativos ineludibles.

En la medida en que este libro es un paso hacia una gestión más eficaz y justa de la crisis migratoria venezolana en el Perú, se espera que, a medida que avancemos, las conclusiones aquí presentadas sirvan como guía y recordatorio de la importancia de abordar esta crisis de manera comprensiva, ética y colaborativa.

**Giacomo Giorgio Canepa Declercq**

## Referencias

Achotegui, J. (2020). *El síndrome de Ulises contra la deshumanización de la migración*. NED Ediciones.

Aponte Black, C. (2021). *La pobreza en la Venezuela del siglo XXI: Caracterización, contexto y consecuencias sociales de su expansión masiva (2013 – 2020)*. Provea 2021 y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela. <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/10/la-pobreza-2021-Definitiva.pdf>

Arce, J. (2023, mayo 30). *Cómo el ‘Tren de Aragua’ logró “desaparecer” a temidas bandas peruanas y tomar la batuta del crimen en territorio ajeno*. infobae. <https://www.infobae.com/peru/2023/05/30/tren-de-aragua-en-peru-como-logro-desaparecer-a-temidas-bandas-peruanas/>

Aruj, R. (2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. *Papeles de Población*, 14 (55). <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8598>

Autoridad Nacional del Agua. (2020). *Cuentas Ambientales y Económicas del Agua en el Perú*. <https://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/4705>

Bahar, D. (2020). Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas. *Migration Policy Institute, MPI*, 1-27.

Barreto, L. (2018). La domesticación de la Política Exterior de Venezuela (2013-2017). *Relaciones Internacionales*, 91(2), 1-31. <https://doi.org/10.15359/ri.91-2.3>

BID (2022). *Migración y educación: desafíos y oportunidades*. Nota técnica N° IDB-TN 2547. Unidad de migración, División de Educación.

Blouin, C. (2019). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-.pdf>

Blouin, C. (2021). *Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú*. *Colombia internacional*, 141-164. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

Boin, A. & Lagadec, P. (2000) Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management [Preparándose para el futuro: desafíos críticos en la gestión de crisis]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 8(4), 186-191.

Corrales, J. (2016). ¿Cómo explicar la crisis económica en Venezuela?. *Tribuna revista de asuntos políticos*, 30-34

Costa, G. (2023). *El Crimen Organizado en el Perú*. Intercambio. <https://intercambio.pe/el-crimen-organizado-peru/?print=print>

Decreto Supremo 015-2017-RE, (2017, 04, 27), *Política Nacional Migratoria 2017 - 2025*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205429/DS-015-2017-RE.pdf?v=1594247895>

Dithurbide, G. (2019). La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018). *Relaciones Internacionales*, 28(56), 57-76. <https://doi.org/10.24215/23142766e055>

Domínguez, G., (2023). *Criminalización frente a los datos, claves de la migración venezolana en Perú: Perú Migración*. EFE News Service, Madrid. <https://www.proquest.com/wire-feeds/criminalización-frente-los-datos-claves-de-la/docview/2806477310/se-2?accountid=43847>

Fergusson, A. (25 de septiembre de 2022). La exportación de delincuentes y drogas como arma política. *El Debate*, pág. 1.

Krzywicka, K. (2019) 'La Organización de Estados Americanos frente a la crisis del Estado en Venezuela'. *Revista del CESLA*. Nro 23, 383-398

Ministerio Público (2022) *Guía práctica para un abordaje-Ciberdelito I*, Lima, publicado: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2941907/CYBERDELI->

TO%20VOL%201%2017x24\_compressed.pdf.pdf?v=1648222779

OIM ONU Migración (2022). *Principales hallazgos de la Aplicación de un Enfoque Multidimensional para medir la integración de los Migrantes. Integración de Migrantes Venezolanos en Situación de Vulnerabilidad en Perú*, 4-26.

Puente Camba, J. M., & Rodríguez, J. A. (2020). Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: un análisis histórico y comparativo. *América Latina Hoy*, 85, 55–72. <https://doi.org/10.14201/alh.21992>

Rojas Rivera, D. y Atehortúa Cruz, A. (2005). *Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de “punto fijo”*. Universidad Nacional de Colombia

Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The lost dimensions of Crisis Management [Simbolos, Rituales y Poder: Las dimensiones perdidas de la gestion de crisis]. *Journal of contingencies and crisis management*. 1(1), pp. 36-50.

# Capítulo I: Cooperación internacional en el contexto de la crisis migratoria

Giacomo Giorgio Canepa Declercq  
Luis Alberto Max Ponce Arnillas

## Resumen

Las crisis internacionales son situaciones complejas que pueden tener repercusiones importantes en la estabilidad y la seguridad global. En un mundo interconectado, proponer soluciones unilaterales a estos problemas puede resultar insuficiente o incluso contraproducente. Por esta razón, la búsqueda de salidas multilaterales a las crisis internacionales se ha convertido en una necesidad insoslayable de la política internacional, porque a través de la cooperación y el diálogo entre múltiples actores se pueden encontrar soluciones más efectivas y duraderas para los desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Esta es la situación de la crisis migratoria venezolana, que ha capturado la atención de la región y del mundo en los últimos años. A medida que Venezuela ha caído en una profunda crisis política, económica y humanitaria, millones de venezolanos han buscado refugio en otros países, lo cual ha desencadenado una de las crisis migratorias más complejas de la historia reciente de América Latina.

En este ensayo, analizamos el papel de la asistencia humanitaria en la respuesta a la crisis migratoria venezolana centrándonos en los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como de las organizaciones no gubernamentales que han proporcionado asistencia en áreas como la alimentación, la salud, la educación y la protección. Además, discutiremos la eficacia de estos esfuerzos y los desafíos a los que se han enfrentado, incluyendo el financiamiento insuficiente y las barreras logísticas y políticas.

*Palabras clave:* crisis, crisis internacional, migración, violencia política, refugiados, relaciones internacionales.

## Summary

International crises are complex situations that can have significant reper-

cussions on global stability and security. In an interconnected world, unilateral solutions to these problems may be insufficient or even counterproductive. This is why the search for multilateral solutions to international crises has become a prevailing necessity in international politics. Through cooperation and dialogue between multiple actors, more effective and lasting solutions can be found to the challenges facing the international community.

This is the situation of the Venezuelan migration crisis, which has captured the attention of the region and the world in recent years. As Venezuela has fallen into a deep political, economic, and humanitarian crisis, millions of Venezuelans have sought refuge in other countries, triggering one of the largest and most complex migration crises in recent history.

In this chapter we will explore the international context surrounding the Venezuelan migration crisis, focusing on the responses and initiatives of the international community. We will analyse the variety of ways in which states and international organizations have reacted to the crisis and the ways in which they have sought to address its effects and promote stability in the region.

In this essay we will analyse the role of humanitarian assistance in the response to the Venezuelan migration crisis, focusing on the efforts of United Nations agencies, such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Global Program (WFP), as well as non-governmental organizations that have aided in areas such as food, health, education, and protection. Additionally, we will discuss the effectiveness of these efforts and the challenges they have faced, including insufficient funding and logistical and political barriers.

*Keywords:* crises, international crises, forced migration, political violence, refugees, international relations.

## **Introducción**

La crisis migratoria venezolana ha sido uno de los fenómenos más destacados y desafiantes de la última década en América Latina. Con millones de personas que abandonan su país en busca de un refugio mejor y más seguro, esta crisis ha generado una enorme presión sobre los países vecinos y ha puesto de manifiesto la necesidad de una respuesta efectiva a nivel internacional. En este capítulo, exploraremos la importancia de la cooperación internacional en el contexto de la crisis migratoria venezolana, así como el efecto de estas en las relaciones internacionales de los estados sudamericanos.

Desde el inicio de la crisis político-económica de Venezuela en 2013 y su agravamiento exponencial a partir de 2017, éste ha sido el tema central de la agenda exterior de los países de Sudamérica. Mientras que la década anterior se caracterizó por una agenda de integración centrada en la integración regional y en la búsqueda de acceso a nuevos mercados, a partir de 2016, las crisis político-institucional, económica y migratoria venezolana pasó a dominar la agenda de las cancillerías sudamericanas.

Venezuela, alguna vez considerada una nación próspera y estable en América del Sur, se ha sumido en una profunda crisis política, económica y social en los últimos años. La hiperinflación, la escasez de alimentos y medicinas, la violencia y la falta de oportunidades han llevado a una gran parte de la población venezolana a huir en busca de un futuro mejor. La magnitud de esta crisis ha desafiado la capacidad de respuesta de los países vecinos, que han tenido que lidiar con un flujo constante de refugiados y migrantes.

La cooperación internacional se ha vuelto esencial para abordar esta crisis de manera efectiva. Los gobiernos y las organizaciones internacionales han reconocido la necesidad de trabajar juntos para proporcionar asistencia humanitaria, protección y soluciones a largo plazo para los venezolanos desplazados. Este capítulo analizará cómo la cooperación internacional ha evolucionado a lo largo de la crisis migratoria venezolana y cuáles han sido los desafíos y oportunidades que se han presentado.

En primer lugar, es importante destacar que la cooperación internacional en la crisis migratoria venezolana ha sido impulsada por una serie de actores clave. Los países de la región, en particular los que comparten fronteras con Venezuela, como Colombia y Brasil, y otros países como Ecuador, Perú y Chile, han desempeñado un papel fundamental al acoger a un gran número de refugiados y migrantes venezolanos. Estos países han buscado la solidaridad internacional y han solicitado apoyo para hacer frente a la creciente presión en sus sistemas de salud, educación y servicios sociales.

Además de los países vecinos, organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han desempeñado un papel importante en la coordinación de la respuesta humanitaria y la movilización de recursos para la asistencia a los venezolanos desplazados. La cooperación entre gobiernos, organizaciones internacionales y ONG ha sido esencial para abordar las necesidades más apremiantes de los refugiados y migrantes, como la provisión de alimentos, refugio y atención médica.

No obstante, la cooperación internacional en la crisis migratoria venezolana no ha estado exenta de desafíos. En primer lugar, la falta de adecuados recursos financieros ha sido un obstáculo significativo. La magnitud de la crisis ha superado con creces los recursos disponibles, lo que ha llevado a un déficit en la financiación de los programas de asistencia humanitaria. Esto ha generado una competencia por los recursos entre diferentes crisis humanitarias en todo el mundo, lo que ha dificultado la obtención de fondos suficientes para abordar la crisis venezolana de manera adecuada.

Además, la respuesta de algunos gobiernos de la región ha variado en función de sus propios intereses políticos y económicos. Mientras que algunos países han adoptado un enfoque más solidario y abierto hacia los refugiados y migrantes venezolanos, otros han implementado políticas restrictivas y de cierre de fronteras. Esto ha generado tensiones y desafíos en la coordinación de la respuesta regional.

La cooperación internacional en la crisis migratoria venezolana también ha tenido que lidiar con cuestiones de seguridad y protección. Los refugiados y los migrantes venezolanos a menudo enfrentan riesgos de explotación, abuso y discriminación en los países de acogida, lo que hace necesario un enfoque integral que aborde no sólo las necesidades básicas, sino también la protección de los derechos humanos de esta población vulnerable.

En este capítulo, analizaremos las medidas tomadas por los países de la región y las organizaciones internacionales para abordar estos desafíos y promover una cooperación más efectiva. También, exploraremos las oportunidades que ofrece la crisis migratoria venezolana para fortalecer la cooperación internacional en la región y mejorar la respuesta a futuras crisis humanitarias.

En resumen, la crisis migratoria venezolana ha puesto de manifiesto la importancia de la cooperación internacional en la respuesta a las crisis humanitarias. Los desafíos financieros, políticos y de seguridad han destacado la necesidad de una coordinación efectiva entre gobiernos, organizaciones internacionales y ONG para garantizar que los refugiados y migrantes venezolanos reciban la asistencia y la protección que necesitan. Este capítulo explorará en detalle cómo se ha desarrollado la cooperación internacional en esta crisis y cómo puede servir como un modelo para futuras respuestas humanitarias en la región y en todo el mundo.

Igualmente, la migración venezolana también ha tenido implicaciones políticas en la región. Los gobiernos de los países de acogida han tenido que tomar decisiones sobre cómo abordar esta crisis humanitaria y estas decisiones han tenido un impacto en sus relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales. Algunos países han adoptado políticas de puertas abiertas y han buscado la solidaridad internacional, mientras que otros han implementado políticas más restric-

tivas y han cerrado sus fronteras. Estas diferencias en la respuesta a la migración venezolana han influido en las dinámicas políticas y diplomáticas en la región.

Asimismo, esta crisis también ha tenido un impacto en la seguridad regional. La movilidad de un gran número de personas a través de las fronteras ha planteado desafíos en términos de seguridad y control migratorio.

En este capítulo, examinaremos en detalle cómo la migración venezolana ha influido en las relaciones internacionales de los países sudamericanos y cuáles han sido las respuestas de los Estados y organizaciones regionales. También, analizaremos cómo esta crisis migratoria ha presentado oportunidades para la cooperación regional y ha promovido el diálogo entre los países de la región en busca de soluciones a largo plazo.

## **Política exterior venezolana y su influencia en la región antes de la crisis**

La evolución de la política exterior venezolana, desde la década de 1960 hasta la actualidad, ha estado marcada por una serie de factores políticos, económicos y estratégicos que han influido en las decisiones y las orientaciones del país en el ámbito internacional. Durante este período, Venezuela ha experimentado cambios significativos en su gobierno, su enfoque en los asuntos internacionales y su posición en el escenario global (Romero, 1990; Serbin y Serbin Pont, 2013).

Tradicionalmente, la política exterior venezolana se caracterizaba por el activismo internacional y la promoción de proyectos de integración y cooperación (Bernal-Meza, 2017). La década de 1960 marcó el inicio de una etapa de cambios significativos en la política exterior venezolana. En ese momento, Venezuela vivía un auge económico impulsado por la industria petrolera y buscaba consolidar su posición como uno de los principales productores y exportadores de petróleo en el mundo. En el contexto de la Guerra Fría, Venezuela adoptó una política de no alineación, lo que significaba que buscaba mantener relaciones diplomáticas y comerciales con ambas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética (Romero, 1990). Esto le permitió diversificar sus relaciones internacionales y expandir su influencia en América Latina.

Durante la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964), Venezuela se convirtió en un defensor activo de la democracia en América Latina y promovió la creación de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos

(OEA). Betancourt, quien lideró el partido de Acción Democrática (AD), defendió una política exterior basada en principios democráticos y derechos humanos, lo que lo llevó a oponerse a regímenes dictatoriales en la región.

La década de 1970 fue testigo de un aumento en los precios del petróleo a nivel mundial, lo que otorgó a Venezuela un poder económico y una influencia internacional sin precedentes. Durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), el país desempeñó un papel clave en la formación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y se convirtió en un actor principal en la política petrolera global. Venezuela utilizó su riqueza petrolera para promover la cooperación económica y financiera en América Latina y el Caribe, estableció vínculos con países de la región y contribuyó al desarrollo de proyectos de integración.

Sin embargo, a medida que avanzaba la década de 1980, Venezuela comenzó a enfrentar problemas económicos y sociales internos, lo que llevó a un cambio en su política exterior. Durante la presidencia de Luis Herrera Campins (1979-1984), el país adoptó una política más pragmática, que centraba sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones a sus desafíos económicos. Venezuela mantuvo sus relaciones con Estados Unidos, pero disminuyó su participación activa en asuntos regionales y globales (Romero, 1990).

La década de 1990 fue testigo de la presidencia de Carlos Andrés Pérez por segunda vez (1989-1993) y, posteriormente, de Rafael Caldera (1994-1999). Durante este período, Venezuela buscó fortalecer sus lazos económicos y comerciales, lo que llevó a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá en 1993. Sin embargo, la crisis económica y política en el país, agravada por la caída de los precios del petróleo a mediados de la década de 1990, generó agitación social y cambios políticos significativos. En 1998, Hugo Chávez fue elegido presidente, lo que marcó un punto de inflexión en la política exterior de Venezuela.

Con la llegada de Chávez al poder, la política exterior venezolana experimentó un cambio radical. Chávez, un líder carismático y populista, adoptó una retórica antiimperialista y antinorteamericana, lo que le llevó a forjar alianzas con países como Cuba, Irán y Rusia. Venezuela se convirtió en un crítico feroz de Estados Unidos y se unió al bloque de países latinoamericanos conocido como el “eje bolivariano”, que buscaba desafiar la influencia de Estados Unidos en la región (Serbin y Serbin, 2013, Guzmán Peña, 2013; Rozental y Jiefets, 2018).

Chávez también promovió una política de cooperación energética en América Latina a través de iniciativas como PetroCaribe y PetroSur, que ofrecían suministros de petróleo a precios preferenciales a países de la región. Esto le permitió

consolidar lazos políticos y económicos con varios países de América Latina y el Caribe, y ganar influencia en la región (Rojas, 2020).

La muerte de Hugo Chávez en 2013 marcó un nuevo capítulo en la política exterior venezolana. Su sucesor, Nicolás Maduro, ha continuado gran parte de la política exterior de Chávez, aunque con desafíos significativos. La crisis económica en Venezuela, caracterizada por la hiperinflación y la escasez de alimentos y medicinas, ha debilitado la capacidad del país para ejercer influencia en la región y el mundo. Además, las tensiones políticas y sociales internas han generado conflictos con países vecinos, como Colombia y Brasil, lo que ha complicado las relaciones internacionales de Venezuela (Serbin y Serbin Pont, 2013; Guzmán Peña, 2015).

En el ámbito regional, Venezuela ha mantenido su apoyo a regímenes autoritarios, lo que condujo a tensiones con países democráticos de la región. La crisis migratoria venezolana ha generado una respuesta regional diversa, con algunos países, como Colombia y Brasil, que han enfrentado la presión de recibir a un gran número de refugiados y migrantes venezolanos, mientras que otros han adoptado una postura más crítica hacia el gobierno de Maduro.

En la actualidad, la política exterior de Venezuela está marcada por la búsqueda de apoyo internacional para mantenerse en el poder y por la necesidad de abordar la crisis económica y humanitaria en el país. Maduro ha buscado el respaldo de países como Rusia, China y Turquía, mientras que ha enfrentado sanciones y presiones por parte de Estados Unidos y la Unión Europea. La situación en Venezuela ha llevado a una polarización en la región, porque algunos países reconocían a Juan Guaidó como presidente interino y otros respaldan a Maduro.

En conclusión, la evolución de la política exterior venezolana, desde la década de 1960 hasta la actualidad, ha sido influenciada por una serie de factores políticos, económicos y estratégicos. Desde su política de no alineación en la Guerra Fría hasta la adopción de una retórica antiimperialista y la búsqueda de aliados en el ámbito global, Venezuela ha experimentado cambios significativos en su enfoque y sus relaciones internacionales. La crisis económica y política actual ha planteado desafíos importantes para la política exterior del país, y ha generado tensiones en la región y un debate sobre el futuro de Venezuela en el escenario internacional.

## **Rumbo hacia la “venezolización” de la política exterior sudamericana**

La creciente crisis política y, sobre todo, el inicio de la crisis migratoria ve-

nezolana llevó a un cambio en agenda exterior de los países sudamericanos. Por un lado, la política exterior venezolana se volvió cada vez más doméstica y resultó en una excesiva absorción de la crisis interna en el comportamiento externo del Estado (Barreto, 2018). Por otro, la política exterior de los demás países se centró, cada vez más, en la crisis venezolana. Esta evolución tuvo tres momentos clave. El primero, simbolizado en la formación del denominado Grupo de Lima, buscaba una solución a la crisis política mediante la presión al gobierno venezolano para que permitiera elecciones libres y justas, facilitar el diálogo político y proporcionar asistencia humanitaria a la población afectada. Mientras que un segmento de la academia, centrada en la defensa de la democracia y los derechos humanos (Barreto, 2018), considera que esto es la evolución natural de las políticas exteriores de los países sudamericanos, otro segmento considera que esta etapa era parte de la política exterior del gobierno americano para aislar al gobierno venezolano (Rozental y Jeifets, 2018; Dithurbide, 2019; Montenegro 2021).

La segunda etapa presencié la división del continente entre los países que reconocían a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y aquellos que seguían reconociendo a Nicolás Maduro. De esta manera, un asunto interno venezolano, de carácter político, pero con forma jurídico-constitucional, se extendió al extranjero y ahora es objeto de consideración por parte de otros gobiernos, así como de los tribunales arbitrales y de justicia (Sarmiento, 2022).

La tercera etapa, que en buena medida coincide con la crisis de la COVID-19, se centra en los esfuerzos de los países sudamericanos en lidiar con la crisis migratoria venezolana, desde la acogida de refugiados hasta el establecimiento de políticas de repatriación.

## **El Grupo de Lima**

El Grupo de Lima se formó el 8 de agosto de 2017, en Lima, Perú, en respuesta a la crisis política y humanitaria en Venezuela. Su creación fue el resultado de la preocupación compartida por la falta de democracia, la violación de los derechos humanos y el deterioro de la situación económica en Venezuela bajo el gobierno de Nicolás Maduro.

El Grupo se estableció con el propósito de promover una solución pacífica y negociada a la crisis en Venezuela, fomentar el respeto por los derechos humanos y restaurar la democracia en el país. Para lograr estos objetivos los países miembros

del Grupo de Lima acordaron coordinar sus esfuerzos diplomáticos y políticos, así como ejercer presión sobre el gobierno de Nicolás Maduro, mediante sanciones y otras medidas, con el fin de buscar una solución a la crisis venezolana.

El Grupo de Lima comenzó con doce países fundadores: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Posteriormente, se incorporaron Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia. Estos países compartían la preocupación por la situación en Venezuela y se unieron con la intención de abordarla de manera conjunta.

La Declaración de Lima, el documento fundador del Grupo de Lima, estableció 16 objetivos, los cuales reproducimos a continuación:

1. Su condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela.
2. Su decisión de no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente, ni los actos que emanen de ella, por su carácter ilegítimo.
3. Su pleno respaldo y solidaridad con la Asamblea Nacional, democráticamente electa.
4. Los actos jurídicos que conforme a la Constitución requieran autorización de la Asamblea Nacional, sólo serán reconocidos cuando dicha Asamblea los haya aprobado.
5. Su enérgico rechazo a la violencia y a cualquier opción que involucre el uso de la fuerza.
6. Su apoyo y solidaridad con la Fiscal General y con los integrantes del Ministerio Público de Venezuela y exigen la aplicación de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
7. Su condena a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales, a la violencia, la represión y la persecución política, la existencia de presos políticos y la falta de elecciones libres bajo observación internacional independiente.
8. Que Venezuela no cumple con los requisitos ni obligaciones de los miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
9. Su seria preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta el país y su condena al gobierno por no permitir el ingreso de alimentos y medicinas en apoyo al pueblo venezolano.
10. Su decisión de continuar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana a Venezuela.
11. Su apoyo a la decisión del MERCOSUR de suspender a Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.
12. Su decisión de no apoyar ninguna candidatura venezolana en mecanismos y organizaciones regionales e internacionales.
13. Su llamado a detener la transferencia de armas hacia Venezuela a la luz de

los artículos 6 y 7 del Tratado sobre el Comercio de Armas.

14. Que, teniendo en cuenta las condiciones actuales, solicitarán a la Presidencia Pro Témpore de la CELAC y a la Unión Europea, la postergación de la Cumbre CELAC-UE prevista para octubre de 2017.

15. Su compromiso de mantener un seguimiento de la situación en Venezuela, a nivel de Cancilleres, hasta el pleno restablecimiento de la democracia en ese país, y de reunirse a más tardar en la próxima sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, oportunidad en la que podrán sumarse otros países.

16. Su disposición a apoyar de manera urgente y en el marco del respeto a la soberanía venezolana, todo esfuerzo de negociación creíble y de buena fe, que tenga el consenso de las partes y que esté orientado a alcanzar pacíficamente el restablecimiento de la democracia en el país.

Una tendencia importante, relativa a la formación del Grupo de Lima, es el cambio ideológico en el continente, que jugó un rol importante en la pérdida de influencia del gobierno venezolano en las elecciones de Mauricio Macri en 2015, de Pedro Pablo Kuczynski en 2016, la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la elección de Jahir Bolsonaro en 2018, y la elección de Sebastián Piñera en 2017. Esto permitió que países que antes estaban alineados con el chavismo pasasen a ser opositores del mismo. Esta situación también se repitió en 2019 con la asunción de la presidencia por parte de Jeanine Añez en Bolivia.

El impacto del Grupo de Lima es bastante debatible. Si bien se convirtió en una plataforma clave para coordinar la respuesta regional a la crisis en Venezuela, estos no generaron un impacto real. Igualmente, el Grupo no buscó dar una solución a la crisis migratoria que recorría el continente. Sus esfuerzos se centraron en presionar al gobierno de Nicolás Maduro a través de la diplomacia, la imposición de sanciones y el aislamiento internacional. Estos esfuerzos tuvieron un impacto significativo en la política de la región y en la situación venezolana.

El Grupo de Lima proporcionó un espacio para la coordinación diplomática de los países miembros, lo que permitió una respuesta conjunta a la crisis en Venezuela, que incluyó la emisión de declaraciones conjuntas y la realización de reuniones de alto nivel para abordar la situación en el país. Estas coordinaciones buscaron generar presión internacional mediante sanciones y restricciones financieras al gobierno de Nicolás Maduro y a figuras clave de su régimen. Estas medidas tenían como objetivo presionar al gobierno venezolano para que buscaran una solución democrática a la crisis.

Sin embargo, tal como los resultados electorales permitieron la formación del Grupo de Lima, estos también llevaron a su desactivación en la práctica. Los golpes más fuertes fueron la elección de Alberto Fernández en 2019, de Gabriel

Boric en 2020, Pedro Castillo en 2021, y de Lula da Silva en 2022. Ese mismo año, también se dio lo que posiblemente ha sido el golpe más fuerte en contra de la política antimadurista a nivel continental: la elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia. Esta elección puso fin a una constante política de hostilidad por parte del Estado colombiano, tradicionalmente de marcada tendencia conservadora.

La historia del Grupo de Lima es un ejemplo de cómo la política regional puede desempeñar un papel importante en la resolución de crisis internacionales. Aunque enfrenta desafíos y divisiones, el Grupo ha tenido un impacto en la situación venezolana y ha contribuido a mantener la crisis en el centro de la atención internacional. La evolución del Grupo de Lima y su influencia en la política de la región continúan siendo temas de relevancia y debate en la política latinoamericana.

## **El Gobierno Guaidó**

El 15 de enero de 2019, la Asamblea Nacional de Venezuela, controlada por la oposición, adoptó el “Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución”. Esta declaratoria estaba basada en las denuncias de un supuesto fraude en las elecciones presidenciales de 2018. Sobre la base de esta declaración, el 23 de enero, el presidente de la Asamblea, Juan Guaidó, juramentó como presidente interino y asumió las competencias del Ejecutivo Nacional. Esta situación cambió el tratamiento internacional de la crisis venezolana, al existir, a nivel de las relaciones internacionales, dos gobiernos paralelos.

El primer gobierno en reconocer la presidencia de Guaidó fue el de Estados Unidos, seguido por el Grupo de Lima (Horzella, 2019), el cual emitió el siguiente comunicado:

1. Reconocen y expresan su pleno respaldo al Presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó quien ha asumido en la fecha como Presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela, en atención a las normas constitucionales y ante la ilegitimidad del régimen de Nicolás Maduro. (Grupo de Lima, 2019)

Este reconocimiento sirvió de catalizador para que el gobierno de Guaidó fuera reconocido por 54 países.

## Tabla 1

Países que reconocieron al Gobierno de Juan Guaidó en 2019

1	Albania	12	Chile	23	Francia	34	Lituania	45	Portugal
2	Alemania	13	Chipre	24	Georgia	35	Luxemburgo	46	Reino Unido
3	Andorra	14	Colombia	25	Guatemala	36	Macedonia	47	República Checa
4	Argentina	15	Costa Rica	26	Haití	37	Malta	48	República Dominicana
5	Austria	16	Croacia	27	Honduras	38	Marruecos	49	Rumanía
6	Australia	17	Dinamarca	28	Hungría	39	Montenegro	50	Suecia
7	Bahamas	18	Ecuador	29	Irlanda	40	Países Bajos	51	Suiza
8	Bélgica	19	España	30	Islandia	41	Panamá	52	Taiwán
9	Brasil	20	Estados Unidos	31	Israel	42	Paraguay	53	Ucrania
10	Bulgaria	21	Estonia	32	Kosovo	43	Perú	54	Ucrania
11	Canadá	22	Finlandia	33	Letonia	44	Polonia		

Fuente: Camacho, 2019

Al igual que el auge y la caída del Grupo de Lima, el reconocimiento a Guaidó estuvo íntimamente ligado a las fortunas electorales de los países de la región. Los cambios de gobierno en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Perú llevaron directamente a un cambio de la posición de estos sobre su reconocimiento a Guaidó, y volvieron a restablecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Maduro. A esta tendencia de cambios electorales, se sumó el hecho de que el reconocimiento y el apoyo internacional a Guaidó no generaron la presión esperada para forzar un cambio político en Venezuela. La falta de resultados y ante una caída en el apoyo internacional, el gobierno de Guaidó se disolvió el 5 de enero de 2023.

## El rol de las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales han jugado un importante rol en la crisis venezolana. De estas, probablemente ha sido la Organización de Estados Americanos (OEA) la cual ha jugado un papel más destacado. La OEA, compuesta por 35 estados miembros de América, ha estado activamente involucrada en la respuesta a la crisis venezolana. A través de la Carta Democrática Interamericana, la OEA ha buscado promover la restauración de la democracia en Venezuela. La organización ha llevado a cabo numerosas reuniones y declaraciones que condenaban la falta de elecciones democráticas en el país. Para cierto sector de la academia, la OEA ha sido el instrumento de la diplomacia norteamericana para impulsar el aislamiento de Venezuela en cooperación estrecha con el Grupo de Lima para tal efecto. (Dirthurbide, 2019). Esta coordinación dio resultados en la activación de la Carta Democrática.

A pesar de las medidas tomadas por la OEA para solucionar la crisis en Venezuela, no se han logrado implementar de manera efectiva sus instrumentos, como la carta democrática interamericana. La no obligatoriedad de las resoluciones adoptadas por la OEA es uno de los elementos que se deben tener en cuenta para verificar la efectividad de la intervención de la OEA y los mismos límites de su acción, ya que sus decisiones están enmarcadas en un carácter de recomendación, sugerencia o exhortación (Forrero Herrera, 2021). En caso de una situación de crisis o colapso institucional, las decisiones tienen el poder de censurar los eventos que provocaron la situación; sin embargo, su única acción es recomendar o solicitar a los estados miembros que implementen las medidas establecidas en la resolución para intentar solucionar el problema. Además, la negativa de la OEA en emplear medidas coercitivas es otro punto débil en el funcionamiento de la organización. Como ya se ha mencionado, la OEA podría recurrir al uso de la fuerza a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), pero la mayoría de los países miembros han impedido esta opción (Mejias, 2008).

La actual debilidad de la OEA radica en su incapacidad para obtener el respaldo adecuado de los países miembros por la falta de una mayoría suficiente de dos tercios para suspender o sancionar la membresía de Venezuela. Debido a las dificultades de la organización, el gobierno de Nicolás Maduro ha recibido la mayor parte de la presión de actores adicionales y grupos informales, como el Grupo de Lima, países de la región y sus aliados, como la Unión Europea (Garelli-Ríos, 2018). Esto se debe a que, al ser una organización de Estados, las decisiones que adopta la OEA dependen de las votaciones realizadas por los estados. Por ello, el accionar de la OEA depende bastante de los vaivenes electorales en cada estado miembro. Los cambios de gobiernos en 2015-2018 permitieron configurar una mayoría en favor de tomar una postura firme en la crisis venezolana mientras que los triunfos izquierdistas de 2019-2022 resultaron en un fortalecimiento de la postura del gobierno venezolano.

Por su parte, la Unión Europea cambió su posición originaria de compromiso constructivo hacia uno de coerción y sanciones selectivas. La UE ha adoptado una postura crítica hacia el gobierno de Maduro y ha respaldado a Juan Guaidó como presidente interino. Ha impuesto sanciones económicas y ha buscado una solución pacífica a través del diálogo político. Igualmente, ha proporcionado asistencia humanitaria a los refugiados y migrantes venezolanos en la región (Ayuso y Gratius, 2020a, Ochab, 2020).

La UE ha trabajado en conjunto con la ONU y la OEA para facilitar el diálogo político y ha promovido la creación de un Grupo Internacional de Contacto para abordar la crisis. Sin embargo, las diferencias entre los países miembros de la UE han obstaculizado la formulación de una política exterior unificada.

La efectividad de las iniciativas diplomáticas y políticas para abordar la crisis venezolana es un tema en debate. A pesar de los esfuerzos realizados, la crisis persiste y la situación en el país sigue empeorando. Algunos argumentan que las sanciones económicas y la presión internacional han tenido un impacto negativo en la economía y en la población venezolana, mientras que otros creen que estas medidas son necesarias para presionar al gobierno de Maduro.

La falta de unidad en la respuesta internacional ha sido uno de los principales desafíos. Las divisiones en la OEA, la UE y el Grupo de Lima han dificultado la formulación de una estrategia conjunta para abordar la crisis. Además, el gobierno de Maduro ha rechazado cualquier intervención internacional en asuntos internos y ha denunciado las iniciativas como injerencia extranjera.

Los esfuerzos de diálogo político también han enfrentado obstáculos significativos. A pesar de los intentos de mediación, las conversaciones entre el gobierno de Maduro y la oposición liderada por Guaidó no han logrado avances sustanciales y la crisis política en Venezuela persiste.

Igualmente, los esfuerzos para mediar la crisis y promover un cambio de régimen han sido utilizados por el gobierno de Maduro para alimentar una propaganda de lucha contra el imperialismo y la injerencia extranjera, y fortalecer la voluntad de resistencia de su base política.

## **El viraje de la atención política sobre la crisis venezolana: del cambio de régimen al manejo de la crisis migratoria**

A medida que el gobierno de Guaidó perdía respaldo internacional, la atención de los gobiernos sudamericanos a la crisis venezolana cambió sustancialmente, pasando de la búsqueda de una solución a la crisis política venezolana a generar acciones colectivas para el manejo de la crisis migratoria venezolana.

En este sentido, ha habido importantes acciones bilaterales o trilaterales para encontrar soluciones conjuntas. Cabe señalar que, al inicio de la crisis migratoria, y hasta el año 2019, los estados sudamericanos tendían a actuar de manera unilateral con respecto a sus políticas migratorias. En ello tenemos como ejemplo el accionar del Estado ecuatoriano, el cual adoptó la postura de facilitar el tránsito de migrantes venezolanos rumbo a Perú. Al mismo tiempo, Perú empezó a adoptar una política más rígida con respecto a la admisión de migrantes venezolanos: primero, anunció que sólo aceptaría a ciudadanos venezolanos que contasen con un pasaporte vigente (lo cual era un bien escaso en ese entonces) y, posteriormente, impuso el requisito de visado, sin coordinar esta medida con otros países. Sin em-

bargo, podemos ver que este tipo de políticas se empezó a difundir en varios países sudamericanos.

A nivel multilateral, la iniciativa más importante ha sido el Proceso de Quito, formado en septiembre de 2018 por iniciativa del gobierno de Ecuador, el cual inició con una reunión de representantes de 13 países. El objetivo principal de la reunión fue compartir datos sobre la situación de cada nación y, al mismo tiempo, establecer una estrategia regional para abordar la crisis de refugiados y migrantes venezolanos. La movilidad de personas en la región se incrementaba constantemente desde Venezuela, lo que llevaba a los países a buscar soluciones. El Proceso de Quito se originó cuando la capacidad institucional de los países que tenían un mayor impacto en el flujo migratorio desde Venezuela se excedió. Este proceso se originó como una reunión de trabajo cuyo objetivo era mejorar los métodos para atender a los refugiados y migrantes venezolanos, así como encontrar formas de fortalecer la colaboración financiera global. También, tenía como objetivo establecer vínculos institucionales entre los países participantes (Pradel, 2020). El Grupo de Quito abarca diez áreas de trabajo: asilo; centros de orientación; COVID-19; educación; equidad de género; inserción socioeconómica; protección a niños, niñas y adolescentes; reunificación familiar; trata de personas; y VIH-SIDA. A la fecha, el Grupo de Quito ha tenido ocho reuniones técnicas internacionales en las cuales participaron representantes de los gobiernos miembros e iniciativas.

Otro actor multilateral importante es el Sistema Andino de Integración, ya que más del 60 % de los migrantes venezolanos se han establecido en países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) o del Parlamento Andino (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). A nivel del Parlamento Andino, se han adoptado numerosas resoluciones destinadas a armonizar la normatividad comunitaria de derecho migratorio. Igualmente, en junio de 2023, se adoptó la Declaración de Migración en América Latina y el Caribe, en conjunto con 14 gobiernos el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Esta declaración reafirma el deber que tienen los Estados de proteger la movilidad humana y garantizar los Derechos Humanos de los migrantes. Por lo tanto, instó a todos a colaborar en la lucha contra la migración irregular, el crimen organizado y sus ramificaciones. Agregando la importancia de establecer acuerdos y políticas colaborativas para mejorar las condiciones de vida de los migrantes. De igual manera, el Parlamento Andino jugó un rol importante en la solución de la crisis surgida en la frontera entre Perú y Chile en abril de 2023, cuando migrantes venezolanos que salieron de Chile no eran admitidos en Perú ni readmitidos en Chile, y quedaron varados en la frontera.

Por su parte, el gobierno venezolano anunció el inicio del plan Vuelta a la Patria para repatriar a la diáspora venezolana a su país. Según las últimas estadísticas

dadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, hay más de 342 mil ciudadanos venezolanos registrados en el programa, de los cuales sólo 31 mil han logrado ser repatriados.

## **El papel de la asistencia humanitaria en la respuesta a la crisis migratoria venezolana**

La crisis migratoria venezolana se ha caracterizado por el desplazamiento masivo de millones de venezolanos que huyen de la crisis política, económica y humanitaria en su país. La falta de acceso a alimentos, medicinas y servicios básicos, así como la inseguridad y la violencia han llevado a la emigración de una parte significativa de la población. Los países de la región, como Colombia, Brasil, Ecuador y Perú, han sido los principales receptores de refugiados y migrantes venezolanos. La magnitud de este desplazamiento ha generado una necesidad apremiante de asistencia humanitaria para abordar las necesidades básicas de esta población en movimiento.

En esta crisis, los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), han desempeñado un papel fundamental en la respuesta a la crisis migratoria venezolana. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado un papel central en la protección de los derechos de los refugiados y la prestación de asistencia humanitaria. Este organismo ha trabajado en estrecha colaboración con los gobiernos receptores para establecer sistemas de registro de refugiados y garantizar que los venezolanos tengan acceso a la protección internacional. Además, el ACNUR ha brindado apoyo en la identificación y la atención de personas en situaciones de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, niños no acompañados y personas con discapacidades.

Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos ha centrado sus esfuerzos en la provisión de asistencia alimentaria a los refugiados y los migrantes venezolanos. A través de programas de distribución de alimentos y cupones, el PMA ha contribuido a satisfacer las necesidades nutricionales de las poblaciones desplazadas. Esto es crucial, ya que muchos refugiados llegan en estado de desnutrición o con carencias alimenticias severas.

Es importante señalar que, junto con los organismos de las Naciones Unidas, numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) han desempeñado un papel crucial en la respuesta humanitaria a la crisis migratoria venezolana. Estas organizaciones han trabajado en diversas áreas como salud, educación y protec-

ción. Destaca el ejemplo de Médicos Sin Fronteras (MSF), la cual ha proporcionado atención médica esencial a los refugiados y los migrantes venezolanos. Además, ha establecido clínicas móviles y centros de atención médica para abordar las necesidades de salud de las poblaciones desplazadas, incluyendo la atención de emergencia y el apoyo psicológico.

Los esfuerzos de asistencia humanitaria han tenido un impacto significativo en la respuesta a la crisis migratoria venezolana. Se han logrado avances en áreas como la protección de derechos, el acceso a alimentos y la atención médica. Sin embargo, también existen desafíos que afectan la eficacia de estos esfuerzos.

La labor del ACNUR y de las ONG en la protección de los derechos de los refugiados y los migrantes ha sido esencial para garantizar que esta población tenga acceso a la protección internacional y no sea sujeta a devoluciones forzadas. Se ha trabajado en la identificación y atención de personas vulnerables, lo que ha contribuido a prevenir la explotación y el abuso.

Por su parte, la provisión de asistencia alimentaria por parte del PMA y la atención médica brindada por organizaciones como MSF han ayudado a abordar las necesidades básicas de los refugiados y los migrantes venezolanos. Esto ha contribuido a prevenir la desnutrición y garantizar que las personas tengan acceso a atención médica esencial.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la financiación de los programas humanitarios en respuesta a la crisis migratoria venezolana sigue siendo insuficiente. Esto limita la capacidad de las organizaciones para atender todas las necesidades de la población desplazada. De igual modo, barreras logísticas, como la falta de infraestructura y el acceso a áreas remotas, han dificultado la entrega de asistencia humanitaria. Además, las tensiones políticas en la región han generado obstáculos en la coordinación y la colaboración entre gobiernos y organizaciones humanitarias.

## **Conclusiones**

La crisis política y migratoria venezolana ha sido la principal preocupación de la agenda de la política exterior y la cooperación internacional de los gobiernos de Sudamérica en los últimos diez años. Sin embargo, la determinación del curso de las acciones multilaterales y la postura de los países sudamericanos sobre esta crisis ha estado supeditada a las condiciones de la política interna de cada país, especialmente de los resultados electorales. Específicamente, la implementación de sanciones contra Venezuela, el surgimiento del Grupo de Lima y el reconocimiento

al gobierno de Juan Guaidó sólo fue posible gracias a las victorias electorales de los partidos de derecha en el período 2015-2018. Del mismo modo, las victorias electorales de los partidos de izquierda en el período 2019-2022 llevaron a una reversión casi absoluta de las políticas multilaterales adoptadas en el período anterior, que rehabilitaron al régimen chavista dentro de las relaciones diplomáticas sudamericanas.

Igualmente, es importante destacar que, pese a las vicisitudes políticas de cada nación sudamericana, todos los países han basado su política con respecto a la crisis migratoria venezolana en un enfoque de respeto a los derechos humanos y la no criminalización. En esto, el Proceso de Quito ha jugado un rol muy importante en impulsar el respeto al derecho de los migrantes.

La asistencia humanitaria ha desempeñado un papel fundamental en la respuesta a la crisis migratoria venezolana. Los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas, la Comunidad Andina, el Parlamento Andino y las organizaciones no gubernamentales han tenido un impacto significativo en la protección de los derechos, la provisión de alimentos y atención médica, así como la promoción de oportunidades de educación. Sin embargo, aún persisten desafíos, como el financiamiento insuficiente y las barreras logísticas y políticas.

## Referencias

Ayuso, A. & Gratius, S. (2020a). 'Las respuestas de la Unión Europea a las transiciones inversas en Cuba y Venezuela'. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. vol. 9, 2020, 113–134

Ayuso, A. & Gratius, S. (2020b). Sanciones como instrumento de coerción: ¿Cuán similares son las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela? *América Latina Hoy*, no. 85.

Barreto, L. (2018). La domesticación de la Política Exterior de Venezuela (2013-2017). *Relaciones Internacionales*, 91(2), 1-31. <https://doi.org/10.15359/ri.91-2.3>

Bernal-Meza, R. (2017). Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016. *Izquierdas*. 32. marzo 2017, 235-262

Boin, A. & Lagadec, P. (2000) Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management [Preparándose para el futuro: desafíos críticos en la gestión de crisis]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 8(4), 186-191.

Boin, A., Hart, P., Stern E., & Sundelius, B. (2017). The Politics of Crisis Management. *Public Leadership under Pressure* [La política de la gestión de crisis Liderazgo público bajo presión]. Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2008a). *Governing after Crisis* [Gobernando después de la crisis]. In P. 't Hart, A. Boin, & A. McConnell. (Eds.). *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning* [Gobernando después de la crisis. La política de la investigación, la rendición de cuentas y el aprendizaje.]. (pp.3-30). Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2008b). Conclusions: the politics of crisis exploitation [Conclusiones: la política de la explotación de crisis]. In P. 't Hart, A. Boin, & A. McConnell (Eds.), *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning* [Gobernar después de la crisis: la política de la investigación, la rendición de cuentas y el aprendizaje] (pp.285-316). Cambridge: Cambridge University Press,

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests [Explotación de la crisis: impactos políticos y normativos de las competencias de encuadre]. *Journal of European Public Policy*. 16(1), 81–106.

Boin, A., Hart, P and Kuipers, S. (2018). 'The Crisis Approach' [El enfoque de crisis]. In H. Rodríguez, W. Donner, & J. E. Trainor. (Eds.), *Handbook of Disaster Research*[Manual de investigación de desastres]. (2 ed., pp. 23-38). (Handbooks of Sociology and Social Research). Springer.

Camacho, M. (2019). Estos son los 54 países que reconocen a Guaidó, y que Maduro ignora, de 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://es.panampost.com/miguel-camacho/2019/02/12/paisesreconocen-guaido/?cn-reloaded=1> (Mayo, 2019).

Dithurbide, G. (2019). La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018). *Relaciones Internacionales*, 28(56),

57-76. <https://doi.org/10.24215/23142766e055>

Forero Herrera, C. (2021). 'La acción de la OEA en la crisis política, económica y humanitaria de Venezuela'. Universidad Católica de Colombia. Bogotá.

Garelli-Ríos, T. L. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. *Pensamiento Propio*, 159-188.

Gratius, S. y Puente, J.M. (2019). Las claves de la crisis venezolana, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, no. 2, pp. 5-15.

Gratius, S. y Rivero, A. (2018). Más allá del populismo de izquierda y de derecha, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, pp. 35-61

Guzmán Peña, J. (2015). *El papel de la política exterior de Venezuela en el tránsito de la Comunidad Andina al MERCOSUR (2005 - 2014)*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.

Hay, Colin. (1999). "Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Pocess of Change." *British Journal of Politics and International Relations*. 1(3), 317-344.

Horzella, B. (2019). Venezuela: *Proclamación de Juan Guaidó como Presidente encargado Antecedentes de contexto y reconocimiento en el ámbito internacional*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago de Chile.

Kouzmin, A. (2008). Crisis Management in Crisis? [Gestión de crisis durante las crisis] *Administrative Theory & Praxis*. 30(2), 155-183.

Krzywicka, K. (2019). "La Organización de Estados Americanos frente a la crisis del Estado en Venezuela". *Revista del CESLA*. Nro 23, 383-398

Legler, T. & Garelli-Ríos, O. (2018) 'La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas'. *Pensamiento Propio*. Nro 47, 159-188

Mejias, S. A. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros

y limitaciones. IUGM. Milet, P. V. (2010). El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional. Buenos Aires: CRIES.

Mondaca Cortés, R. (2022). *Estados Unidos y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela (2019-2021)*. Universidad de Chile.

Montenegro, Y. (2021) “Sanciones impuestas por Estados Unidos a Venezuela: consecuencias regionales”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 16(2), 121-140

Ochas, M. (2020). “The European Union’s Reaction to the Venezuelan Migration Crisis” [La reacción de la Unión Europea a la crisis migratoria venezolana]. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. vol. 9, 2020 pp. 113–134

Pradel, P. (2020). “El Proceso de Quito: Una Respuesta Regional a la Crisis Migratoria y Humanitaria Venezolana”. *Análisis & Perspectivas*. Nro 30.

Rojas, S. (2020). *La influencia de la diplomacia petrolera venezolana en las acciones tomadas dentro de la OEA frente al contexto democrático de Venezuela (2000-2016)*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá

Romero, C. (1990). *Planos y etapas de la política exterior venezolana*. Instituto de Estudios Políticos. Caracas.

Romero, C. (2003). “Dos etapas en la política exterior de Venezuela”. *Politea*. N 30, pp 319-343.

Romero, C. (2010). *La política exterior de la Venezuela bolivariana*. Plataforma Democrática. Washington.

Romero, C. (2013). *La democracia venezolana y la política exterior*. 7mo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. México. <https://alacip.org/?todasponencias=la-democracia-venezolana-y-la-politica-exterior>

Rozental, D., Jiefets, V. (2018). “Política exterior de Venezuela en el ambiente

de inestabilidad". *Iberoamérica*. No. 4, 54-76.

Sarmiento, G. (2022) *El reconocimiento del gobierno venezolano en la reciente jurisprudencia internacional (2019-2022) y sus consecuencias para la restitución de activos derivados de la corrupción transnacional*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas.

Serbin, A., Serbin Pont, A. (2013). La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo. *Pensamiento Propio*. No 38, 235-254.

Silva Pérez, V. (2019). *Relaciones bilaterales entre Rusia y Venezuela: proyecciones e intereses del kremlin en el país suramericano*. Universidad de Bogotá José Tadeo Lozano. Bogotá.

Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The lost dimensions of Crisis Management [Símbolos, Rituales y Poder: Las dimensiones perdidas de la gestión de crisis]. *Journal of contingencies and crisis management*. 1(1), pp. 36-50.

### **Giacomo Giorgio Canepa Declercq**

ORCID: 0009-0004-9094-6525

Magíster por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts/Harvard University en Boston - EEUU, en Administración de Negocios con mención en Finanzas, magíster en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) del Ministerio de Defensa del Perú, candidato a doctor en Economía por la Universität Bayreuth, Alemania, y economista con mención en Finanzas por la Universidad ESAN.

Executive Education Programs en la Universidad de Harvard escuela de Políticas Públicas Kennedy School en Boston – EEUU, “Gobierno Digital: Tecnología, Política e Innovación del Sector Público”, “Manejo Estratégico y Gestión para líderes de instituciones no gubernamentales”, “Liderazgo Moral: Creando Cambios Positivos desde las bases”, “Líderes Emergentes”. Diplomados en Derecho de Sociedades: Fusiones y Adquisiciones, y Gestión de Empresas Mineras por la Universidad ESAN.

Presidente del Directorio y socio del Instituto CoPartners para políticas públicas y miembro del consejo consultivo de la Vicepresidencia del Parlamento Andino.

Trabajó en el International Forum of Sovereign Wealth Funds del Fondo Monetario Internacional, Consultor del Banco Mundial para el International Working Group of Sovereign Wealth Funds, y el Banco Central de Reserva del Perú.

**Luis Alberto Max Ponce Arnillas**

ORCID: 0009-0004-1702-2270

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Edimburgo, abogado por la Universidad del Pacífico. Director de Políticas Públicas de CoPartners y jefe de gabinete de Asesores de la Vicepresidencia del Parlamento Andino. Profesor de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad Católica San Pablo de Arequipa, especialista en Gestión de Crisis, formulación de políticas y ha sido asesor en el Congreso de la República y asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

## Capítulo II: Contexto histórico y político de la crisis venezolana

Luis Enrique Herrera Romero

### Resumen

El artículo tiene como finalidad revisar el proceso migratorio venezolano recibido por el Perú desde el enfoque de seguridad ciudadana y seguridad nacional; para ello, mediante el método sociológico, se identifican los factores que determinaron el surgimiento de la revolución bolivariana como opción de cambio y posteriormente los factores que determinaron que la población venezolana optara por un masivo proceso migratorio desde mediados de la segunda década del presente siglo. Se revisa el contexto político económico peruano durante el mismo período y se evalúa la capacidad del país de absorber la migración venezolana. Luego, se plantean que estos factores se transforman en una amenaza para la seguridad nacional, por la presencia de acciones delictivas del delito común y del crimen organizado que llegó como parte del flujo migratorio, que reta la capacidad del Estado de imponer el Estado de Derecho, lo que crea una serie de riesgos para la seguridad nacional del Perú.

*Palabras clave:* Seguridad nacional, seguridad ciudadana, crisis económica, migración, inmigración, colectivos, amenazas, crimen organizado, delitos feroces, riesgos.

### Abstract

The purpose of the article is to review the Venezuelan immigration process received by Peru from the perspective of citizen security and national security. To do this using the sociological method the factors that determined the emergence of the Bolivarian revolution as an option for change are identified and subsequently the factors that determined that the Venezuelan population opted for a massive migratory process since the middle of the second decade of this century. The Peruvian political-economic context is reviewed during the same period, evaluating the country's capacity to absorb Venezuelan migration. They then propose that these factors become a threat to national security, due to the presence of criminal actions of common crime and organized crime that arrived as part of the migratory flow, which challenges the State's ability to impose the rule of law, which creates a series of risks for the national security of Peru.

*Keywords:* National security, citizen security, economic crisis, migration, immigration, groups, threats, organized crime, ferocious crimes, risks.

## **Contexto histórico y político de la crisis venezolana**

Evaluar el impacto de la inmigración venezolana en el Perú es un campo todavía en proceso. Más allá de las encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, los estudios de caracterización efectuados por la Organización Internacional para las Migraciones, Misión Perú y algunos estudios sobre sus complejidades y contradicciones, impacto en la inserción laboral y protección de los derechos de los migrantes, todavía queda mucho por investigar, analizar y comprender, sobre todo en las áreas donde la migración es percibida directamente; esto es, en el campo de la seguridad ciudadana y la defensa nacional, dada la agresividad con la que la delincuencia extranjera se manifiesta en el Perú.

Entonces, para iniciar este proceso de comprensión, es necesario conocer que factores económicos, políticos y sociales sucedieron en Venezuela, que expliquen el agresivo proceso migratorio que vivió el Perú, principalmente desde el año 2016, así como las condiciones políticas, económicas y sociales que hicieron del Perú un imán para atraer este proceso migratorio y explicar de esta conjunción de factores, si hoy el proceso migratorio constituye o no una amenaza para la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

Para lograr este objetivo, recurriremos al método sociológico descrito por Becker (2015), quien refiriéndose a la representación de la sociedad señaló lo siguiente:

Todos sentimos curiosidad por la sociedad en que vivimos. Necesitamos saber, en los términos más rutinarios y de la manera más trivial, cómo funciona nuestra sociedad ¿Qué normas rigen la sociedad en la que participamos? ¿Qué patrones de comportamiento siguen los demás? Saber estas cosas nos ayuda a organizar nuestro propio comportamiento, descubrir que queremos, cómo obtenerlo, cuánto costará y qué oportunidades de acción ofrecen las distintas situaciones. (p. 22)

El método planteado por el recientemente fallecido sociólogo norteamericano permite que nos adentremos en la comprensión del fenómeno de la inmigración venezolana hacia el Perú y que nos preguntemos lo siguiente: ¿La inmigración afecta lo que queremos como país?, ¿podemos beneficiarnos de lo bueno de la inmigración y neutralizar lo malo?

Para conocer el funcionamiento de la sociedad venezolana previo a la ola

migratoria y encontrar respuesta a nuestras preguntas utilizaremos diversas teorías que explican la realidad social, como, por ejemplo, la teoría de la degeneración occidental de Ferguson, la adaptación de las instituciones a las mentalidades que plantea Bouthoul y Ortuño, el pensamiento weberiano sobre la formación de expectativas, y el análisis del discurso político de Riorda y Farré, complementadas con la opinión de los propios migrantes y algunos datos estadísticos.

## Contexto de Venezuela anterior a la ola migratoria

Para describir las características de un Estado estacionario, Ferguson (2013) cita a Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones*:

Smith describe la situación de un país anteriormente rico que había dejado de crecer, destacando dos rasgos fundamentales: “En primer lugar, que los salarios de la mayoría de la gente eran miserablemente bajos [...] y segundo [...], la capacidad de una élite corrupta y monopolista de explotar el orden jurídico y la administración en su propio beneficio. (p. 21)

Al respecto, nadie podría negar que hablar de un país anteriormente rico que ha dejado de crecer, es una afirmación que calza perfectamente con la historia venezolana contemporánea; así, el país llanero durante el siglo XX vivió un boom en la producción del petróleo, que significó “el ingreso de grandes sumas de dinero al país; estimándose US\$141.500 millones en el período comprendido entre 1973 a 1984 y de US\$775.959 millones en los años 2004 al 2014” (América Economía, 2015); lo que le permitió, de acuerdo con algunas entidades privadas.

Ubicarse en el puesto 26 entre los países desarrollados durante la década del setenta; sin embargo, estas grandes riquezas no se orientaron a invertir en la creación de nuevas fuentes generadoras de ingresos sostenibles en el tiempo; por el contrario, estos grandes ingresos se orientaron en la década del 70 a la formación de paquetes sociales muy amplios cuya sostenibilidad dependía exclusivamente de las fluctuaciones del precio internacional del petróleo, por lo que el Estado se tuvo que endeudar para sostener el gasto. (AFP Colombia, 2021)

Esta situación negativa se terminó de agravar durante el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, durante el cual “se generó una orgía de dinero, para sostener un costosísimo aparato burocrático [...] lo que derivó que para el año 2015, 36,3 % de la población (10,9 millones de personas) viva bajo la línea de pobreza” (América Economía, 2015).

La debacle económica confirmó los rasgos sociales de los que hablaba Smith:

primero, la existencia de salarios miserablemente bajos. Se estima que hoy “Venezuela tiene las pensiones y los salarios mínimos más precarios de América Latina y el Caribe; por debajo de Haití y Cuba” (Aponte, 2021, p. 26)<sup>1</sup>. Segundo, la capacidad de una élite corrupta de explotar la administración en su propio interés; por ejemplo, las diversas acusaciones de enriquecimiento de la clase política y militar del régimen chavista, como por ejemplo, el caso de la hija del expresidente Chávez, a quien denuncian de poseer una fortuna de 4197 millones de dólares (Infobae, 2017), la formación de una élite de hijos de los dirigentes socialistas de dicho país que presumen su riqueza sin ninguna vergüenza (Percero, 2019), y las denuncias sobre la existencia de funcionarios corruptos relacionados al narcotráfico y lavado de dinero, como los casos investigados de Tareck El Aissami (Moleiro, 2023) y Claudia Díaz Guillén (Gustavo, 2022).

Otra comprobación de esta tesis es que la gestión de cualquier gobierno corrupto e ineficiente es la vía directa al desastre político, económico y social en cualquier país. Podemos plantear otra forma de entender el contexto premigratorio en Venezuela desde la tesis de Bouthoul y Ortuño (1965) sobre la adaptación de las instituciones a las mentalidades, descrita de la siguiente manera:

Cada doctrina política supone la afirmación de nuevos valores morales y sociales, además de un programa de reajustes de la jerarquía y de las instituciones políticas ante los cambios ocurridos en la sociedad [...]. Esta es la razón de que las doctrinas políticas preludien siempre todas las revoluciones. (p. 29)

Por tanto, es importante analizar el contexto venezolano a la luz del componente ideológico que trajo consigo el régimen de Hugo Chávez, a través de la llamada revolución bolivariana, del socialismo del siglo XXI; por tanto, cabe preguntarse cuáles eran las jerarquías e instituciones vigentes antes del Gobierno de Hugo Chávez.

Para comprender esto, de acuerdo con lo que señala por Atehortúa y Rojas (2005), hay que retroceder a la formación del “Pacto de Punto Fijo” en 1958, que sentó las bases de un modelo bipartidista<sup>2</sup> que perduró hasta 1992 y cuyo desmoronamiento llevó al poder a Hugo Chávez Frías en las elecciones generales de 1998; durante este período, Venezuela vivió los vaivenes del precio del petróleo, pasando la bonanza económica en la década del setenta, a años de

---

<sup>1</sup>En el estudio, se deja constancia del ocultamiento de información de parte del gobierno venezolano, cuando afirma “lo cierto es que hoy, a mediados de 2021, ya hace seis años que el INE oculta los registros oficiales más relevantes acerca de la incidencia de la pobreza en el país [...]. Ese ocultamiento estadístico es una práctica [...] que parece empeñarse en negar una realidad que resulta particularmente sensible; porqué contraría los imperativos del honor ideológico.

<sup>2</sup>Acuerdo adoptado entre Acción Democrática (AD), de tendencia social demócrata, y el Partido Socialcristiano (Comité de Organización Política Electoral Independiente, COPEI).

depresión económica a finales de los años ochenta, lo que generó hartazgo en la población, siendo los hechos más conocidos de este período de crisis, el llamado “viernes negro, del 18 de febrero de 1983 y el caracazo del 27 de febrero de 1989, cuando Venezuela vivió los disturbios más sangrientos de su historia. (p. 262)<sup>3</sup>.

Este contexto de crisis es el que explica el surgimiento de la figura de Hugo Chávez como líder político. Su intento de golpe de estado del año 1992 lo catapultó como una figura política a través de su conocida frase de rendición “por ahora” para, posteriormente, una vez liberado y en la carrera electoral de 1998, elaborar un discurso político de igualdad, desarrollo, y demolición del bipartidismo que le dio contenido inicial al socialismo del siglo XXI como base doctrinaria de la revolución bolivariana.

Podemos analizar el desarrollo del discurso político de Hugo Chávez desde dos planos: el de las expectativas y el organizacional; en el primer plano, siguiendo el pensamiento de Weber (1998) – que señala que “la clase trabajadora se conformó con su destino mientras se le pudo prometer la salvación eterna. En cuanto desapareció está esperanza, tuvieron que producirse tensiones dentro de la sociedad que desde entonces no ha parado de crecer” (p. 333) – podemos plantear que la tranquilidad social depende del sistema de creencias vigente y de las expectativas que se formen en la ciudadanía. En ese sentido; el discurso político cumple hoy el mismo rol que la religión ayer, esto es, brindar esperanza, una promesa de futuro para el ser humano.

Para entender por qué las expectativas se constituyen en un factor detonante del proceso migratorio es necesario recordar cuál fue la promesa de futuro que elaboró Hugo Chávez en su discurso político; así, en uno de sus primeros discursos, señaló lo siguiente:

Hoy, 2 de febrero de 1999, ¡llegó la hora de la resurrección de la patria de Simón Bolívar! Constituyente habrá en Venezuela y nadie podrá evitarlo, porque esa es la voluntad del pueblo soberano de Venezuela [...]. Hoy la palabra de Bolívar vuelve a recorrer los campos y las ciudades de Venezuela. Necesitamos moral, necesitamos luces, necesitamos unión para poder impulsar el motor de la Venezuela que queremos y dejárselos a nuestros hijos, a nuestros descendientes,

---

<sup>3</sup>La experiencia del Punto Fijo en Venezuela podría periodizarse en tres momentos singulares: 1959-1974, fase en que se fortalece el bipartidismo; 1974-1979, período de la fiebre de dólares y el sueño de la prosperidad; y 1979-1992, fase del colapso económico y el descontento generalizado [...]. El intento de golpe de Estado de Hugo Chávez, el 04 de febrero de 1992, fue, luego del caracazo, la primera manifestación concreta del derrumbe político de los partidos y de las Instituciones del Estado, pero la rendición militar de Chávez, [...] se transformó en victoria política al exigir como condición la posibilidad de dirigirse a Venezuela. De esta manera, un desconocido total se convirtió en figura de proyección nacional [...] con su histórica frase de rendición y derrota, “por ahora”.

para que ellos no tengan que vivir estos desaffos oscuros que nosotros hemos tenido que vivir. (cit. en Ulloa, 2013, p. 109)

Es en este primer momento que observamos el discurso de ruptura con el pasado (“nadie podrá evitarlo”), igualdad (“el pueblo soberano”) y fundamentalmente desarrollo económico (“el motor de la Venezuela que queremos”), que encierra la promesa de cambio propuesto al pueblo venezolano y que gran parte de su población hizo suya con la esperanza real de salir de las condiciones negativas del pasado, como lo podemos comprobar del análisis de Sánchez:

Décadas después con el nuevo orden institucional que se inició con la Constituyente en 1999, se estableció el marco para un nuevo modelo de sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica y pluricultural, en un Estado social de justicia y derecho... principio que impulsó la participación política y ciudadana ... para garantizar los derechos sociales, la distribución equilibrada del ingreso y la riqueza como principal expresión del interés colectivo, a fin de reproducir la apropiación de lo público como espacio de interés y para la acción, ya no solo del Estado sino también de los ciudadanos. (2016, p. 78)

Esta esperanza se vio sostenida, como se señaló anteriormente, por una bonanza sin precedentes en los precios del petróleo, que permitió al gobierno de Chávez emprender un programa de nacionalizaciones que hizo crecer el tamaño y el costo del aparato estatal, así como sostener una política de subsidios en su propio país y a favor de terceros como Cuba, que se hizo insostenible una vez que el precio del petróleo comenzara a caer a partir del año 2014, lo que ha llevado a Echarte a señalar que “la situación económica de Venezuela nos muestra que el socialismo es un modelo fracasado que genera pobreza y grandes distorsiones allí donde se aplica” (2018. pp. 68-92)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Hugo Chávez Frías fue elegido presidente en 1999 y mantuvo el cargo hasta su muerte en 2013. Durante su gobierno, de corte socialista, [...] se benefició de los altos precios de las materias primas durante esos años y emprendió un programa de elevado gasto público y crecimiento del poder estatal (Rallo, 2016, p. 1).

Un ejemplo de esto es que el gasto público real se duplicó desde 1999 hasta 2013 [...]. En el momento en que se produjo la caída del precio del petróleo (2014 en adelante) el modelo entró en una profunda crisis pues el gobierno carecía del acceso a los dólares necesarios debido a la excesiva dependencia hacia este sector. Las autoridades reaccionaron erráticamente emitiendo deuda en los mercados internacionales y recurriendo a una excesiva emisión monetaria por parte del banco central, lo que generó una gran devaluación de la moneda nacional [...] esos años se optó por alterar los controles de cambio de divisas que se empezaron a crear en los años ochenta y que constituyen la principal causa de la enorme corrupción política y del desabastecimiento de dólares [...] largas colas en los supermercados para conseguir los productos y un amplio mercado negro. [...]

La principal fuente de obtención de ingresos públicos procede de Petróleos de Venezuela (PDVSA) pero la producción ha caído en los últimos años y actualmente es una empresa quebrada que se ha visto obligada a importar gasolina [...] Hay que señalar también como indican (Montaner., et al: 2014) la ingente cantidad de petróleo que se ha entregado al régimen cubano por motivos exclusivamente ideológicos que agravan la situación del sector. Como consecuencia del declive de este sector y del resto de la economía nacional el PIB ha caído un 34 % en los últimos cuatro años (Rallo, 2013, p. 1). [...] y, entre 2003 y 2015, la fuga de capitales superó los 180.000 millones de dólares [...] en Venezuela no hay respeto por la propiedad privada y el sector productivo se haya completamente intervenido.

El paso del discurso inicial al discurso de implementación del socialismo del siglo XXI, lo comprobamos del análisis que realizan Riorda y Farre (2012), del discurso político de Chávez durante el proceso electoral del año 2006, cuando señalan lo siguiente:

Tiene como base dos ejes discursivos: primero, la fijación de su principal enemigo “Estados Unidos (personificado en George Bush presidente de EE.UU. en ese momento), asocián[dolo] a sentimientos patrióticos o nacionalistas, y [segundo, la] referencia a hechos concretos como las obras efectuadas por el gobierno, y las razones por las cuales la “revolución bolivariana” es la única opción favorable para Venezuela [...] presentando sus propuestas y construyendo positivamente la imagen de toda su gestión y de su equipo [...] Se trata de la “revolución” [...] que [...] lucha contra el hambre de los pueblos, más trabajo, mejor distribución y menos corrupción. La frase que se destaca en su particular lenguaje discursivo es darle poder al pueblo. (pp. 242-250).

Por otro lado, esta línea discursiva consolida el proceso de cambio organizacional que se inició con la nueva constitución aprobada el año 1999<sup>5</sup>, cuando se crearon los “Consejos Comunales” que representaron una nueva forma de control del poder, tal como lo manifestó el mismo Chávez: “Ahora el poder popular se organiza [...] asumiendo nuevas formas de poder” (Sánchez, 2016, p. 79), y la formación de los llamados “colectivos”, que pasaron a ser la fuerza de choque, la guardia armada del régimen, creados “para defender el modelo de gobierno, al pueblo y a los cuadros políticos, y así mismo, atacar a los opositores, actuando con total libertad, incluso matando personas, sin que el Estado interviniera en su contra” (García Marco, 2017).

Se señala, además, que la Constitución Política de 1999 impuso no sólo el cambio organizacional, sino también la ideologización política, porque impuso un modelo de solidaridad y redistribución económica basado en un modelo socialista, a través de la aprobación de un nuevo capítulo de derechos económicos, que permitió que el Estado confisque bienes privados “en caso el privado sea sentenciado como responsable de un delito cometidos contra el patrimonio público” (Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999). Posteriormente, esto derivó en la aprobación de las llamadas 49 leyes habilitantes, entre la que se encontraban la ley de hidrocarburos y la ley de tierras y desarrollo agrario, que en la práctica resultaron en un proceso de desmoronamiento de la meritocracia empresarial y la expropiación de tierras agrarias y negocios, y se constituyó en una

---

<sup>5</sup>La Constitución el año 1999 instituye organizaciones comunales con poder de administrar los servicios públicos (art. 184°), e introduce “el deber del Estado de promover la iniciativa privada y la justa distribución de la riqueza [...] y de confiscar los bienes nacionales o extranjeros en el caso en que se haya cometido un delito contra el patrimonio público.

forma de violación de los derechos de propiedad y seguridad jurídica, que explican la destrucción del aparato productivo nacional y la salida de capitales del país<sup>6</sup>.

Finalmente, el aspecto más oscuro de la implementación del socialismo del siglo XXI se manifiesta en las continuas denuncias de violación de los derechos humanos sobre la población venezolana, a través de “prácticas represivas del gobierno, criminalización de la protesta, detenciones arbitrarias, torturas y abusos de autoridad de parte de las fuerzas armadas” (Condori et al., 2020, p. 73); de igual forma, por la censura y cierre de los medios de comunicación opositores, como el caso de Radio Caracas Televisión el año 2007 y la aprobación de la “Ley Constitucional contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia”, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela que establece penas “de hasta veinte años para quienes publiquen material que se considere de odio; en razón a la pertenencia a un determinado grupo político, e incluso castiga con la revocatoria de la concesión a los medios de comunicación” (La Gaceta, 10 de noviembre de 2017).

La afirmación se confirma con la información que señala que miles de periodistas se han visto obligados a salir del país, y que el gobierno chavista realizó diversas acciones que “impactan en el ejercicio de la profesión, tales como, la censura impuesta por el Gobierno Nacional y el cierre de medios por medidas directas o indirectas que buscan frenar y controlar la crítica y la contraloría social” (Colegio Nacional de Periodistas Seccional de Zulia, CNP Zulia, 2018); por otro lado, según un informe de la cadena alemana Deutsche Welle, para el año 2021, existían “251 personas privadas de libertad a las que se consideran presos políticos, y que desde año 2014, se han registrado 15 749 detenciones políticas”, y eran internacionalmente conocidos los casos de Leopoldo López Mendoza, Daniel Ceballos Morales y Antonio Ledezma Días, autoridades políticas presas por oponerse al citado régimen.

Todo lo expuesto muestra los factores que explican por qué el pueblo venezolano perdió la esperanza en el discurso político del socialismo del siglo XXI y se vio en la necesidad de iniciar un proceso migratorio desesperado hacia diversos países del subcontinente. Entre estos factores, se han identificado la crisis económica sin precedentes, la pérdida de empleo, corrupción desenfadada, la violencia social y política, los mismos que han sido comprobados con los datos obtenidos por Condori (2020) mediante un muestreo realizado a 249 ciudadanos venezola-

---

<sup>6</sup>Estas 49 leyes habilitantes ocasionaron el comienzo de la polarización en Venezuela; por un lado, Chávez – quien en su pensamiento socioeconómico, siempre buscó la distribución de la riqueza más que una estrategia de política de generar un ingreso económico a Venezuela independiente del petróleo – y, por otro lado, los intereses económicos fuertes de quienes se sentían afectados por dichas leyes, como la ley de hidrocarburos, que básicamente fue la que ocasionó más huelgas y paros en los meses posteriores, así como la ley de tierras y desarrollo agrario, que en la práctica significó la expropiación de tierras.

nos inmigrantes en la ciudad de Huancayo, Perú, donde identificó que “el 92,4 % emigró por la falta de empleo e ingresos económicos, y el 7,6 % por persecución política” (p. 75).

Un efecto derivado de estos factores es la presencia de bandas criminales venezolanas dentro del flujo migratorio; muchas de ellas derivadas de los citados “colectivos” chavistas que, transformados ahora en bandas internacionales, muestran un nivel de ferocidad poco conocido en los países donde han llegado, lo que impacta negativamente en la percepción que se tiene sobre los inmigrantes y en la seguridad ciudadana y la seguridad nacional de cada uno de los países que los ha recibido.

## **Contexto del Perú durante la ola migratoria**

En el Perú, la migración venezolana ha sido muy significativa en los últimos años, de acuerdo con las estadísticas presentadas por el exministro del Interior, Mariano González Fernández, ante el Congreso de la República, ingresaron al país:

el año 2016, 43 306 inmigrantes venezolanos; el año 2017, 203 161; el año 2018, 771 160; el año 2019, 397 147; el año 2020, 14 057; el año 2021, 13 698 y el año 2022, 9731, hasta el 26 de abril (lo que da un total de un millón cuatrocientos cincuenta y dos mil doscientos sesenta personas), de los cuales sólo 1 087 019 tenían registrada su permanencia de forma permanente” (Comunicación personal con Mariano González, 8 de julio de 2022)

Con respecto al pico migratorio del año 2018, es pertinente recordar la declaración del presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski del 4 de marzo de 2018, cuando señaló que “os venezolanos son bienvenidos al Perú porque en los años 70, cuando aquí había una dictadura, muchos peruanos se fueron a Venezuela. O sea, venezolanos bienvenidos al Perú, vengan aquí y les pagaremos los sueldos de ley” (Diario Gestión, 2018). De hecho, esta declaración política incentivó la inmigración hacia el Perú, tal como, se corrobora con las estadísticas antes citadas.

Para poner en contexto estos datos, es importante recordar en qué situación económica se encontraba el Perú durante este período. No debe olvidarse que diversas entidades internacionales alabaron el comportamiento de la economía peruana durante las últimas décadas y señalaron que “en 15 años de crecimiento económico, entre 2004 y 2019, el Perú redujo el porcentaje de pobreza de 59 % a 20 %” (Alarcón, 2023). Esta situación es diametralmente opuesta al comportamiento de la economía venezolana en el mismo período de tiempo, por lo que es normal

identificar por qué gran cantidad de venezolanos se sintieran atraídos por inmigrar al país de los incas con la intención de comenzar una nueva vida, y aprovechar su potencial económico y la promesa de mejora de su primera autoridad política.

Cabe señalar que para algunos autores la inmigración trae efectos positivos a la economía. Así, por ejemplo, Aruj (2008) considera que “entre los efectos positivos se encuentran la incorporación de mano de obra, el incremento del consumo, la recaudación a partir del pago de impuestos y las remesas” (p. 103); sin embargo, también se identifican como aspectos negativos el traslado de la delincuencia, la formación de economías informales y la depresión de los salarios<sup>7</sup>.

De forma específica, si analizamos la información contenida en la Figura 1, veremos que la tendencia del PBI peruano, desde el año 2016 a la fecha, presenta una tendencia decreciente. Se halló que el año 2019, el Perú creció 2,16 %, lo que significó la tasa más baja de los diez años previos; esa es la situación económica en que se encontraba el país cuando se desató la crisis de la COVID-19, situación que se agravó considerablemente por la paralización económica a lo largo de casi seis meses, lo que llevó a una caída del 11,16 % del PBI el año 2020, el cual, si bien tuvo una recuperación del 13,3 % el año 2021, esto no significó que el país recuperase la senda de crecimiento al promediar sólo un 2,7 % de crecimiento del PBI el año 2022 y presentar una expectativa de crecimiento menor al 1 % el año 2023, lo que quiere decir que el Perú no se encontraba ni se encuentra en condiciones económicas favorables para absorber positivamente el volumen de migrantes venezolanos que ingresaron, dadas sus propias limitaciones, por ejemplo, para provisionar servicios públicos, tal como quedó demostrado durante la pandemia<sup>8</sup>.

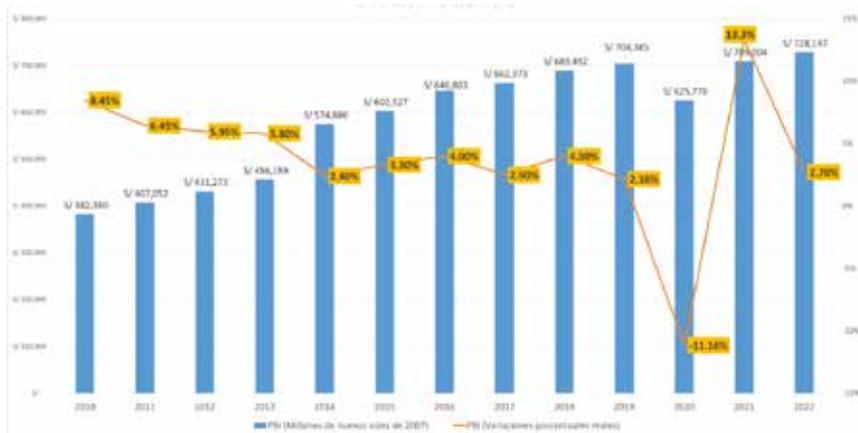
---

<sup>7</sup>El FMI (2020) señala que los inmigrantes que llegan a las economías avanzadas hacen crecer el producto y la productividad tanto a corto como a mediano plazo [...] No obstante, los efectos positivos de la productividad no son apreciables en el caso de la inmigración de refugiados en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, lo cual pone de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes a la hora de integrarse en los mercados de trabajo locales.

<sup>8</sup>En opinión del Banco Mundial: “Luego de casi dos décadas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, la crisis sanitaria expuso la fragilidad del país. [...] concluyendo que la pandemia aceleró la ‘urbanización de la pobreza’, pues ahora casi siete de diez peruanos en esta situación viven en zonas urbanas, cuando antes de la llegada del COVID-19 la incidencia era de alrededor de cinco de cada 10. La cuarta parte de ellos se concentra en Lima”.

# Figura 1

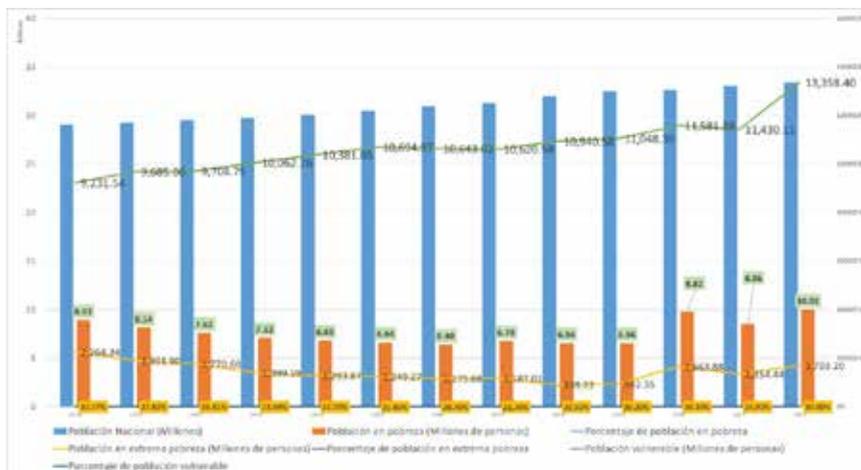
Crecimiento del PBI nacional 2010-2022. Variación porcentual



Nota. El gráfico representa el comportamiento del PBI peruano durante el período 2010-2022, específicamente su tasa de crecimiento/decrecimiento.

# Figura 2

Comportamiento de la pobreza en el Perú 2010-2022

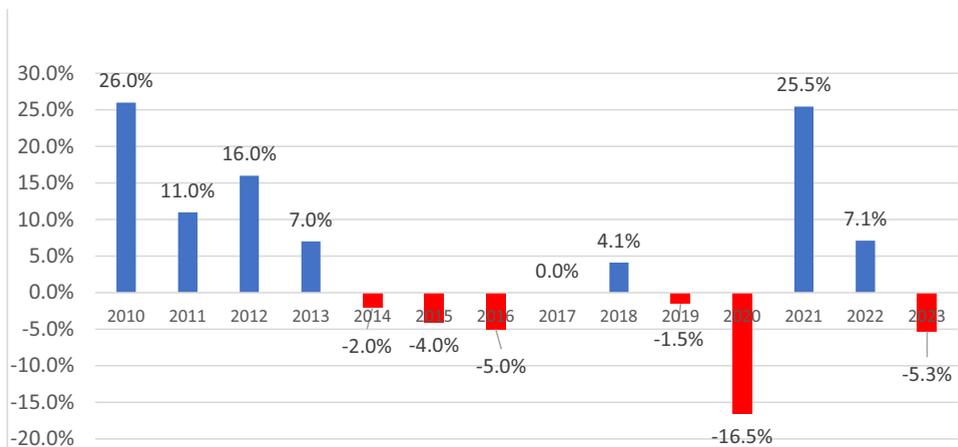


Nota. El gráfico representa el comportamiento de la pobreza en el Perú desde el año 2010 hacia adelante. Las barras en azul representan el total poblacional; las barras en naranja, la población considerada en pobreza; la línea naranja representa la población en extrema pobreza y la línea verde oscura, la población vulnerable.

Finalmente, este contexto de debilidad se expresa en la inestabilidad política existente entre los años 2016 y 2022, durante los cuales el Perú tuvo seis presidentes de la República, dos de ellos elegidos constitucionalmente (Pedro Pablo Kuczynski, 2016; y Pedro Castillo, 2021) y cuatro por sucesión constitucional (Martín Vizcarra, Manuel Merino, Francisco Sagasti y Dina Boluarte), período caracterizado por un contexto de reclamos políticos y sociales que impactó negativamente en la confianza de los actores económicos, tal como se puede apreciar en el Figura 3.

Entonces, se puede afirmar que en un contexto de debilidad e inestabilidad política y económica, se hizo difícil para el Perú incorporar de forma positiva, la inmigración venezolana a la economía nacional; por el contrario, como señala el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Comunicaciones CIUP (2023), “la migración venezolana tuvo un efecto negativo en el mercado laboral para determinados grupos, como los jóvenes con poca educación y sectores como el de servicios en cuanto a empleo y salarios”. Esto se agrava si se considera la estructura de la economía peruana, que tiene un alto componente informal, lo que no permite aprovechar, por ejemplo, el impacto tributarias de sus aportaciones. Por otro lado, el incremento de la pobreza durante los últimos años también empujó la migración de peruanos hacia el exterior; así, “desde el mes de enero 2022 hasta junio 2023, 415 393 peruanos han salido del Perú y no han regresado, según la información otorgada por la Superintendencia Nacional de Migraciones” (Pighi, 2023).

**Figura 3**  
Tasa de crecimiento de la inversión privada en el Perú



*Nota.* El gráfico representa el comportamiento de la inversión privada en el Perú desde el año 2010 hacia adelante.

El impacto en cuanto a empleo y salario podemos comprobarlo de los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en la II Encuesta Dirigida a la Población Venezolana (II ENPOVE) 2022, cuyos resultados son los siguientes:

En el aspecto laboral se aprecia que el 82,0 % de la población refugiada y migrante de Venezuela que reside en nuestro país conforma la población económica activa (PEA), el 97,9 % de ellos tiene empleo y el 2,1 % está desempleado. De las mujeres, el 71,8 % forma parte de la PEA, mientras que, en el caso de los varones, la proporción alcanza el 92,5% [...] La II ENPOVE evidenció que el 19,2 % de la PEA refugiada y migrante de Venezuela en el Perú que se encuentra ocupada tiene contrato laboral, mientras que, el 80,8 % trabaja sin contrato. Con relación al ingreso mensual proveniente del trabajo, se aprecia que en promedio perciben 1200 soles mensuales. Asimismo, se observa que las mujeres tienen un ingreso promedio mensual de 1000 soles y los hombres de 1299 soles. (INEI, 2020)

Si extrapolamos las estadísticas del MININTER con los indicadores del INEI citados, para mediados del año 2022, 1 182 874 de inmigrantes venezolanos se habían incorporado a la PEA y 24 840 se encontraban desempleados; de la PEA empleada, 935 691 se encontraban trabajando sin contrato; es decir, formando parte de la economía informal. Estos datos requieren de monitoreo constante por la continua movilidad que tienen los migrantes que ingresan y salen del país anualmente en búsqueda de nuevas oportunidades.

Por otro lado, si bien estos grupos no están plenamente incorporados a la economía formal, sí presionan por la provisión de servicios públicos, lo que genera una obligación de gestión de parte de los gobiernos de turno; así, la segunda encuesta dirigida a la población venezolana (II ENPOVE, 2022) identificó las siguientes brechas en la provisión de servicios públicos: “Acceso a salud (55,8 %), alimentos (45,6 %), generación de ingresos/empleo (40,3 %), alojamiento (31,0 %), educación y capacitación (28,6 %), esparcimiento y diversión (19,8 %), ropa/cuidado personal (13,3 %), regularización de su situación migratoria (11,5 %)”.

Estos resultados grafican la tarea pendiente de parte del Estado peruano y que requiere para su atención la gestión eficiente de los presupuestos públicos, que deben ser gestionados de forma eficiente y transparente, para lograr un círculo virtuoso de inversión-trabajo-consumo-ahorro-impuestos-servicios públicos-inversión.

Otro aspecto que debe evaluarse es la participación de inmigrantes venezolanos en actos delictivos en territorio peruano. Según Benavides, “entre los años

2016 a setiembre 2019, se registraron 5767 denuncias contra venezolanos en Lima Metropolitana” (2020, p. 30), cantidad que se ha incrementado, conforme declaró el comandante general de la Policía Nacional del Perú durante la realización de un operativo de control celebrado en abril del año 2023, dado que “entre el año 2022 y 2023 se detuvieron 22 mil venezolanos por diversos delitos, agregando que parte de estas personas han llegado especialmente a delinquir con comportamientos criminales bastante fuertes” (Infobae, 2023).

Si como se señala un poco más de 24 mil inmigrantes venezolanos se encuentran desempleados, podemos deducir que parte de este grupo humano comete actos delictivos como medio de vida o se encuentran expuestos a realizarlos, cantidad que puede verse incrementada si consideramos la movilidad que existe entre economía informal e ilegal, aspecto, sin embargo, que requiere estudios posteriores.

No debe dejarse de lado que la economía ilegal llega a mover hasta 6650 millones de dólares anualmente en el Perú (Redacción RPP, 2023), mercado ilegal que es controlado y disputado por bandas criminales internacionales y nacionales que luchan por el control territorial y económico del delito en los lugares donde se ubican, ya sea a través de la corrupción de funcionarios, la extorsión o el asesinato.

En este contexto, la delincuencia venezolana trae una nueva cultura delictiva al Perú, que actúa sin temor a mostrarse y con una violencia no conocida en el país, lo que crea un espiral negativo, que obliga a transformar la cultura delictiva nacional hacia comportamientos más feroces para mantener o alcanzar el control del delito, lo cual constituye una amenaza para la seguridad nacional, porque agrede nuestros valores culturales y nuestra economía al sembrar el temor en la sociedad, que afecta directamente las decisiones de inversión.

En ese sentido, para comprender la necesidad de invertir presupuestos públicos en seguridad ciudadana y defensa nacional, es pertinente recordar la teoría de Holmes y Sunstein (1999), que se refieren sobre el costo de los derechos de la siguiente manera:

La mayoría de los ciudadanos se sienten razonablemente seguros la mayor parte del tiempo, en gran medida gracias a los esfuerzos de la policía, cuyos agentes son los protectores públicos asalariados de una de nuestras libertades más básicas: la seguridad personal o física [...] los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyo públicos. (p. 32)

Esto nos hace recordar que no es posible ser eficientes en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado si no se invierten recursos suficientes para de-

fender a nuestra sociedad de las amenazas a su seguridad, por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, sólo para fortalecer a la Policía Nacional del Perú, el Plan Estratégico por Capacidades Mariano Santos 2030 estimó para el año 2020 una “brecha de inversión de veintitrés mil millones de soles aproximadamente” (comunicación personal con L. Herrera, enero 2020)<sup>9</sup>, para fortalecer los cinco capacidades policiales identificadas: gente, infraestructura, equipamiento, tecnología y comunicación.

Al respecto, la Escuela de Altos Estudios para la Defensa de España (EALEDE, 2013), en un estudio sobre la situación de crisis en la Unión Europea, señala que “promover seguridad frente a los desórdenes, los delitos y la violencia es clave para salir de la pobreza y crear un desarrollo sostenible en todos los sectores” (p. 183), lo que reafirma nuestra opinión de que para conseguir el bienestar del Perú en los próximos años se requerirá de estabilidad y una agenda política de fortalecimiento del Estado de Derecho que devuelva la confianza a todos los actores, a fin de dinamizar las inversiones en los diversos campos productivos de la economía nacional, derrotar a la corrupción y fortalecer la gobernanza nacional.

## **Inmigración y amenazas para la seguridad nacional y seguridad ciudadana**

No cabe duda de que algunos de los factores que explican la migración masiva venezolana son parte histórica de la realidad política y económica del Perú, como la corrupción; a ello debemos agregar que, en los últimos años, la agudización de la crisis económica ha impactado en el empleo y la pobreza, factores que explican el propio proceso migratorio peruano hacia el exterior y la agudización de la violencia social. Sin embargo, es en este último aspecto donde se percibe en mayor medida el impacto de la migración venezolana por el volumen de inmigrantes involucrados en actos delictivos y la demostración de una cultura delictiva más feroz y menos temerosa a la acción del Estado, lo que afecta la tranquilidad ciudadana y su capacidad de desenvolverse libremente, por lo que es pertinente establecer las razones por las que ambos conceptos – inmigración y seguridad – se relacionan, y cuál es la amenaza inherente de la primera hacia la segunda.

En primer lugar, debemos citar la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN 2030), la misma que define seguridad nacional como “la situación que alcanza el Estado en la que tiene garantizada la soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado Constitucional de Derecho, la paz social y los intereses nacionales, así como la protección de la persona

---

<sup>9</sup>El autor del artículo formó parte del equipo que elaboró el Plan Estratégico por Capacidades Mariano Santos 2030.

humana y los derechos humanos mediante acciones de naturaleza diversa y carácter multidimensional, que permitan hacer frente a las amenazas y las preocupaciones con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar general” (pp. 27-28)

En ese sentido, podemos definir “bienestar general” como la situación en que se cumple la visión que tienen los peruanos de su propio futuro, visión descrita y sustentada en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN2050), el cual se constituye como el principal instrumento político que define el quehacer de toda la nación, al señalar lo siguiente:

Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional. Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio millenario, y protegemos nuestra biodiversidad. El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, lo que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia. (p. 30)

Fijada nuestra expectativa de bienestar, podemos definir que toda acción promovida por terceros países, organizaciones o individuos, de forma externa o interna, que afecte la posibilidad de conseguir la visión deseada, se considerada como una amenaza, y por tanto, debe ser monitoreada y neutralizada constantemente. Por ellos, la PNMSDN 2030 señala lo siguiente: “pueden pasar de un estadio de latencia a un estado de realidad violentamente, afectando el normal funcionamiento del Estado y la tranquilidad pública de las personas” (pp. 28-31).

Estas amenazas pueden presentarse a través de la “subversión [...] el tráfico ilícito de drogas, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, y otras que afectan la gobernanza y pongan en riesgo la capacidad de administración del Estado” (Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, PNDEF, 2018, p. 45) y, en general, mediante cualquier acción delictiva que afecte el Estado de Derecho, porque ocasiona zozobra en la población, e interfiere en su vida cotidiana, en su posibilidad de crecimiento económico o simplemente en la posibilidad que el Estado ejerza su autoridad.

Al ser las acciones delictivas amenazas concretas contra la seguridad ciudadana de parte de inmigrantes venezolanos de forma individual o como bandas

criminales, es pertinente citar la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, la cual establece como problema público que explica el nivel de incidencia del delito y la violencia a los “altos niveles de victimización que afecta a la ciudadanía [...] que se explican por el incremento del carácter violento de los delitos, la existencia de delitos de alta complejidad y los robos y hurtos en espacios públicos” (PNMSC2030, p. 13); por eso, es tan importante el fortalecimiento del Sistema de Administración de Justicia para fortalecer el Estado de Derecho en general, y en especial, fortalecer la capacidad de identificar, ubicar, capturar, procesar judicialmente y mantener presos a los delincuentes que afectan nuestra seguridad y tranquilidad.

Por ello, el primer eslabón de la cadena lo constituye la Policía Nacional del Perú como la “expresión de la potestad del Estado de ordenar las actividades individuales, y limitar los derechos y libertades individuales, en beneficio de la comunidad [...] garantizando la seguridad de los ciudadanos (EALEDE, 2013, p. 242). Su fortalecimiento se orienta al cumplimiento de su rol operativo, esto es, identificar, ubicar y capturar a los delincuentes y organizaciones criminales nacionales e internacionales que constituyen una amenaza para la seguridad ciudadana.

De igual forma, los demás eslabones de la cadena de valor en el sistema de justicia, como Ministerio Público y el Poder Judicial, deben fortalecerse para garantizar el procesamiento oportuno y rápido de los individuos que constituyen una amenaza al bienestar ciudadano y de esta forma no generar impunidad y sentimiento de confianza en el delincuente; finalmente, el Poder Ejecutivo, a través de su Ministerio de Justicia, debe garantizar el funcionamiento adecuado de los centros penitenciarios, tanto en su rol resocializador como en su rol de seguridad para evitar que el delito se extienda desde los penales.

De lo expuesto, se entiende que el impacto de las acciones delictivas trasciende lo estrictamente policial para constituir una amenaza a la propia capacidad del Estado de proveer bienestar y seguridad a sus ciudadanos, por lo que otro actor clave que debe fortalecerse es el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, a fin de cumplir su rol constitucional de salvaguardar la soberanía nacional, participar en el desarrollo económico y social del país, y dar apoyo a la Policía Nacional en casos específicamente señalados.

## Conclusiones

Descrita la relación entre inmigración y seguridad, podemos concluir que no es el proceso migratorio el que produce una amenaza para la seguridad nacional y la seguridad ciudadana en sí mismo, sino los individuos y las organizaciones criminales que llegan como parte del flujo migratorio y se involucran en actividades delictivas dentro del país.

Por ello, se puede concluir que las acciones delictivas realizadas por inmigrantes venezolanos son las que constituyen una amenaza para la seguridad ciudadana y la seguridad nacional; por ello, proponemos una tipología de riesgos a los que se encuentra expuesto el sistema de defensa nacional y seguridad ciudadana, con la finalidad de orientar y definir las estrategias legales, organizacionales y operativas de neutralización que deben ser adoptadas.

Esta tipología, elaborada con criterio de experto, es la siguiente:

- a) Riesgo de seguridad nacional. – La delincuencia internacional considera al Perú como un mercado potencial, fácil de ser penetrado por la debilidad de su sistema de justicia y alto nivel de corrupción, lo que pone en riesgo la gobernanza y la capacidad de reacción del Estado.
- b) Riesgo de seguridad ciudadana. – La delincuencia común y el crimen organizado nacional e internacional generan un incremento de la tasa de delitos en el país y causan zozobra y temor en la sociedad peruana, lo que pone en riesgo la confianza de la ciudadanía en el estado de derecho.
- c) Riesgo moral. – El crecimiento del delito, sobre todo del delito violento, como la extorsión, relacionado a delincuentes extranjeros, crea un sentimiento de temor dentro de la sociedad peruana que prefiere aceptar el delito que denunciarlo, lo que pone en riesgo la confianza ciudadana para denunciar los delitos.
- d) Riesgo cultural. – El crecimiento del delito, relacionado a delincuentes extranjeros, genera un sentimiento de xenofobia en contra de los migrantes venezolanos, que pone en riesgo la seguridad de los migrantes en el país.
- e) Riesgo ético. – El crimen organizado nacional e internacional, fortalecido y con ingentes sumas de dinero ilícito, corrompe funcionarios públicos para asegurarse impunidad, lo que pone en riesgo la gobernabilidad del país.
- f) Riesgo político. – El crimen organizado nacional e internacional, fortalecido y con ingentes sumas de dinero ilícito, invierte en las campañas electores para

presidente de la república, congresistas, gobernadores, alcaldes con la finalidad de asegurarse impunidad y blanqueo de dinero, lo que pone en riesgo la gobernabilidad del país.

g) Riesgo económico. – El incremento del delito, sobre todo del delito de extorsión, impacta negativamente en las decisiones de inversión, genera cierre de emprendimientos y empresas formales y afecta la productividad nacional, lo que pone en riesgo el desarrollo económico del país.

Para mitigar estos riesgos no basta que el Estado invierta en seguridad ciudadana, sino que debe fortalecer la prevención del delito con la inversión en otros sectores como infraestructura, donde el Ministerio de Economía y Finanzas estimó en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) que existía una brecha de 363 mil millones de soles” (p. 9), y sectores básicos, como salud, educación, agua y saneamiento, defensa, etc.

Finalmente, la experiencia venezolana muestra que el principal riesgo viene desde el campo político, donde la elección de unos pocos populistas con ideas retrógradas y mucha corrupción pueden destruir cualquier economía, sobre todo si la sociedad se vuelve silente y temerosa. Investigaciones como ésta buscan que eso no suceda en el Perú.

## Referencias

AFP Colombia (14 octubre 2021). En 1970 el PIB per cápita de Venezuela era mayor que el de China, pero menor que el de Japón. <https://factual.afp.com/htt:doc.afp.com252F9PP7HG-Segdatos-de-Banco-Mundial,1970-puesto-mero2026>.

Agencia de la ONU para los Refugiados (2023). *Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela*. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

Alarcón C. Luz (26 abril 2023). La pandemia desnudo el milagro económico peruano: 70% de pobres viven en zonas urbanas. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/sala-del-poder/el-impacto-la-pandemia-70-pobres-viven-zonas-urbanas#:ext9>.

Aponte Black, C. (2021) *La pobreza en la Venezuela del siglo XXI: Caracterización, contexto y consecuencias sociales de su expansión masiva (2013 – 2020)*. Provea 2021 y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela. <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/10/la-pobreza-2021-Definitiva.pdf>

Aruj, R. (2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. *Papeles de Población*, 14 (55). <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8598>

Becker, H. (2015). Para hablar de la sociedad: La sociología no basta. (1° ed.). Siglo Veintiuno Editores.

Benavides, O. Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana. CAEN. (Vol1. N.º04, julio – octubre 2020).

Colegio Nacional de Periodistas Seccional Zulia. (26 junio 2018). 20 promociones de periodistas se han ido de Venezuela por la censura y la falta de garantías para ejercer. <https://cnpzulia.wordpress.com/2018/06/26/sntp-20-promociones-de-periodistas-se-han-ido-de-venezuela-por-la-censura-y-la-falta-de-garantias-para-ejercer/>

Comunicaciones CIUP. (01 junio 2023). En el largo plazo, la migración venezolana contribuiría al crecimiento económico del Perú. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/en-el-largo-plazo-la-migracion-venezolana-contribuiria-al-crecimiento-economico-el-peru/>

Condori, M., Reyna, G., Villavicencio, A., Párraga, C. y Vilcapoma, D. (2020) Éxodo ve-

nezolano, inserción laboral y discriminación social en la ciudad de Huancayo, Perú. *Revista Espacios*. Vol. 41 (27). <https://www.revistaespacios.com/a20v41n27/a20v41n27p08.pdf>

Deutsche Welle (2021). En Venezuela hay 251 “presos políticos” denuncia Foro Penal. 28 noviembre 2021. *DW* <https://www.dw.com/es/en-venezuela-hay-251-presos-polC3ADticos-denuncia-foro-penal/a-59959614>

Echarte-Fernández, M.; Martínez-Hernández, M. y Zambrano, O. (2018). Un análisis de la crisis económica de Venezuela desde los postulados de la Escuela Austríaca de Economía. (Rev. Lasallista Investig. vol.15, n.2). [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-44492018000200068](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-44492018000200068)

Escuela de Altos Estudios de la Defensa (2013). Situación de la Crisis en la UE. Conducción de la crisis y reforma del sector de la seguridad. (Documento de Seguridad y Defensa 57). Ministerio de Defensa.

Ferguson, N. (2013). La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías. (1ª ed). Edi Debate.

García Marco, D. (7 de julio de 2017). Qué son los colectivos y cómo operan para defender la “revolución bolivariana” en Venezuela. BBC News Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40527998>

Gustavo Ocando, A. (14 mayo 2022). ¿Quién es Claudia Díaz Guillén, la enfermera de Hugo Chávez acusada de corrupción en los Estados Unidos? *La voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/quien-es-claudia-diaz-guillen-la-enfermera-de-hugo-chavez-acusada-de-corrupcion-/6571400.html>

Holmes, S. y Sunstein, C. R. (1999) El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. (1ª ed. 2a reimpresión.) Veintiuno Editores.

Infobae (29 noviembre 2017). *La fortuna de la hija de Chávez la convierte en la persona más rica de Venezuela*. <https://www.infobae.com/2015/08/08/1747005-la-fortuna-la-hija-chavez-la-convierte-la-persona-mas-rica-venezuela/>

Infobae (20 abril 2023). *7 mil venezolanos fueron detenidos por diversos delitos en Perú durante 2022 y 5 mil en lo que va del año*. <https://www.infobae.com/peru/2023/04/20/17-mil-venezolanos-fueron-detenido-por-diversos-delitos-en-peru-durante-2022-y-5-mil-en-lo-que-va-del-ano/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (19 enero 2023). El 57.4% de la población venezolana que vive en el Perú tiene entre 20 7 49 años de edad. <https://m.>

inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-007-2023-inei.pdf

La Gaceta (1999). Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela (1999). [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_venezuela.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf)  
Riorda, M. y Farré M. (2012) ¡Ey, las ideologías existen: Comunicación política y campañas electorales en América Latina. (1ª ed.) ... Biblos.

Ministerio de Defensa (4 de julio de 2022). Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030. <https://www.gob.pe/institucion/mindef/informes-publicaciones/3212559-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-y-defensa-nacional-al-2030>

Ministerio de Relaciones Exteriores (17 de junio de 2018) Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos. *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1660607-1>

Moleiro, A. (21 marzo 2023). Tareck El Aissimi, el dirigente chavista que agrandó su poder a la sombra de PDVSA. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-03-21/tareck-el-aissimi-el-dirigente-chavista-que-agrandando-su-poder-a-la-sombra-de-pdvsa.html>

Percero, J. (5 de febrero de 2019), *La hija de Chávez y los ‘niños ricos’ de Venezuela exhiben su opulento estilo de vida*. [https://www.vanitatis.elconfidencial.com/celebrities/2019-02-05/jovenes-ricos-venezuela-crisis-maduro-chavez\\_1805106/](https://www.vanitatis.elconfidencial.com/celebrities/2019-02-05/jovenes-ricos-venezuela-crisis-maduro-chavez_1805106/)

Pighi Bel, P. (23 de agosto de 2023). 4 posibles razones de por qué se multiplicó por 4 el número de peruanos que abandonan el país. *BBC news mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c512lp92m1jo#:~:text=fueronC3A1415.0>

Redacción Gestión (5 de marzo de 2018). PPK a venezolanos: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley”. *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/ppk-venezolanos-vengan-peru-les-pagaremos-sueldos-ley-228593-noticia/>

Redacción RPP (5 de enero de 2023). Actividades ilegales mueven más de US\$6,650 millones al año en el Perú. *RPP*. <https://rpp.pe/economia/economia/actividades-ilegales-mueven-mas-de-6650-millones-de-dolares-al-ano-en-el-peru-noticia-1458096>

Rojas Rivera, D. y Atehortúa Cruz, A. (2005). *Venezuela antes de Chávez: auge y derumbe del sistema de “punto fijo”*. Universidad Nacional de Colombia

Sánchez, Becker. (2016). El rediseño socio – institucional y la acción colectiva: La experiencia venezolana de la Democracia Participativa y Protagónica del Modelo Socialista de Hugo Chávez. *Revista Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 25. n.º1, enero – marzo 2016. Universidad de Guayana.

Weber, M. (1998). La ética protestante y el espíritu del capitalismo. (1º Ed). Ediciones Istmo.

Ulloa Tapia, C. (2013). Discurso político de los gobiernos bolivarianos. *Revista Cuestiones Políticas*. Vol. 29, n.º50, enero-julio. IEPDP – Universidad del Zulia.

**Luis Enrique Herrera Romero**

ORCID: 0009-0001-1657-8734

Magíster en Administración de ESAN, abogado de la Universidad San Martín de Porres de Lima con especialidad en Compras Públicas y Arbitraje por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En el campo público, se ha desempeñado como jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior, director general de Administración del Ministerio de Defensa, presidente de la comisión que implementó la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, oficial del Cuerpo Jurídico de la Marina.

Es docente en Gestión Pública y Teoría Política en el CAEN, la Escuela de Guerra del Ejército, la Escuela Superior de Guerra Naval y la Escuela Superior de Guerra Área.

## **Capítulo III:**

### **Análisis de riesgos y amenazas en la seguridad fronteriza**

Juan Carlos Liendo O'Connor

#### **Resumen**

El presente artículo explora las dinámicas complejas y los desafíos de seguridad planteados por la crisis migratoria venezolana a lo largo de la frontera norte de Perú. El flujo masivo de migrantes con un alto número de ilegales sobre la frontera norte, en la cual se encuentran presentes diversas actividades ilícitas, como el contrabando, el tráfico de drogas, la trata de personas y más, tiene complejas implicancias sobre la seguridad fronteriza que ha sobrepasado las capacidades del Estado peruano, y se han producido un significativo aumento de la violencia criminal y persistentes circunstancias de daño sobre la población migrante, tanto por la presencia de organizaciones criminales como por la precariedad laboral y de acceso a los servicios básicos que tienen que enfrentar. La necesidad de un enfoque integral humanitario y realista resulta indispensable para desarrollar una estrategia con soluciones inmediatas que con apoyo de la colaboración internacional faciliten gestionar esta crisis migratoria con éxito.

*Palabras clave:* crisis migratoria venezolana, seguridad fronteriza, Perú, amenazas.

#### **Abstract**

This article explores the complex dynamics and security challenges posed by the Venezuelan migration crisis along the northern border of Peru. The massive influx of migrants, many illegal migrants, and various illicit activities such as smuggling, drug trafficking, human trafficking, and migrant traffic, have complex implications for border security. It has exceeded the capacities of the Peruvian state, resulting in a significant increase in criminal violence in the country, and ongoing harm to the migrant population. This harm is caused by the presence of criminal organizations and by the precarious employment and limited access to basic services that migrants must face. A comprehensive, humanitarian, and realistic approach is essential to develop a strategy with immediate solutions that, with international cooperation, can successfully manage this migration crisis over the long term.

*Keywords:* Venezuelan migration crisis, border security, Peru, threats

## **Introducción**

La crisis migratoria venezolana presenta claros y evidentes peligros y desafíos significativos para la seguridad fronteriza del Perú. El flujo masivo de venezolanos con un muy alto número de migrantes ilegales plantea serios riesgos y problemas que afectan tanto a la población migrante como a la seguridad interna de Perú. Por esta razón, resulta fundamental abordar esta compleja problemática desde una perspectiva multidimensional que considere aspectos humanitarios, políticos, económicos y de seguridad.

La migración venezolana hacia el Perú es masiva y rápida, lo que desafía la capacidad del Estado para gestionar adecuadamente la situación. La frontera norte del país, en particular, constituye una frontera abierta con presencia de organizaciones de crimen transnacional, particularmente narcotráfico, contrabando y trata de personas que se agrava al aparecer mafias de tráfico de migrantes.

Esta circunstancia genera un serio impacto sobre la población peruana y en la gestión de gobierno, principalmente por el súbito y elevado incremento de la violencia delincriminal y criminal en las principales ciudades del país, en las que resulta transversal la presencia de migrantes venezolanos, lo cual agrava significativamente las condiciones de seguridad ciudadana y genera el rechazo de la población. Por otro lado, se destaca también el dinamismo económico que genera este flujo masivo de migrantes que se adapta rápidamente y hace crecer la economía informal que caracteriza al Perú.

Abordar esta crisis implica pensar en la necesidad de disponer de una estrategia integral que visualice proteger a la población migrante más vulnerable y garantice la seguridad fronteriza a mediano y largo plazo. Las debilidades y las carencias del Estado, junto a la necesaria cooperación internacional frente a un fenómeno que afecta a toda Latinoamérica, constituyen, además, consideraciones fundamentales para gestionar con éxito esta complicada crisis migratoria.

## **Método**

Para el desarrollo del presente artículo se empleará una metodología de tres fases. Primero, se describirán hechos así como actividades reveladoras, recientes y/o actuales que puedan claramente ser verificados a través de los medios de comunicación y/o redes sociales serias. Segundo, una vez verificados los hechos, trataremos de construir inferencias lógicas orientadas a obtener razonamientos válidos en términos de la lógica proposicional. Tercero, buscaremos enlazar los hechos

y las inferencias a través de referencias académicas o de publicaciones de prensa relevantes que permitan establecer razonamientos válidos y útiles en términos lógicos para establecer argumentos de carácter cualitativo que describan tanto el fenómeno migratorio venezolano como el impacto de la crisis sobre la seguridad de la frontera entre Perú y Ecuador.

Finalmente, en las conclusiones, presentaremos los argumentos que faciliten la comprensión del fenómeno migratorio y abordaremos mejoras o nuevas formas de respuesta a un fenómeno tan complejo como la crisis migratoria venezolana.

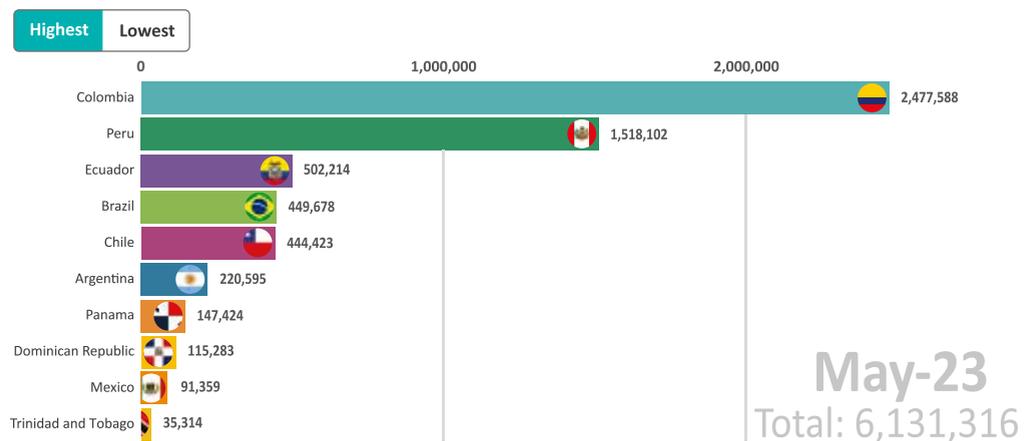
## Peligros y desafíos de la crisis migratoria venezolana en la seguridad fronteriza

### *El fenómeno migratorio venezolano en la frontera norte del Perú*

Según el reporte actualizado de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) en América Latina y el Caribe, están registradas 6 136 402 personas que han emigrado de Venezuela hacia Latinoamérica, mientras que las migraciones hacia el Perú, desde el año 2018 a mayo de 2023, registran 1 518 102 personas migrantes; desde los inicios, el Perú es el segundo receptor de migrantes venezolanos después de Colombia en la región.

### Figura 1

*Población migrante venezolana en América Latina y el Caribe registrada hasta mayo 2023*



*Nota.* Obtenido de R4V, Plataforma de Coordinación Inter Agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2023.

La longitud de la frontera entre Perú y Ecuador, correspondiente a las regiones fronterizas de Tumbes y Piura, es de aproximadamente 300 kilómetros y en la práctica es una frontera abierta con más de 50 zonas de cruce ilegales en un área de bosque tropical entre las costas del océano Pacífico al oeste y las primeras estribaciones de la cordillera de los Andes al este. Por la amplitud y las características del terreno, las posibilidades de abrir nuevos pasos o de reutilizarlos en caso de que las fuerzas del orden los obstaculicen son muy elevadas.

## Figura 2

*Cruzar de Ecuador a Perú en la zona fronteriza Huaquillas-Aguas Verdes es muy simple*



*Nota:* Fotografía publicada en el artículo de Martin Riepl/BBC News Mundo, 2021.

Durante años, la frontera entre Perú y Ecuador ha facilitado el tránsito de ilícitos, como contrabando de alimentos, madera, combustible, drogas ilícitas, oro y trata de personas inclusive. La migración venezolana se aprecia como importante desde el año 2015, pero desde el 2017 y hasta los primeros meses del 2020, en coincidencia con la pandemia de la COVID-19, el flujo se transformó en masivo y se generalizó a lo largo de la frontera de la región Tumbes, fronteriza con Ecuador en una extensión aproximada de 160 kilómetros (Fernández, 2021). Con el flujo de migrantes venezolanos que ingresan al Perú, se activan entonces las mafias de tráfico de migrantes como factor transversal al fenómeno migratorio.

En el 2017, el presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski anunció en televisión nacional la apertura de la frontera para los migrantes venezolanos y facilidades para residir y trabajar en el país (DS 01-2017-RE). El anuncio generó un flujo masivo de migrantes sin precedentes. Los protocolos de registro y control migratorio se detuvieron ante la multitud migratoria. En la práctica, las oficinas migratorias de Perú dejaron de funcionar en la frontera con Ecuador.

Un reporte de Naciones Unidas señalaba la presencia de más de 6700 personas sobre el único punto de control fronterizo. (Castañeda, 2018). En semanas, se estimaba la presencia de más de 10 mil migrantes venezolanos diarios en los pasos diferentes fronterizos, incluyendo pasos ilegales. Para el 2021, las referencias a la migración venezolana se registran como masivas y se señalan áreas geográficas de cruce en la frontera norte (Fernández, 2021).

Recién a partir del 2019, el Gobierno peruano anuncia una campaña para ingreso al país de migrantes venezolanos con solicitud de visa y permisos de trabajo (Fowks, 2019), y con la cooperación de los EE.UU. se implementó el control fronterizo en la zona de Tumbes. Sin embargo, el flujo de migración se incrementó luego durante la pandemia de la COVID-19. Así, en un reciente estudio publicado en la revista Universidad Ciencia y Tecnología (Quiñones, Sánchez, Delgado y Contreras, 2022), se señala el “muy alto” y “alto” nivel de migración ilegal en la frontera norte entre Perú y Ecuador.

### Figura 3

**Tabla 2.** Nivel de migración ilegal en la frontera entre Perú y Ecuador

Nivel	Intervalo	Nº	%
Muy bajo	20 - 36	3	7%
Bajo	37 - 52	5	11%
Regular	53 - 68	10	22%
Alto	69 - 84	14	31%
Muy alto	85 - 100	13	29%
<b>Total</b>		<b>45</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cuestionario aplicado a funcionarios, Sede Tumbes.

Nivel de migración ilegal en la frontera obtuvo un nivel "Alta" con porcentaje de 31% (14), siendo el que se destaca. El nivel "Muy Alta" alcanzo un 29% (13) y el nivel "Regular" un 22% (10). Asimismo, el nivel "Bajo" logro un porcentaje de 11% y el nivel "Muy Bajo" un 7%(3).

Análisis correlacional, es para determinar la relación entre las variables de investigación, utilizar el coeficiente de correlación lineal de Pearson o el coeficiente de Spearman, el mismo resultado que la prueba de normalidad.

*Nota.* La tabla corresponde al artículo “Control y migración ilegal en la frontera entre Perú - Ecuador, Aguas Verdes – Tumbes”. Publicado con doi: <https://doi.org/10.47460/uct.v26i114.587>.

Según los datos de R4V, Plataforma de Coordinación Inter Agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2023), entre marzo del 2022 y marzo del 2023, se registra un promedio aproximado de 640 migrantes venezolanos diarios que ingresan al Perú. Esta podría ser esta cifra más elevada en función del alto número de migrantes ilegales a las características geográficas de las zonas de pase y a las reducidas capacidades del Estado peruano para el control de sus fronteras. Al mismo tiempo, dicha fuente señala una proyección aproximada para el 2023/2024 de 1,62 /1,72 millones de venezolanos en situación de permanencia en Perú, que constituyen aproximadamente el 5 % de la población nacional, y de entre 60 y 58 mil venezolanos en tránsito.

#### **Figura 4**

*Zona fronteriza por donde ingresa la mayoría de los migrantes venezolanos*



*Nota.* Tomado de Fernández, 2021.

El rechazo a la migración venezolana genera serios cuestionamientos a las decisiones del gobierno en función al alto incremento de la violencia delincinencial y criminal asociada con bandas criminales provenientes de Venezuela que, a la fecha, tienen su máxima expresión en el grupo llamado Tren de Aragua, que integra a violentos criminales venezolanos y se encuentra sumamente activo en la ciudad de Lima y algunas provincias del interior del país (Arce, 2023).

Al mismo tiempo, es notorio el beneficioso impacto económico y de impulso laboral que trae consigo este flujo migratorio (Licheri y Mejía, junio 2021). Nosotros, los peruanos, somos testigos de la enorme fuerza laboral y de emprendimiento que acompaña este fenómeno, el cual sólo puede explicarse a partir de la incorporación de la gran mayoría de venezolanos a la tradicional economía que en el Perú supera el 75 % del empleo informal (Kamichi, 2023) y que, lejos de verse afectada negativamente, la refuerza y, en muchos casos, se consolida en diferentes zonas y desplaza a los propios peruanos de diferentes lugares y puestos de trabajo.

Es posible afirmar, entonces, que la migración venezolana al Perú puede considerarse como un fenómeno migratorio masivo, súbito y complejo, de alcance transnacional en sus dimensiones económicas, sociales, políticas y de seguridad, con datos de registro oficiales no precisos, ya que la mayoría de los estudios y las referencias provienen de diferentes organismos internacionales, de la prensa, y de estudios académicos diversos. Con relación a la seguridad fronteriza, se evidencian serias vulnerabilidades de control migratorio, circunstancia que se ve reflejada en el significativo incremento de la violencia criminal y en las circunstancias de precariedad social de los migrantes venezolanos en las principales ciudades del país.

¿Cómo abordar, entonces, este complicado fenómeno desde el punto de vista de la seguridad fronteriza? Un aspecto clave para aproximarnos a ello implica considerar el fenómeno migratorio como una consecuencia de la falta de seguridad humana de una población vulnerable “como principal causa de la migración” (Ribas-Mateos & Dunn, 2021), lo cual hace necesario que, para poder definirla y luego generar respuestas eficientes, resulte necesario considerar tanto las dimensiones ética, moral y humanitaria, inherentes a todo fenómeno migratorio, como la dimensión de la realidad de los hechos que la caracterizan (Carens, J. H. 1996). Un enfoque sobre la seguridad fronteriza dentro de ambas dimensiones resulta entonces imprescindible.

## **Peligros del flujo masivo de venezolanos en la seguridad fronteriza**

La referencia más cercana y actual que aborda los conceptos de seguridad fronteriza en términos de amenazas no tradicionales se encuentra en el reporte de Kristina M. Finklea al Congreso de los EE. UU. de América y al Departamento de Seguridad Doméstica (DHS): “Border Security: Understanding Threats at the US Borders”. En este sentido, es pertinente precisar que la seguridad fronteriza visualiza realizar esfuerzos para prevenir el ingreso no autorizado de migrantes, combatir a las redes criminales de narcotráfico y contrabando, o identificar potenciales terroristas. Todos estos factores tienen carácter transnacional y aplican a la realidad peruana, donde el flujo masivo de migrantes venezolanos se integra a la complejidad actual de los riesgos y los peligros que enfrenta la seguridad fronteriza del Perú.

Coincidiendo con este reporte, es necesario precisar que los migrantes ilegales no constituyen una amenaza en “sí misma”, sino que los riesgos y los peligros asociados a ellos se activan tanto por la inevitable relación de los migrantes que sin documentos ni acceso a trabajo seguro, ante un Estado receptor ineficiente y que por su condición de “supervivencia” se encuentran vulnerables y desprotegidos frente a la presencia de las redes de tráfico de migrantes, del crimen transnacional organizado, del crimen local o del terrorismo transnacional que normalmente se ubican en las fronteras de Estados débiles (Colmenares, 2023).

Asimismo, es posible afirmar que la seguridad fronteriza frente al flujo masivo de venezolanos por la frontera norte vulnerabiliza al Estado peruano en una doble dimensión:

Primero, por la gran complejidad para el control fronterizo que tiene una zona de tránsito abierto a la población de Perú y Ecuador junto a la permanente presencia de redes criminales transnacionales y locales propias del narcotráfico, contrabando de combustible, madera, alimentos, trata de personas y a la corrupción de autoridades y funcionarios del Estado. Segundo, por la alta inestabilidad y crisis persistente del sistema político peruano, que se refleja en las reducidas capacidades de control y registro migratorio, la precariedad de las fuerzas de la Policía Nacional del Perú a cargo de la seguridad fronteriza, involucrada en muchas ocasiones en actos de corrupción y/o de complicidad con organizaciones criminales, que en conjunto limitan significativamente la capacidad del Estado para proteger a los migrantes venezolanos y a la población local.

Por otro lado, el modelo de seguridad fronteriza en términos de la meto-

dología de evaluación de riesgos y amenazas resulta ahora insuficiente respecto del flujo masivo de migrantes venezolanos en una realidad tan compleja como la descrita, ya que tanto las circunstancias de riesgo (en términos de probabilidad e impacto), o de amenazas (en términos de daños potenciales) son categorías que facilitan la toma de previsiones, pero no necesariamente la comprensión del fenómeno migratorio, y mucho menos enfrentan los daños que causa; en este sentido, la circunstancia de seguridad en la frontera norte de Perú presenta reiteradas y persistentes circunstancias de incidentes que causan daño a las personas o que constituyen eventos adversos para la gestión de seguridad fronteriza del Estado peruano (Panorama, 2023).

Un factor para tener en cuenta en pleno desarrollo es el significativo incremento de la violencia criminal del narcotráfico en Ecuador, altamente relacionada con las redes criminales tanto en Colombia como en Perú. Es posible que, frente a las acciones de respuesta del Gobierno ecuatoriano, personas relacionadas con las organizaciones criminales de Ecuador puedan incrementar su tránsito hacia el Perú, facilitado por la evidente debilidad del control fronterizo.

## **Repercusiones de la crisis migratoria venezolana en la seguridad interna de Perú**

La seguridad interna en el Perú está definida por la presencia de múltiples factores de inestabilidad estructural del sistema político en actual crisis por corrupción, incompetencia e ineptitud por casi la totalidad de los organismos de los tres poderes del Estado (Liendo, 2023), y que se agrava constantemente por la polarización política e ideológica en el país, así como por el significativo incremento de las actividades criminales que notoriamente sobrepasan las capacidades de respuesta por parte del Gobierno.

Es importante tener en cuenta que una de las principales rutas terrestres del narcotráfico se orienta sobre la frontera norte de Perú en la ciudad de Tumbes, que limita con el Ecuador (Mella, 2012), y que coincide con la principal ruta del flujo masivo de migrantes venezolanos.

En este sentido, la principal repercusión de la crisis migratoria venezolana en el Perú se hace evidente en la presencia transversal de bandas venezolanas integradas sobre la organización criminal Tren de Aragua en actividades de narcotráfico, trata de personas, contrabando, lavado de dinero, extorsiones, asesinatos por sicariato (Arce, 2023), y de un notorio número de migrantes que se encuentra en las calles en condiciones de indigencia.

Los conflictos político-sociales y la inestabilidad política constantes en Perú durante los últimos años afectan seriamente a la presencia de migrantes venezolanos, ya que dificultan su integración plena en términos de acceso a trabajos estables y formales, a servicios básicos de salud y educación, y hacen sumamente difícil su estadía en el país.

Al mismo tiempo, es necesario comprender que existe una rápida y funcional adaptación de los migrantes venezolanos a la dinámica económica y social local que les permite no solo acceder a puestos de trabajo y generar negocios para su subsistencia dentro de la mayoritaria economía informal que existe en el Perú, sino que al mismo tiempo se produce un acelerado proceso de integración social en términos de una positiva convivencia y adaptación cultural, y un progresivo mestizaje demográfico propio de los movimientos migratorios que resulta necesario tener en cuenta para cualquier respuesta de seguridad con respecto al impacto de la crisis migratoria en curso.

Evidentemente, se han presentado episodios de rechazo popular e incluso propuestas de respuesta radical en contra de la presencia venezolana como consecuencia del incremento del alto nivel de violencia de las acciones delincuenciales y criminales en las que se encuentran involucradas personas y/o grupos de migrantes venezolanos y que en términos generales constituye el factor clave del impacto migratorio en el ámbito de los conflictos y de la estabilidad política interna.

Luego, la seguridad fronteriza en el Perú, debido al fenómeno migratorio venezolano, enfrenta riesgos y amenazas dentro del contexto de daños persistentes y desafíos que se evidencian en un escenario de constantes y activos peligros que pueden ser descritos prioritariamente en la siguiente tabla:

## Tabla 1

*Peligros, daños y desafíos a la seguridad fronteriza ante el flujo migratorio venezolano que ingresa al Perú*

	Peligro	Daños persistentes	Desafíos
1.	Persistente muy alto y alto nivel de ingreso de migrantes ilegales provenientes de Venezuela.	Población migrante vulnerable a la violencia criminal presente en la zona fronteriza, obligada y/o condicionada a migrar dentro de redes de tráfico de migrantes, integrarse a redes de crimen transnacional, o local. Población migrante con reducido o nulo acceso al mercado laboral formal, y precariedad de acceso a servicios públicos básicos como salud, educación y vivienda.	Incremento de la población del Perú en un 05% en situación de vulnerabilidad frente a las reducidas capacidades del Estado para proporcionarles seguridad y acceso a servicios públicos básicos. Incremento significativo de los niveles de violencia en actividades delincuenciales y criminales en las principales ciudades del país. Surgimiento de posiciones extremas de rechazo popular a migrantes venezolanos, y demagogia populista de políticos que apoyan dicho rechazo.
2.	Fortalecimiento y posicionamiento geográfico de redes criminales transnacionales en la frontera norte del	Reduce significativamente las capacidades del Estado peruano para prevenir el ingreso de migrantes ilegales, combatir a las	Incremento de la violencia criminal en todo el país, expresado en el alto número de asesinatos por sicariato, fortalecimiento de las bandas criminales, incremento de la

	Perú, articuladas sobre las redes de narcotráfico.	redes de crimen transnacional (narcotráfico, contrabando, trata de personas, tráfico de migrantes, etc.), o para identificar a potenciales terroristas.	corrupción y captura de las fuerzas de policía, sistema judicial y sistema político bajo influencia de las redes de crimen transnacional.
3.	Incompetencia y/o Corrupción de autoridades políticas y funcionarios de gobierno responsables de la toma de decisiones relacionadas con la seguridad fronteriza en el norte del Perú.	Ausencia de políticas y estrategias realistas para proporcionar seguridad a la frontera norte.	Deficiente empleo de recursos humanos, financieros, y materiales, para proporcionar seguridad en la frontera norte.  La frontera norte continúa siendo una zona que facilita el pase de migrantes ilegales en la que se encuentran posicionadas organizaciones del crimen transnacional organizado.
4.	Incumplimiento de la responsabilidad internacional sobre seguridad y protección de las fronteras terrestres.	Debilidad y disminución de capacidades por parte del Estado peruano para proporcionar seguridad a sus fronteras terrestres.	La comunidad internacional podría considerar a la frontera terrestre entre Perú y Ecuador como una zona insegura bajo influencia preponderantes del crimen transnacional, que debilita significativamente al estado peruano en el contexto de las Relaciones Internacionales.

*Nota.* Elaboración propia.

Es posible afirmar, entonces, que el Perú atraviesa una seria crisis migratoria

en su frontera norte, por lo cual resulta conveniente cambiar el enfoque sobre evaluación de riesgos y amenazas a la seguridad fronteriza para priorizar un cambio de “estrategias de prevención” a “estrategias de respuesta inmediata”, reorientar recursos y desarrollar nuevas capacidades para evitar que continúen los daños que sufren los migrantes venezolanos, la población local y el crecimiento de la violencia criminal que afecta a todo el país.

## **Capacidad del Estado peruano para gestionar sus fronteras y abordar los peligros de la crisis migratoria venezolana**

### ***Fuerzas de seguridad e instituciones encargadas de la aplicación de la ley***

Tres son las instituciones del Estado peruano involucradas en la gestión de las fronteras y en consecuencia de la crisis migratoria venezolana:

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Ley n.º29778 (Desarrollo e Integración Fronteriza) como ente rector y como responsable de la implementación de la Política Nacional Migratoria el Decreto Supremo n.º015-2017-RE.

El Ministerio del Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en función al DL 1350 (Ley de Migraciones) y DS 007/2017 (Reglamento).

Es posible afirmar que los alcances legales vigentes relacionados con la seguridad fronteriza no tienen un enfoque directo ni preciso sobre el fenómeno de las migraciones ilegales, y que al mismo tiempo las diferentes instituciones tienen una visión excluyente de la seguridad de fronteras. Así, la rectoría de desarrollo e integración fronteriza (Ley 29778, 2022) del Ministerio de Relaciones Exteriores presenta una visión de las fronteras en términos de integración binacional económica y social, mientras que la política nacional migratoria tiene un enfoque estructurado en términos de protección de los derechos humanos de los migrantes; el Ministerio del Interior, a través de la Superintendencia de Migraciones, tiene un enfoque predominantemente procedimental de registro de migrantes en términos burocráticos, mientras que el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, tiene una visión de seguridad fronteriza en términos de seguridad nacional frente a la presencia o la acción de actores externos. En la mayoría de los casos, las coordinaciones entre estas instituciones son reducidas, conflictivas o inoperantes.

No existe en el Estado peruano un instrumento legal que estructure respon-

sabilidades directas y que asigne funciones específicas a las fuerzas de seguridad y las instituciones involucradas para atender un fenómeno como el de la migración venezolana en la frontera norte del país.

En el mismo sentido, no es posible apreciar, desde la jefatura del gobierno peruano, una política específica de seguridad fronteriza con respecto a los peligros producto de la presencia del fenómeno migratorio venezolano en el Perú, sino que la jefatura se limita a realizar acciones dentro de los marcos exclusivos de la legislación señalada, con coordinaciones interministeriales de reducida efectividad.

En cuanto a estrategias y procedimientos de control fronterizo, todas las acciones que se realizan tienen carácter reactivo, conducidas por los diferentes ministerios con reducida efectividad de coordinación, no están integradas a la acción de otros poderes del Estado y sus efectos son de muy corto plazo.

En cuanto a las capacidades de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, ya sea para proporcionar o contribuir con la seguridad fronteriza frente al fenómeno migratorio venezolano, es necesario precisar que estas fuerzas no cuentan con experiencia, organización, procedimientos ni con equipos, material o tecnología apropiados.

En el área en que más se ha avanzado es en la implementación de tecnología de identificación y registro migratorio e instalaciones en la zona de Tumbes; en el año 2020, con cooperación de los EE.UU. y, recientemente, en el mes de junio del 2023, el Gobierno peruano ha prestado apoyo para el Centro Binacional de Atención en Fronteras (CEBAF) en la localidad fronteriza de Macará dentro de territorio ecuatoriano (Superintendencia, 2023)

A la fecha, el control fronterizo continúa en la zona de Tumbes y Piura a lo largo de la frontera con Ecuador con la misma visión de seguridad fronteriza previa al desencadenamiento de la crisis migratoria venezolana; en consecuencia, el flujo de migraciones ilegales continúa alto o muy alto, y las personas atraviesan la frontera y se instalan en el territorio nacional y/o llegan hasta la frontera sur con Chile sin intervención alguna del Estado peruano. La población migrante se integra a la economía local informal, logra trabajar y subsistir con un acceso precario a los servicios públicos esenciales en condiciones similares a los sectores de población peruana más pobre. Es necesario precisar que la única estructura de soporte organizada y efectiva que encuentran en territorio peruano se relaciona con las mafias de crimen organizado y con las mafias de migrantes ilegales que operan en el país.

## **Una aproximación a las estrategias para mejorar la seguridad fronteriza.**

Cualquier aproximación para la seguridad fronteriza con respecto a la crisis migratoria venezolana en el Perú debe considerar de manera imprescindible una doble dimensión que implique al mismo tiempo tener en cuenta la protección de la seguridad de la población migrante y evitar o disminuir los peligros que generan serios daños a la capacidad del Estado para cumplir con la responsabilidad internacional de custodiar sus fronteras; es decir, tanto la protección de la población migrante, prioritariamente a los más débiles, mujeres y niños, y, como la protección del Estado y a la población peruana de la influencia del crimen transnacional frente al flujo masivo de migrantes venezolanos en la frontera norte del país.

A partir de esa visión política se pueden diseñar objetivos políticos de Estado en términos de finalidad por alcanzar, los mismos que deben visualizar, en primer lugar, construir capacidades nacionales que permitan cumplir con la responsabilidad internacional de proporcionar seguridad a la frontera entre Perú y Ecuador, y simultáneamente promover un espacio de cooperación internacional entre los países y organizaciones internacionales involucradas con el fenómeno de las migraciones venezolanas en Latinoamérica que permita disminuir el flujo masivo de migrantes y proporcionar seguridad y alivio a las personas más débiles afectadas por este fenómeno migratorio.

Una estrategia para mejorar la seguridad fronteriza frente a la crisis migratoria venezolana consistiría en disponer de un comité nacional de crisis que centralice y conduzca los esfuerzos necesarios para gestionar el flujo masivo de migrantes venezolanos, con acciones de respuesta inmediata orientada a limitar el flujo masivo de migrantes ilegales por la frontera entre Ecuador y Perú, que promueva la cooperación internacional y que contribuya a proporcionar seguridad y asistencia humanitaria a la población migrante más débil, de acuerdo a los tratados y compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

Esta estrategia se desarrollaría teniendo en cuenta los siguientes factores clave:

- Acciones de respuesta inmediata a la crisis y que simultáneamente construyan capacidades propias con ayuda de la cooperación internacional que permitan cumplir con la responsabilidad internacional del Estado de proporcionar seguridad a la frontera entre Perú y Ecuador en forma sostenible a mediano y largo plazo.
- Enfoque en la protección de la población migrante más débil, particularmente

sobre las mujeres, niños, personas de edad avanzada o enfermos.

- Acciones contra el crimen transnacional organizado, principalmente contra las mafias de migrantes ilegales.
- Sensibilización a la población local y a los organismos internacionales involucrados para obtener apoyo que facilite gestionar la crisis migratoria.

En este sentido, es posible orientar las soluciones sobre los siguientes aspectos:

- Disponer de una política definida y la voluntad desde el nivel de gobierno que se materialice en la disposición de recursos humanos, financieros y logísticos que permita enfrentar dentro de un plazo determinado la crisis de migrantes venezolanos en el Perú.
- Disponer de una autoridad central responsable de administrar la crisis y proporcionar seguridad a la frontera entre Perú y Ecuador.
- Realizar simultáneamente acciones de carácter inmediato y con los recursos disponibles para proporcionar seguridad y ayuda humanitaria a la población migrante vulnerable, tanto en la zona de frontera como en las diversas ciudades del país.
- Limitar el acceso de migrantes ilegales y neutralizar las acciones de las mafias de tráfico de migrantes que operen en la frontera norte para lo cual se debe contar con un número mayor de estaciones de control migratorio con la tecnología adecuada.
- Promover una solución integral de alcance regional sobre la crisis migratoria venezolana en Latinoamérica.
- Obtener apoyo de cooperación internacional para gestionar la crisis, tanto en los procedimientos de control y registro migratorio como de ayuda humanitaria frente al flujo masivo de migrantes y en el ámbito de la seguridad fronteriza para enfrentar las mafias de tráfico de migrantes y la presencia del crimen transnacional organizado.
- Obtener la solidaridad y el apoyo de la población local para facilitar la solución de la crisis migratoria.

Cualquier solución seria y sostenible para gestionar la crisis migratoria venezolana en el Perú necesariamente tiene que ser la consecuencia de la voluntad política del Gobierno en funciones, expresada con una política clara, con objetivos de Estado y una estrategia que comprometa recursos en un espacio de tiempo determinado para alcanzar esos objetivos.

## Conclusiones

Comprender los peligros y los desafíos a la seguridad fronteriza frente a la crisis migratoria venezolana en Perú implica comprender este fenómeno migratorio como complejo en su dimensión humana, política, económica, social y de seguridad, que tiene alcance regional sobre los países de Latinoamérica, que se caracterizan por un flujo masivo de migrantes sobre una frontera abierta en la que con anterioridad se encuentran instaladas redes de crimen transnacional organizado del narcotráfico, trata de personas, contrabando de combustible, alimentos y a las que se añaden las mafias de tráfico de migrantes.

La crisis migratoria venezolana es un fenómeno que implica ser definido al mismo tiempo en su dimensión humana, en la cual los migrantes esencialmente se constituyen en una población víctima de la inseguridad en su país de origen, puesto en peligro por la existencia de redes criminales y por la falta de seguridad en la zona fronteriza, obligados a enfrentar serios períodos de precariedad laboral y de acceso a servicios básicos en el país receptor; y, al mismo tiempo, en la dimensión de los hechos reales que los convierten en activos de inseguridad derivados del muy alto número de migrantes ilegales y de su presencia en las bandas criminales, como en la llamada Tren de Aragua, que ha incrementado significativamente los niveles de violencia criminal dentro del país.

Los peligros más significativos que produce la crisis migratoria venezolana en el Perú se orientan sobre el persistente muy alto y alto nivel de migrantes ilegales y su relación con las organizaciones criminales que se empoderan sobre la zona fronteriza, la insuficiente respuesta del Estado peruano por incompetencia y corrupción de funcionarios, y su incumplimiento para asumir su responsabilidad internacional para proteger su frontera terrestre. Estos peligros causan persistentes circunstancias de daño contra la población migrante más débil, contra las capacidades del Estado peruano para proporcionarles seguridad y cuyas consecuencias, en caso de que no se produzca un cambio sustancial de las condiciones en curso, resulta previsible el agravamiento de la crisis migratoria, tanto por la violencia que sufre la población migrante más débil, como por el empoderamiento de las organizaciones criminales en la zona de frontera y por el debilitamiento constante de las capacidades del Estado peruano.

Las instituciones del Estado involucradas en la gestión de la crisis migratoria no cuentan con una decisión política del gobierno en funciones que aseguren un esfuerzo centralizado e integral, ya que a la fecha la crisis sigue siendo gestionada con instrumentos legales, responsabilidades, áreas de acción y empleo de recursos diseñados para una circunstancia de normalidad.

Las estrategias que podrían diseñarse para mejorar la gestión de la crisis migratoria venezolana en el Perú en el ámbito de la seguridad fronteriza exigen una política definida, una autoridad central con objetivos claros y un espacio definido, y una asignación de recursos necesarios, a partir de los cuales pueda desarrollarse una estrategia que limite el ingreso de migrantes ilegales mediante acciones inmediatas y mejoradas con soporte de cooperación internacional, que promueva una acción internacional concertada sobre el flujo masivo de migrantes venezolanos en Latinoamérica, que realice acciones contra las organizaciones de crimen transnacional organizado y contra las mafias de tráfico de migrantes presentes en la frontera. Apoyados en una visión humanitaria, proteger a la población migrante y aliviar el sufrimiento de sus condiciones precarias para la instalación en el país.

Las soluciones deben ser realistas y requieren acciones de carácter inmediato con los recursos disponibles para después fortalecer con mejores capacidades y con la cooperación internacional que priorice el control para limitar el acceso de migrantes ilegales, la lucha contra el crimen organizado, la capacitación y el equipamiento de las fuerzas del Estado responsables y una permanente campaña de sensibilización local e internacional con la finalidad de gestionar eficientemente la crisis migratoria.

La seguridad fronteriza del Estado constituye un elemento clave de la defensa de su soberanía y, al mismo tiempo, un espacio de responsabilidad internacional que tiene que ser atendido en las mejores condiciones, tanto por la necesidad de proteger a una población migrante débil como para disminuir y evitar los daños que causa por el acelerado crecimiento de la violencia criminal en el país.

## Referencias

Arce, J. (2023). *Cómo el 'Tren de Aragua' logró "desaparecer" a temidas bandas peruanas y tomar la batuta del crimen en territorio ajeno*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2023/05/30/tren-de-aragua-en-peru-como-logro-desaparecer-a-temidas-bandas-peruanas/>

Carens, J. H. (1996). Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration. *The International Migration Review* [Una idealista y realista aproximación a la ética migratoria Revista de la Migración Internacional], 30(1), 156–170. <https://doi.org/10.2307/2547465>

Castañeda, A. (2018, noviembre 2). *Venezolanos, caravana migrante... Las noticias del viernes*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2018/11/1444842>

Colmenares, V. O. (2023, mayo 22). Cómo el temido Tren de Aragua logró expandir sus tentáculos por América Latina desde una "lujosa" cárcel de Venezuela. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65629446>

*Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*. Gob.pe. Recuperado el 4 de septiembre de 2023, de <http://portal.apci.gob.pe/Compendio-Normas-Legales-CTI/101.pdf>

Decreto Supremo 015-2017-RE, (2017, 04, 27), *Política Nacional Migratoria 2017 - 2025*. Recuperado el 4 de septiembre de 2023, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205429/DS-015-2017-RE.pdf?v=1594247895>

DEVIDA (2023) *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2022*. Devida.

Everything you need to know about Peru's political crisis [Todo lo que usted necesita para conocer la crisis política peruana]. (14 de enero 2023). Washington Post [https://www.washingtonpost.com/business/everything-you-need-to-know-about-perus-political-crisis/2023/01/14/323b39ce-93cb-11ed-90f8-53661ac5d9b9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/business/everything-you-need-to-know-about-perus-political-crisis/2023/01/14/323b39ce-93cb-11ed-90f8-53661ac5d9b9_story.html)

Fernández, L. (2021, enero 3). *Así operan las redes de tráfico ilícito de migrantes venezolanos en Tumbes*. El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/peru/tumbes/trafico-de-personas-tumbes-venezolanos-en-peru-asi-operan-las-redes-de-trafico-ilicito-de-migrantes-en-frontera-de-peru-y-ecuador-informe-aptz-noticia/>

Finklea, K. M. (2013). *Border Security: Understanding Threats at U.S. Borders*.

Fowks, J. (2019, junio 7). *Perú cierra la puerta a los migrantes venezolanos*. Ediciones El País S.L. [https://elpais.com/internacional/2019/06/07/america/1559932265\\_923817.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/07/america/1559932265_923817.html)

Insightcrime.org. (23 de agosto de 2023). De <https://es.insightcrime.org/tag/peru-pais/>

Kamichi Miyashiro, M. J. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. *Desde el Sur Revista de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Científica del Sur*, 15(1), e0013. <https://doi.org/10.21142/des-1501-2023-0013>

Ley y Reglamento de Migraciones (S/f). Gob.pe. Decreto Ley 1350, y Decreto Supremo 007/2017. Recuperado el 4 de septiembre de 2023, de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260642/ley1350\\_migraciones\\_reglamento.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260642/ley1350_migraciones_reglamento.pdf)

Licheri y Xenia Mejía, D. (junio 2021). *EL Impacto de la Migración Venezolana en el Perú: Realidad vs. Potencial*. Cámara Empresarial Venezolana Peruana (CAVENPE) Konrad Adenauer Stiftung.

Liendo, J. C. (2023, enero 10). [Entrevistado por J. Rodríguez]. <https://youtu.be/IHTYRYbUrBo>

Mella, R. (2012, agosto 8). El 'Uchiza del siglo XXI'. IDL. <https://www.idl-reporteros.pe/el-uchiza-del-siglo-xxi/>

Migration. (s/f). The Human Security Unit. Recuperado el 21 de agosto de 2023, de <https://www.un.org/humansecurity/migration/>

Panorama. (2023, julio 30). Incursión en el bosque de la muerte: *Panorama llega a la frontera de robos y secuestros*. YouTube. <https://youtu.be/k7XSApT1VIw>

Paredes, N. (2021, febrero 1). ¿Por qué está militarizada la frontera entre Ecuador y Perú? *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55888230>

Quiñones, C., Sánchez, K., Delgado, J., y Contreras, M. (2022). Control y migración ilegal en la frontera entre Perú - Ecuador, Aguas Verdes - Tumbes. *Universidad, ciencia y tecnología*, 26(114), 17-28. <https://doi.org/10.47460/uct.v26i114.587>

Riepl, M. (2021, 02, 21). *Cruzar de Ecuador a Perú en la zona fronteriza Huaquillas-Aguas Verdes es muy simple*. <https://ichef.bbci.co.uk/news/800/cpsprodpb/>

AFA4/production/\_96846944\_cruce-mercadera.jpg

R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2023.

*Refugiados y migrantes de Venezuela*. Recuperado el 21 de agosto de 2023, de <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

Ribas-Mateos, N., & Dunn, T. J. (Eds.). (2021). *Handbook on human security, borders and migration* [Libro de mano de seguridad humana, migración y fronteras]. Edward Elgar Publishing.

*Sistema de Vigilancia de Fronteras*. (s/f). Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. <https://www.ccffaa.mil.pe/defensa-nacional/vigilancia-de-fronteras/>

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2023, junio, 5). *Migraciones reforzará control de frontera con Ecuador con nuevo Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF)*. gob.pe Superintendencia Nacional de Migraciones. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/778080-migraciones-reforzara-control-de-frontera-con-ecuador-con-nuevo-centro-binacional-de-atencion-en-frontera-cebaf>

### **Juan Carlos Liendo O'Connor**

ORCID: 0000-0003-1743-7121

Coronel del Ejército del Perú en situación de retiro. Analista y consultor internacional de Riesgos Políticos y de Seguridad. Director de la revista XAUXA, profesor de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad San Ignacio de Loyola, profesor de la Escuela Superior de Guerra del Ejército y de la Escuela Militar de Chorrillos, ex director nacional de la Dirección Nacional de Inteligencia, exasesor de la Comisión de Inteligencia del Congreso y exjefe del Servicio de Inteligencia del Ejército. Prestó servicios como oficial de enlace del Comando Conjunto de las FFAA. con el Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica. Con estudios de oficial de Estado Mayor en Fort Benning, GA, USA y una maestría en Relaciones Internacionales, es un profesional en Seguridad Nacional, Inteligencia y Política Internacional.

## **Capítulo IV: Crisis migratoria venezolana desde la óptica y análisis del crimen organizado**

Segundo Leoncio Mejía Montenegro

### **Resumen**

La crisis migratoria venezolana ha tenido un impacto significativo en el Perú, especialmente en términos de crimen organizado. Ha aumentado la actividad de organizaciones criminales como el Tren de Aragua, Cota 95, los Tiguerones, los Bravos del Gota a Gota, entre otras.

Los grupos del crimen organizado en el Perú han aprovechado esta situación, principalmente en el tráfico de personas y el tráfico de drogas. A menudo, los migrantes venezolanos son considerados blancos fáciles por estos grupos, ya que muchos de ellos no tienen documentos legales ni recursos económicos, y no son conscientes del riesgo que corren, lo que los hace vulnerables.

El tráfico de personas ha sido uno de los principales delitos cometidos por el crimen organizado en esta crisis migratoria. Los traficantes prometen a los venezolanos trabajo y estabilidad económica en el Perú, pero en realidad los explotan y los obligan a trabajar en condiciones precarias y bajo amenazas de violencia.

Además del tráfico de personas, el tráfico de drogas también ha aumentado con la crisis migratoria venezolana en el Perú. Los traficantes aprovechan la desesperación económica de los migrantes y les ofrecen trabajar como “mulas”, es decir, transportar drogas en su equipaje hacia diferentes destinos.

Es necesario repensar la estrategia utilizada para combatir las actividades del crimen organizado en Perú (tráfico de personas, extorsión, narcotráfico, etc.), ya que la crisis migratoria venezolana ha provocado un fuerte aumento de los índices de criminalidad.

Este capítulo examina la dinámica y los desafíos de seguridad frente a la migración masiva desde la perspectiva y el análisis del crimen organizado y propone nuevas políticas para combatir el aumento de la delincuencia y la colaboración entre la comunidad internacional para buscar soluciones a la crisis política y económica en Venezuela y brindar apoyo a los migrantes que llegan a Perú.

*Palabras clave:* crisis migratoria venezolana, crimen organizado, tráfico de personas, tráfico de drogas.

## Abstract

The Venezuelan migration crisis has had a significant impact in Peru, especially in terms of organized crime. The activity of criminal organizations such as the Aragua train, Cota 95, the Tiguerones, the Bravos del Gota a Gota, among others, has increased.

Organized crime groups in Peru have taken advantage of this situation, mainly in human trafficking and drug trafficking. Venezuelan migrants are often seen as easy targets by these groups, as many of them do not have legal documents or economic resources and are not aware of the risk they run, making them vulnerable.

Human trafficking has been one of the main crimes committed by organized crime in this immigration crisis. Traffickers promise Venezuelans work and economic stability in Peru, but they exploit them and force them to work in precarious conditions and under threats of violence.

In addition to human trafficking, drug trafficking has also increased with the Venezuelan migration crisis in Peru. Traffickers take advantage of the economic desperation of migrants and offer them to work as “mules”, that is, transporting drugs in their luggage to different destinations.

It is necessary to rethink the strategy used to combat organized crime activities in Peru (human trafficking, extortion, drug trafficking, etc.) since the Venezuelan migration crisis has caused a sharp increase in crime rates.

This chapter examines the dynamics and security challenges in the face of mass migration from the perspective and analysis of organized crime and proposes new policies to combat the increase in crime and collaboration between the international community to seek solutions to the political crisis and economy in Venezuela and provide support to migrants arriving in Peru.

*Keywords:* Venezuelan migration crisis, organized crime, human trafficking, drug trafficking

## Introducción

En un contexto teórico y analizando el impacto de la migración venezolana en la seguridad interna del Perú, es necesario evaluar a los grupos sociales conocidos como “colectivos” que se originaron en Venezuela durante la era chavista. Estos “colectivos” son grupos paramilitares chavistas encargados de mitigar cualquier oposición contra el gobierno de Venezuela; entre ellos, se encuentran el Partido Socialista Unido de Venezuela, la Revolución Bolivariana y el Gran Polo Patriótico.

Según Thomas Dangel (2019, mayo 17), en el año 2011, surgió el Gran Polo Patriótico, la plataforma electoral más grande del chavismo, integrada por 28 Consejos Patrióticos Sectoriales, que cuenta con aproximadamente 10 810 colectivos y movimientos sociales compuestos por unas 35 543 personas.

En sus inicios, el gobierno de Hugo Chávez justificaba la presencia de estos grupos identificándolos como organizaciones pacíficas que buscaban ayudar en fines culturales e ideológicos referentes a la revolución socialista que se intentaba instaurar en Venezuela. A través de los años, estos grupos se expandieron cada vez más en el gobierno chavista y se volvieron una de las piezas claves del régimen. Los “colectivos” están integrados en su mayoría por jóvenes de entre 23 y 38 años de las comunas más pobres del país. Todos sus miembros pasan por un adoctrinamiento para identificar al Gobierno como su único agente económico y de seguridad para instaurar un sentimiento de lealtad.

Con el paso del tiempo, la estructura orgánica de los “colectivos” se amplió para incluir a exmilitares y expolicías, quienes poseen formación de combate y contribuyen constantemente a reforzar el entrenamiento de los miembros civiles de la organización y al diseño de planes de ataque. La prensa local y los miembros de diversas comunidades aseguran que gran parte de los integrantes de los “colectivos” reciben salarios de diferentes gobiernos centrales e incluso algunos serían funcionarios en ministerios y escoltas de altos políticos chavistas. Existen diversas características que ayudan a identificar estos “colectivos” como la movilización en grupos de motos, el uso de capuchas y/o vestimenta civil, portar armas automáticas y hasta granadas.

Especialistas como Joseph M. Humire de Center for a Secure and Free Society aseguran que los “colectivos” buscan imitar a las milicias iraníes llamadas “Basij”. Ambos grupos presentan similitudes como el acceso a entrenamiento de armas y seguridad impartido por el gobierno e impunidad ante actos criminales. Aunque esta teoría no se puede verificar completamente es importante recalcar que Hugo Chávez, expresidente de Venezuela y partidario de los “colectivos”, al igual

que otros miembros de su Gobierno mantuvieron estrechas relaciones y diversas reuniones con comandantes Basij durante los años formativos de su Gobierno y de los grupos paramilitares venezolanos.

Estos grupos lideran la comercialización de narcóticos, extorsiones, secuestros, robos armados, invasiones, estafas y cualquier otro tipo de expresión criminal que llegue a generar recursos para su crecimiento. Aunque no se conoce el flujo de dinero exacto que los “colectivos” generan para financiar sus operaciones, se puede estimar que exceden los 50 millones de dólares anuales. Existen docenas de “colectivos” en todo el país y se estima que controlan entre el 10 % y el 20 % de Venezuela.

Entre los colectivos más peligrosos se encuentran los Tupamaro, la Piedrita y Alexis Vive. Estos colectivos tienen circuitos cerrados de televisión y radio, y cuentan con total libertad e impunidad en múltiples zonas de Caracas y de manera especial en el área 23 de enero, la zona más peligrosa de Venezuela, al punto que ni oficiales policiales pueden ingresar. Estas organizaciones reciben por parte del Estado, sueldos, vehículos, armas, territorios y hasta entrenamiento militar, ya que muchos políticos venezolanos, como la ministra para el servicio penitenciario, Iris Varela, catalogan a los colectivos como “pilares fundamentales de la patria”. Es importante recalcar que estas declaraciones son infundadas. Estudios realizados en el ámbito penitenciario y periodistas denuncian que el Gobierno venezolano usa los colectivos para amedrentar a ciudadanos y prolongar el poder político de Nicolás Maduro. Estos estudios también recalcan que el Gobierno ha liberado presos con la condición de que se unan a los colectivos armados.

Un claro ejemplo de este poder se observa en las actividades del colectivo La Piedrita, perteneciente a la parroquia o sector 23 de enero en Caracas, quienes gobiernan parte de esta área por encomienda del gobierno. Este colectivo asume funciones que debería tener el Estado en este sector, como la seguridad y el control ciudadano. En la Figura 1, observamos cómo este colectivo dirige la comuna encabezada por su líder Valentín Santana, quien cuenta con tres órdenes de captura. Santana y su colectivo son responsables por ataques a medios de comunicación, a la sede diplomática del Vaticano y asesinatos (Dangel 2019, mayo 17).

## Figura 1

*Los 5 colectivos chavistas más temidos por la población civil de Venezuela*



*Nota.* Tomada de Infobae (2017, abril 29)

Los colectivos financian sus operaciones con recursos gubernamentales, ya que muchos de estos grupos son los encargados de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), instancias creadas por el presidente Nicolás Maduro para distribuir alimentos a los diferentes sectores de la población. Encabezar estos programas les ha permitido desarrollar una red de contrabando de alimentos en el mercado negro y ejercer control social de la población. Estos grupos también colaboran con las fuerzas armadas y la policía, ataques contra los ciudadanos. Así fue el ataque a Óscar Pérez, inspector del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, quien llamó a la insurrección militar para sacar a Maduro del poder, fue asesinado junto a varios de sus compañeros en la llamada “Masacre del Junquito”, que fue una ejecución extrajudicial.

Óscar Noya, investigador de enfermedades infecciosas tropicales, también ha sido objeto de actos vandálicos. Fue víctima en aproximadamente 30 ocasiones, cuando miembros de los colectivos destruyeron sus equipos y centrales eléctricas. Noya cree que el Gobierno ordenó vandalizar su lugar de trabajo, porque en sus investigaciones publicó información con respecto a epidemias gravemente infecciosas que el régimen deseaba esconder, como la rápida propagación de la malaria. También, comentó que las autoridades guardaron silencio ante sus denuncias.

El poder de los colectivos es tal que, en el 2014, se enfrentaron violentamente a la policía en un esfuerzo conjunto al verse amenazados por la llegada de un ministro del Interior y Justicia que intentó frenar su régimen de impunidad y restaurar el orden. Asimismo, miembros de colectivos han librado mortales disputas con soldados durante el despliegue de operaciones militares que buscaban contener el crimen organizado.

La vida cotidiana de los ciudadanos de Venezuela es constantemente amenazada por estos grupos, ya que atacan a vecinos que han sido identificados como miembros de la oposición, extorsionan a los dueños de tiendas, violentan a productores de alimentos primarios para apoderarse de su mercancía y posteriormente venderla en el mercado negro.

Los miembros del colectivo no son activistas políticos, sino criminales. Si la revolución perdiera la presidencia mañana, los colectivos se convertirían en una guerrilla urbana. Así, nacen constituidos, organizados, armados y con el firme ideal de que sus acciones sean impunes con una autoridad anarquista, ya que las cometen bajo su perspectiva criminal a la vista de las fuerzas del orden y las autoridades políticas.

## **Impacto en la seguridad ciudadana del Perú**

Carlos Morán Soto, exministro del Interior, señaló que algunos de los colectivos más importantes de Venezuela han logrado expandir su territorio y migrar a otros países de Latinoamérica en los que está incluido el Perú. Desde las fuentes de información con las que cuenta la inteligencia de la Policía Nacional del Perú (PNP), se estableció que al iniciarse la migración debida a la crisis económica de los ciudadanos venezolanos de la clase trabajadora hacia los países vecinos de Sudamérica, diversos colectivos y otras organizaciones criminales, como el Tren de Aragua y el grupo armado Ejército de Liberación Nacional (ELN), se constituyeron en las fronteras y las llamaron corredores (control fronterizo), donde establecieron el control bajo condiciones de un pago (cupó) por el derecho de abandonar territorio venezolano con la finalidad de generar divisas y contrarrestar el éxodo masivo que experimenta el régimen de Maduro (Quispe, 2020, febrero 1).

Con el paso del tiempo, las expectativas de estos grupos criminales situados en la frontera fueron creciendo y al ver que los cobros por derecho a salir del país eran fructuosos, se establecieron de forma permanente para tomar el control total de las zonas fronterizas. Allí, empezó el plan de las bandas criminales de expandir su accionar hacia los países que sus connacionales tenían como destino para seguir

viviendo de ellos con su modus operandi (modo de operación) de extorsionar y amenazar para obtener un cupo por la supuesta protección socialista.

La falta de cooperación policial entre países de la región y la carencia de una base de datos criminales con respecto a Latinoamérica han facilitado el ingreso de estos criminales al Perú, ya que no son identificables. Información proveniente de la Policía Nacional del Perú detalló que miembros de estas organizaciones han ingresado por las fronteras bajo la fachada de asilados políticos, táctica que les sirvió para ingresar libremente hacia nuestro territorio.

Las organizaciones criminales con más miembros en el Perú son Tren de Aragua (líder: Héctor Guerrero Flores, alias Niño Guerrero), ELN (Grupo Armado binacional Colombia-Venezuela, zona: estado de Zulia, Táchira y Apure), Frente Acacio Medina (grupo armado - zona El Amazonas), Sindicato de las Claritas (zona estado de Bolívar), Fuerzas Bolivarianas de Liberación (grupo armado urbano), la Organización R (grupo armado zona estado de Bolívar), La Banda de Carlos Capa (líder: Deiber Gonzáles - zona Valle del Tuy - estado de Miranda), Tren de Guayana (zona estado de Bolívar- Municipio Roció y El Callao), Banda de Wilexis (líder: Wilexis Aveledo - zona Petares-Caracas) y Yeico Masacre (líder: Erick Parra - zona estado Zulia).

Los miembros de estos colectivos ya han perpetrado múltiples crímenes a lo largo del territorio peruano; a continuación, describiremos su accionar y el impacto ocasionado en nuestra sociedad, seguridad, economía y cultura.

El accionar de estos individuos se caracteriza por ser sanguinario, violento, salvaje y sin ningún valor por la vida. Tienden a difundir videos de sus hechos criminales con el fin de causar terror y así conseguir amedrentar a la población dentro del territorio en el cual se encuentran operando. Sus víctimas tienden a ser secuestradas, torturadas y mutiladas. A diferencia del delinquir en Perú, los criminales venezolanos exhiben tendencias psicópatas en las cuales no existe ni un ápice de remordimiento, arrepentimiento ni culpa. Estos criminales no muestran ni presentan ningún signo de arrepentimiento ni afán de aflicción. Se caracterizan por ser sumamente fríos y calculadores. Al momento de tomar acción de sus costumbres ilícitas, muestran sus rostros y dan el mensaje de que están por encima de todo orden social y de toda autoridad.

El accionar de estos grupos criminales ha creado un impacto traumático en la ciudadanía peruana. Nuestra comunidad está experimentando una

mentalidad anarquista extranjera que actúa con mucha violencia y sadismo. Estas bandas criminales se apostaron en mayor proporción numérica en Lima Metropolitana (ciudad capital), se hicieron rápidamente de un nombre dentro del hampa peruana y tomaron posición de importantes zonas de la capital.

Luego de la pandemia, la sociedad peruana esperaba un resurgimiento en su vida cotidiana; sin embargo, esta se vio afectada al enfrentar el miedo de la “nueva normalidad”, sintiéndose insegura en las calles plagadas por la delincuencia generada por estos grupos de migrantes. Salir a la calle ya no significaba libertad ni comodidad y tras culminar la cuarentena en varias regiones del país, los peruanos enfrentaron un nuevo virus: la criminalidad.

En las primeras semanas poscuarentena, se registraron miles de asaltos, robos a mano armada, asesinatos e incluso agresiones estrepitosas si algún ciudadano peruano osaba enfrentarse a un migrante venezolano varado en las calles de la capital mientras exigía una colaboración humanitaria o irrespetaba el espacio público del país que les brindó asilo. El general de la Policía Nacional de Perú, Jorge Cayas, informó que el agente policial Rafael Delgado Flores (21) fue víctima de una venganza por parte de dos infractores reincidentes naturales de Venezuela. Cayas señaló que “lo identificaron, persiguieron y mataron con cinco tiros en el pecho”; su cuerpo fue encontrado en el distrito de Carabayllo el 5 de julio del 2020. Su muerte generó conmoción en el país, porque se perdió el respeto a la autoridad, cuya función es resguardar a la ciudadanía. Las tasas de criminalidad en Perú aumentaron y las denuncias sugirieron que la mayoría de los delincuentes eran ciudadanos extranjeros, lo que aumentó el rechazo peruano hacia este grupo.

Tráfico ilegal de drogas, sicariato, extorsión, trata de personas, explotación sexual, robo agravado con resultado de muerte, homicidio calificado y lavado de dinero son algunos de los delitos que son denunciados cada día. Informes de las autoridades muestran que la delincuencia ha disminuido durante el período de cuarentena, pero con el paso del tiempo la población empezó a sentir que la delincuencia iba en aumento, debido a nuevas formas de violencia.

Según una encuesta realizada sobre la percepción de inseguridad nacional de los peruanos, más del 53 % de la población total siente que tiene más probabilidades de ser atacado por delincuentes de nacionalidad venezolana, mientras que el 47 % de la gente aún siente miedo de los propios peruanos. A través de numerosas acusaciones en medios televisivos, se ha mostrado el desprecio del Perú y algunas sociedades latinoamericanas hacia los inmigrantes provenientes de Venezuela, quienes día a día son más discriminados a raíz de los actos delictivos cometidos por un grupo de ellos.

Es interesante notar la relación entre la población inmigrante venezolana y la proporción de presos extranjeros por nacionalidad. La mayor parte de la población extranjera está compuesta por nacionales venezolanos. La mayoría de los presos extranjeros pertenecen a esta nacionalidad. En 2021, el número de reclusos en las cárceles e instituciones del Perú fue de 126 216, de los cuales 86 812 se encontraban detenidos. De ellos, 2264 extranjeros están encarcelados, lo que representa el 3 % de la población carcelaria total, conformada por 1167 venezolanos (la mayoría) y 544 colombianos.

Si se establece una relación entre lo ocurrido en los años inmediatamente anteriores, podemos advertir que, en el año 2020, el índice de la población penitenciaria de venezolanos y colombianos representaba un 35,4 % (839) y 26 % (616) del total de presos de nacionalidad extranjera, respectivamente. En el año 2019, la población penitenciaria colombiana lideraba la población total extranjera con un 32,6 % (575), seguida de venezolanos con un 13,3 % (254). Para el año 2018, el 29 % (470) y 15,5 % (251) del total de la población penitenciaria extranjera eran colombianos y venezolanos, respectivamente. Hasta octubre del año 2016, solo 34 venezolanos habían sido reclusos en diversos penales del país. En consecuencia, se puede argumentar que existe una correlación directa entre la cantidad de población migrante extranjera y el índice de criminalidad en el Perú (Morales y Morales, 2021).

Nuestra sociedad tiene derecho a protegerse y tomar medidas enérgicas para detener la propagación del crimen en general y el crimen cometido por ciudadanos de otras nacionalidades, en particular venezolanos. La inseguridad ciudadana es uno de los problemas más acuciantes en nuestro país y un clamor de los peruanos es frenar las actividades tanto de delincuentes comunes como de peligrosas bandas dedicadas al crimen organizado. El clima de inseguridad se ha incrementado en los últimos años en coincidencia con la migración masiva de venezolanos al Perú; sin embargo, se debe recalcar que solo es una minoría de migrantes venezolanos la que se dedica al crimen organizado. Se debe ser precisos y tener cautela con respecto a cómo se combate esta problemática, ya que ni el gobierno peruano ni ningún funcionario público debe fomentar o disculpar actos de xenofobia contra nuestros connacionales venezolanos (diario El Peruano, 21 de abril de 2023).

La migración no es un fenómeno negativo; por el contrario, puede ser un fenómeno positivo y fomentar el desarrollo de un país en diversos ámbitos, como el económico, cultural y sociopolítico, siempre que las autoridades generen políticas públicas apropiadas que tomen en cuenta las necesidades de la sociedad receptora y de los migrantes. Encontramos que no se puede explicar la historia de Estados Unidos sin referenciar la migración europea a mediados del siglo XX, ni especialmente la proveniente de países sudamericanos y centroamericanos en décadas

posteriores. No obstante, es preciso que en el proceso migratorio no se incluyan personas dedicadas a la delincuencia y al malvivir, cuyo accionar causa un injusto desprestigio a la comunidad de la que provienen, y reacciones nefastas como la xenofobia o la discriminación (OIM 2022, junio 16).

Las autoridades peruanas han registrado un considerable número de ciudadanos venezolanos que ingresaron al país con antecedentes policiales y, sólo en el año 2022, la Policía Nacional detuvo a 17 000 de ellos por la comisión de diversos delitos. En lo que va del año, el número de detenidos ya llegó a 5000. Ante las alarmantes cifras de criminalidad por ciudadanos extranjeros, el gobierno de la presidenta Dina Boluarte anunció la aprobación de medidas migratorias para frenar el ingreso al país de indocumentados y de ciudadanos extranjeros con antecedentes policiales. Una de esas acciones según el ministro del Interior, Vicente Romero, fue el fortalecimiento de la seguridad en la frontera con Chile, punto por el cual pasan al Perú personas de dudosa reputación expulsadas desde el vecino país del sur. Es urgente seguir dictando normas que mejoren la seguridad ciudadana y eviten la presencia de más delincuentes extranjeros en nuestras calles.

Se debe recalcar que no toda la inseguridad ciudadana es producto de la migración venezolana, ya que es innegable que el crimen organizado ya era sustancial en el Perú, debido a la poca resistencia por parte de gobiernos locales y municipales. Este fenómeno se debe en gran parte al declive en políticas de Estado que se presentaron en las últimas décadas, debido a los conflictos políticos de orden interno que ha sufrido el país (vacancias presidenciales, insurrección civil, etc.). Un ejemplo de esto es el desarrollo creciente de economías criminales del Perú y su gran impacto en la vida económica, social y política del país. Estas economías incluyen el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la minería ilegal, la tala ilegal de madera, el tráfico de flora y fauna silvestre, la piratería y la pesca ilegal.

Se estima que las economías criminales generan anualmente 7 mil millones de dólares, que representan el 3 % del PBI. Estas economías criminales no son modalidades de criminalidad transnacional en sentido estricto, pues también tienen relevancia internacional por las conexiones de trato comercial que pueden llegar a originarse. Por tanto, sumadas a las ya preexistentes economías criminales (3 % del PBI) del actuar de los migrantes venezolanos debemos esperar un incremento exponencial en los próximos 5 años de no aplicarse mejores medidas para mitigar la criminalidad en el país. Por lo mismo, el Gobierno debe abordar esta problemática cuanto antes en procura del bienestar y la tranquilidad de los peruanos y extranjeros de bien que viven en nuestro país (Costa, 2023).

En los últimos años, la Policía Nacional del Perú ha trabajado diligentemente para identificar y desmantelar a la mayor cantidad de bandas criminales posibles, ya sea dirigidas por connacionales o extranjeros. La Figura 2 muestra datos de la Policía Nacional del Perú que detallan las zonas ocupadas por las organizaciones criminales extranjeras en Lima-Perú.

## Figura 2

*Mafias extranjeras han tomado control de varias zonas de Lima*



*Nota.* El norte de Lima muestra mayor presencia de organizaciones criminales extranjeras. Diario *El Trome* (2023, junio 05)

La lucha contra estas bandas criminales está al mando de las fuerzas especiales de investigación de la Policía Nacional del Perú, quienes tienen identificado el patrón de acciones de las organizaciones criminales en estas zonas principalmente ubicadas en la ciudad de Lima. Estos grupos se han posicionado para tomar control de diversas zonas y poder cometer su accionar ilícito con la organización y la protección que necesitan para apostarse dentro de un territorio e imponer sus reglas delictivas bajo amenazas, cobro de cupos, extorsiones, robos, secuestros y otros métodos que eran práctica común en su país.

Consideramos importante recapitular el trabajo de las unidades policiales especializadas en investigación criminal que ya encontraron muchos hechos delictivos ejecutados a manos de estas bandas que se han posicionado a lo largo de la capital peruana. Las acciones delictivas más resaltantes y que causaron impacto en

la sociedad peruana por los signos de violencia en su actuar fueron las siguientes:

- Bandas venezolanas delinquieron el 22 de junio del año 2018 al ejecutar un asalto en la joyería Casa Banquero, ubicada en el mall Jockey Plaza localizado en el distrito de Santiago de Surco. Este robo causó furor entre la población, porque este mall era considerado uno de los centros comerciales más seguros del país. En el establecimiento, se vendían joyas de alta gama y relojes Rolex que sobrepasan los quince mil dólares por pieza, por lo que poseían un alto valor comercial para los delincuentes. Los criminales usaron armamento de gran calibre como subametralladoras y armas automáticas. El monto aproximado del robo ascendió a los doscientos mil dólares. Tras el asalto, los delincuentes venezolanos se enfrentaron a balazos con agentes de seguridad del centro comercial, de los diez criminales, cuatro delincuentes fueron detenidos, pero los otros continúan en la lista de los más buscados de la Policía Nacional del Perú.
- Doble asesinato por arma blanca en el hostel Sipán, ubicado en el distrito de San Martín de Porres, ocurrido el 9 de septiembre del año 2019. En las investigaciones realizadas por la Policía Nacional del Perú (PNP), se realizaron hallazgos con los miembros cercenados en tres lugares distintos de la ciudad; las víctimas fueron identificadas como Jafet Caleb Torrico Jara (peruano) y Rubén Mauricio Matamoros Delgado (venezolano). Los presuntos autores de este homicidio fueron detenidos e identificados como Alexander Rafael Salazar Álvarez alias “Cuartelero” (venezolano), Ángel Alejandro Díaz Colina alias “Tarra” (venezolano), Abraham Alberto Perozo Borja alias “Mudo” o “Wason” (venezolano); no habidos once sujetos identificados como Jonatan Jesús Donayre Semprun alias “Chona” y los sujetos conocidos como Máchel, Concho, la Negra, Cheo, Leswy, Cachorro, Jesús, Michel y Bárbara; el móvil del asesinato fue determinado como ajustes de cuentas por deuda de venta de droga y supremacía de poder; la justicia peruana tomó el caso a través de la 4ª Fiscalía Provincial Corporativa de Condevilla – Lima Norte. En este caso, la Policía Nacional del Perú (PNP) logró detener a los autores del hecho y puso en alerta a los especialistas en crimen organizado de nuestro país; esto por el modus operandi empleado por estas organizaciones se identificaron a los integrantes de la organización Cota 905 y el rol que ocupaban en la mencionada banda criminal.
- Caso Cholo Isaac Hilario Huamanyalli, asesinato por sicarios venezolanos por supremacía en territorio de prostitución, hecho ocurrido en el distrito de Lince, el 9 de enero del año 2020, suscitado en el local comercial McDonald’s del centro comercial Risco, ubicado en el mismo distrito. Los presuntos autores fueron tres sujetos venezolanos. Los hechos fueron los siguientes: Isaac Hilario Huamanyalli se encontraba en una mesa del segundo piso del restaurante McDonald’s, acompañado de tres venezolanas, quienes presuntamente ejercerían la

prostitución por la zona; ingresaron al local tres sujetos jóvenes, uno se quedó de contención en la escalera, mientras los otros dos subieron al segundo piso, donde uno disparó a la víctima sin mediar palabra alguna, para seguidamente fugar del lugar. En la escena del crimen, se recogieron dos casquillos calibre 0,38". Las investigaciones se encontraron a cargo de la División de Homicidios de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú (Dirincri) con participación de la representante del Ministerio Público (RMP) de la 10ª Fiscalía Provincial Penal (FPP). Se asumió que el presunto móvil habría sido un ajuste de cuentas. Lo impactante de este asesinato es que sucedió en una zona urbana y concurrida por habitantes de clase media de Lima e históricamente nunca se había presentado un hecho de esta magnitud en el distrito de Lince y más aún en un establecimiento que siempre estuvo caracterizado por su tranquilidad y buena atención.

- El 6 de agosto del presente año, en el centro comercial Jockey Plaza, asaltaron la tienda iShop de Apple. En el local, se venden equipos celulares, laptops y otros equipos informáticos y electrónicos de alta gama. Para este hecho delictivo se usó armamento automático y vestimenta de seguridad con el propósito de camuflarse y pasar desapercibidos. Los delincuentes robaron cien mil dólares y los criminales mataron a los trabajadores y a un vigilante. Tras perpetrar el robo, se fugaron del lugar haciendo disparos al aire, lo que causó pánico entre los visitantes del centro comercial.

- Caso Maldito Cris, hecho de connotación de un delincuente venezolano que viene de "Las Canteras" de las bandas sanguinarias del Tren de Aragua (Venezuela). Este delincuente causó impacto social por su sangre fría y confrontación con las autoridades policiales. El sujeto en cuestión, Christopher Joseph Fuentes Gonzales, pertenecía a bandas de crimen organizado desde los 17 años, y se sabe que uno de sus primeros actos delictivos fue el asesinato de un policía en Venezuela. Con el transcurso del tiempo este criminal se vio involucrado en diversos actos delictivos, como asesinatos, robos y otros delitos menores cometidos en la ciudad de Cumaná, Venezuela; por los mismos, fue detenido en dicha ciudad en el año 2015; sin embargo, poco después, quedó en libertad. Debido a la ferocidad y a la frialdad mostrada al cometer sus crímenes se empezó a hacer conocido en el mundo del hampa con el alias de "Caníbal". Ingresó al Perú a inicios del año 2021 mediante las facilidades dadas en el año 2018 por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. En Perú, siguió con sus actividades criminales y fue detenido a inicios del mes de abril del año 2022 por agentes de la Policía Nacional del Perú pertenecientes al Escuadrón de Emergencia. Al momento de su detención, se le decomisaron 16 celulares robados. A pesar de las evidencias mostradas, la fiscal María Elena Peña Ramírez decidió dejarlo en libertad, pues, según ella, no existían indicios suficientes para recurrir ante el

órgano judicial y formular un requerimiento de prisión preventiva.

Sin embargo, esta no fue la primera vez que lo detenían. Fuentes Gonzales fue previamente arrestado al menos tres veces, pero siempre conseguía evadir a la justicia. El 8 de septiembre del año 2022, se volvió a tener noticias de él, cuando el sujeto asesinó al suboficial PNP Jonnathan Luis Puga Macedo, quien era resguardo de la parlamentaria andina Leslye Lazo, a quien le disparó en la cabeza para robarle el celular. Lamentablemente, no lo capturaron inmediatamente después de este repudiable acto. Unos meses después, el temido hampón volvió a actuar. Esta vez hirió de bala al suboficial PNP Luis Alfredo Huerto Obando, a quien le robó un arma de fuego y la moto que usaba el agente para realizar patrullaje. El 14 de abril del año 2023, a plena luz del día, este criminal asesinó a Luis Manrique Pizarro de 56 años, un agente del serenazgo (policía municipal) de la municipalidad del distrito de Santiago de Surco, quien optó por arrojararse sobre él para tratar de detenerlo, luego de que el malhechor asaltara un minimercado del distrito en cuestión. Con solo 25 años, el ciudadano venezolano Christopher Joseph Fuentes González se convirtió en el sicario más buscado del Perú. El Ministerio del Interior del Perú ofreció recompensa por información que llevara a la captura de este delincuente venezolano. Después de una exhaustiva labor de inteligencia de la Policía Nacional del Perú, se logró la captura de este delincuente quien al momento de su arresto ofreció tenaz resistencia, disparó a los agentes policiales e hirió a dos de ellos. Al momento de la detención, el criminal, quien portaba cuatro armas de fuego en su poder y además estaba acompañado de una guardia personal, también realizó disparos a personal de la Policía. Dos de estos fueron detenidos y liberados dos días después por orden de la fiscal María Abad Tandazo. Este hecho causó gran rechazo de la población hacia las autoridades del Ministerio Público, ya que la población peruana consideraba ilógico que delincuentes que causaron tantas muertes y otros impactos negativos a la seguridad ciudadana de nuestro país caminen impunes por las calles de nuestro territorio.

Los hechos delincuenciales perpetrados por migrantes venezolanos durante los últimos años han causado un incremento en el miedo sistematizado de la población del Perú hasta el punto de que la misma presidenta de la República, Dina Boluarte, puso atención a estos hechos criminales que empezaron a azotar la tranquilidad de Lima capital. La Policía Nacional del Perú (PNP), a través de sus unidades especializadas en investigación contra el crimen organizado, ha tomado cartas en el asunto y focalizado este problema social que afecta principalmente a los ciudadanos peruanos.

Diversas autoridades de la Policía Nacional del Perú han realizado apreciaciones sobre el modus operandi de estos delincuentes y han identificado que en un 80 % todos estos sujetos ya poseían experiencia criminal en su país de origen. Además, se concluyó que la mayoría de los criminales ingresó a nuestro territorio de manera ilegal con el único fin de cometer acciones ilícitas. Los agentes policiales consideran vital establecer como primera acción saber estadísticamente la masa de inmigrantes que cruzaron nuestra frontera hacia el interior de las diferentes ciudades que conforman el territorio peruano; por ello, se encuentran realizando investigaciones con el propósito de recolectar datos estadísticos para poder tener esta información.

## **Respuesta de las fuerzas policiales peruanas ante este impacto del accionar criminal extranjero**

Más de un millón de ciudadanos extranjeros de nacionalidad venezolana cruzaron nuestra frontera, la mayoría de ellos con prontuario criminal. Esto originó que el extitular del Ministerio del Interior de nuestro país, el general de la Policía Nacional, Carlos Moran Soto y el excomandante general de la Policía Nacional del Perú y el general José Luis Lavalle Santa Cruz decidieran crear la brigada especial contra la migración delictiva con la finalidad de combatir profesionalmente a grupos y bandas de crimen organizado al mando de extranjeros. Este equipo está conformado por experimentados policías que se dedican a luchar con los modus operandi (modo de operación) que aplicaban estas bandas extranjeras (Pereyra, 2020, enero 28).

Al momento de su creación, este equipo estuvo al mando del coronel de la Policía Nacional del Perú, Víctor Revoredo Farfán, quien recibió la ardua labor de afrontar e investigar los casos más resaltantes de la violencia extranjera que poco a poco se han convertido en una máquina de terror criminal que causa conmoción entre los millones de peruanos. La Policía Nacional del Perú no tardó mucho en detectar el modus operandi de muchos de estos criminales. Primero, los agentes policiales estudiaron detalladamente el accionar criminal para luego proceder a identificar sus lugares de reunión, círculos sociales, convivencia cotidiana y otros aspectos que con el tiempo facilitarían la captura de estos individuos. Los estudios también facilitaron la identificación de rutas y lugares por los cuales concurrían y habitaban estos delincuentes.

### Figura 3

*Integrantes de la División de Investigación contra la criminalidad extranjera de la PNP*



*Nota.* Tomada de DININCRI PNP, división de homicidios, [fotografía], (2020, enero 22).

Estos delincuentes ya han tomado represalias contra esta unidad. Una secuela producto de la ardua labor que se viene realizando por parte de los efectivos policiales deriva en las amenazas recibidas hacia el coronel Revoredo. Sin embargo, el coronel Revoredo resaltó que no tiene miedo a las amenazas y las persecuciones en su contra, que el Perú está primero y mantiene su posición firme en los duros golpes proporcionados a la delincuencia en el país. Las redes criminales en torno a los casos del fenecido Maldito Chris y alias “La Tota” han puesto un precio al coronel PNP Revoredo, por haberse convertido en uno de los verdugos más tenaces contra el crimen organizado. El pedido criminal habría sido realizado por Wanda del Valle Bermúdez, pareja del abatido hampón venezolano Christopher Fuentes Gonzáles, alias “Maldito Cris”, quien ofreció una recompensa de cuarenta mil dólares por eliminar a este oficial. El comando de la Policía Nacional del Perú ha respaldado fielmente a este efectivo policial, resaltando su trabajo enteramente profesional contra la lucha del crimen organizado y rechazando cualquier tipo de intimidación hacia la Policía Nacional del Perú. Finalmente, es importante recalcar que el coronel PNP Revoredo no se ha amilanado ante el cúmulo de amenazas contra su vida, aun sabiendo que de la inseguridad ciudadana no se salvan ni las autoridades (Coronel, 2023, septiembre 5).

## Conclusiones

Es de imperiosa necesidad establecer protocolos en las entidades competentes como Migraciones, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades afines con el control y el seguimiento de los ciudadanos extranjeros que ingresan al Perú a través de sus fronteras. Esto originaría la existencia de un protocolo definido para lograr la identificación de cada migrante y el rápido acceso a antecedentes y referencias que puedan establecer si el ingreso de algún migrante podría poner en riesgo la seguridad ciudadana en nuestro país. De igual manera, es necesario dotar a la Policía Nacional del Perú, de mecanismos y tecnología de vanguardia para que puedan cumplir con sus labores de manera eficiente y lograr reacciones efectivas ante los diversos hechos delictivos que puedan generar los ciudadanos extranjeros, teniendo en cuenta su accionar y su sangriento modus operandi.

Se sugiere plantear las siguientes propuestas para la lucha frontal contra la inseguridad ciudadana y criminalidad organizada:

- Con la liberación de muchos delincuentes extranjeros que cometieron actos delictivos, ha quedado evidenciado que existen graves problemas funcionales en el Poder Judicial y el Ministerio Público a nivel nacional, por lo que se debe solicitar al presidente del Poder Judicial, a la Fiscal de la Nación y a la Junta Nacional de Justicia que se realice una evaluación relacionada a la libertad a los detenidos en casos de detenciones en flagrancia, que de acuerdo a las estadísticas se presentan con una cifra preocupante. Para lograr este cometido se debe cumplir con protocolos y acciones de control establecidos en la Ley del Poder Judicial, a través de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, así como la Ley del Ministerio Público mediante la Fiscalía Suprema de Control Interno, antes encargados de abrir procesos disciplinarios abreviados, y de encontrarse irregularidades se debería proceder a la amonestación, suspensión o destitución, según sea el caso o grado de responsabilidad. De igual forma, se debe promover un programa de transparencia en el Poder Judicial y Ministerio Público, donde ciudadanos puedan acceder a reportes de casos de corrupción en los últimos tres años. Con ello se restablecería la confianza entre la población y los operadores de justicia.
- Se sugiere que el Congreso de la República revise el artículo 4 del nuevo Código procesal vigente en el extremo, donde se le encomienda al Ministerio Público la conducción de la investigación desde su inicio decidida y proactivamente en defensa de la sociedad, debido a que vulnera el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, en el que se encarga a la Policía Nacional del Perú

la prevención, la investigación y la lucha contra la delincuencia. Asimismo, el Ministerio Público debe mantener la titularidad de la acción penal y la Policía Nacional del Perú, la responsabilidad de la investigación material del delito, ya que este articulado resulta inconstitucional por ir en contradicción con la Constitución Política de 1993, ya que limita el accionar de los investigadores policiales, las modificatorias permitirían una efectividad en el esclarecimiento de diversos tipos penales y la lucha frontal contra la delincuencia común y crimen organizado de las diferentes organizaciones criminales en el contexto nacional e internacional. De igual forma, mejorar la administración de justicia, reducir la carga procesal del Ministerio Público, resolver las necesidades de seguridad de la población, mejorar la percepción ciudadana y el Estado de Derecho en el Perú, mejorar la interacción entre ambas instituciones con una mayor eficacia, que logre reducir la victimización y el índice de delincuencia y criminalidad organizada.

- De igual forma, se debe potenciar el sistema de criminalística a cargo de la policía a nivel nacional, ya que sin laboratorios de primer nivel los investigadores resultan ineficaces por demora en el campo pericial. Se debe realizar una reestructuración en los laboratorios criminales a nivel nacional, ya que muchos de ellos, como el laboratorio policial localizado en el distrito limeño de Surquillo, se encuentran declarados inhabitables por la antigüedad de su infraestructura.

- Actualmente, existe una dualidad en laboratorios criminalísticos en los que tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional del Perú realizan pericias criminales, lo cual abre la posibilidad a dualidad de resultados y pruebas que se contaminan entre ellas. Esta situación está fuera de la norma, ya que, según el marco legal peruano, los laboratorios criminales deben estar designados a una sola organización gubernamental y, de acuerdo a ley, esta sería la Policía Nacional del Perú, el Gobierno junto al Ministerio del Interior y el Ministerio Público deben trabajar en la centralización de laboratorios y designar un presupuesto nacional para el fortalecimiento de los mismos.

- La Policía Nacional del Perú en su vida operativa diaria realiza capturas y detiene delincuentes en flagrancia; sin embargo, los fiscales a nivel nacional no cumplen ni accionan de acuerdo con el proceso inmediato. Si lo hicieran en 72 horas, todos estos detenidos serían sentenciados en tiempo récord y se reduciría la delincuencia en un 40 %. Por ello, el Gobierno debe crear un proyecto de ley en el que se exija a las fiscalías iniciar el proceso inmediato de flagrancia. Esto ayudaría al declive de la criminalidad en las calles, además de proporcionarles justicia a las víctimas y agraviados de los delitos en un tiempo razonable en vez de los tiempos actuales en los que tienen que esperar de 4 a 5 años antes de ver que un caso sea sentenciado o resuelto.

- El Poder Ejecutivo junto con el Ministro del Interior deben replantear la estructura de la Policía Nacional del Perú (PNP) para otorgarle a nuestro país una policía preventiva, la cual se dedique a tratar y atender todo lo relacionado al orden público y, de igual forma, una policía de investigaciones que se enfoque exclusivamente en la lucha contra la criminalidad nacional e internacional, ya que en la actualidad se estima que nuestro país necesita incrementar como mínimo 10 000 policías investigadores, según la tasa de victimización del Instituto Nacional de Estadística (INEI), en los últimos años, se han incrementado las organizaciones criminales internacionales en el país y la percepción de inseguridad ciudadana ha crecido sustancialmente en todo el territorio peruano, debido al alto número de migrantes extranjeros que han llegado de Venezuela y Colombia a través de los corredores fronterizos ilegales abiertos por estas organizaciones criminales. La Policía Nacional del Perú actualmente no cuenta con el número suficiente de investigadores a nivel nacional, ya que el personal policial que fue formado para la investigación se encuentra cumpliendo su tiempo de servicio en otras unidades y, después de la unificación de la Policía Nacional del Perú, existe un déficit de investigadores, debido a que no se ha potenciado la formación y la capacitación de policías investigadores en investigación criminal e inteligencia. Además, en la actualidad, los investigadores de la PNP son destacados a nivel nacional a unidades policiales de orden público y seguridad por necesidad del servicio de control y orden interno, que diezma el cumplimiento de la misión de investigar y luchar contra la delincuencia común y el crimen organizado. Por ende, es esencial la reestructuración policial para crear una policía de orden público y otra de investigación siendo estas autónomas entre sí.

- En la actualidad, la Ley de la Policía Nacional del Perú establece especialidades funcionales. Ello es imperativo. En su aplicación, necesitamos formar cuadros de policías preparados para actividades de prevención y seguridad ciudadana y policías que se dediquen de manera íntegra a la investigación criminal. Es momento de tomar decisiones. Desde que se unificaron las tres exinstituciones policiales no se han formado cuadros de investigación, los policías que aprendieron a investigar lo hicieron en el camino de su vida policial, pero no nacieron de una especialidad funcional como debería ser. Lo que tenemos en la actualidad es producto de ello. Personal policial que no está debidamente entrenado con los conocimientos debidos, como conocimientos criminalísticos, conocimientos de lógica para poder plantear inferencias orientadas a los casos criminales, conocimientos de medicina legal en su nivel básico y otras materias necesarias para un investigador.

- La ley migratoria en el Perú no es aplicable en la actualidad por el éxodo

migratorio. Sólo sirve para llevar un registro de aquellos extranjeros que son intervenidos y después de transcurrido un tiempo emitir la resolución de expulsión y, en el mejor de los casos, con mucho esfuerzo de las autoridades pertinentes, lograr expulsarlos a sus países de origen, para luego, en un tiempo corto, tenerlos nuevamente en el Perú; la mayoría de ellos son extranjeros prontuariados que han cometido delitos en sus países de origen y también en el Perú. Esta norma tiene que cambiar. En primer lugar, ésta debe ser de carácter penal y no administrativo. En segundo lugar, al extranjero que ingresa de manera ilegal al Perú por segunda vez se le debe aplicar la detención de por lo menos dos años de manera efectiva como una forma de minimizar el ingreso ilegal y una sanción económica.

- Las investigaciones complejas generadas como consecuencia del accionar de las organizaciones criminales siempre son de largo aliento, porque empleamos métodos de escuchas, seguimientos, contrastamos información con entidades administrativas y sobre todo nos basamos en las versiones de aquellas personas que por colaboración eficaz (que buscan un beneficio en la aplicación de la sanción), proporcionan información a la policía a través del Ministerio Público. Ello no está mal conceptualizado, pero creemos que debería ponerse mayor énfasis en las informaciones que podría proporcionar el impuesto a las transacciones financieras (ITF) y las entidades financieras o bancarias. La idea parte de que todas las personas naturales o jurídicas que son parte de una organización criminal buscan lucrar con cualquier actividad ilícita y producto de esta ilegalidad pretenden seguidamente ingresar el dinero mal habido utilizando empresas de fachada al sistema financiero peruano. Por ello, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos extranjeros han abierto cuentas bancarias en las entidades financieras y el volumen de su dinero se ha visto incrementado de manera exponencial en los últimos dos años?
- ¿Cuántas empresas han sido formadas por extranjeros determinando sus activos y pasivos?
- ¿Cuántos extranjeros han abierto tarjetas de crédito o débito en las entidades financieras y el consumo de bienes y servicios no guarda relación con la posible actividad laboral que declaran?

Para desmembrar estas organizaciones criminales e identificar sus centros neurálgicos (cabecillas), es necesario iniciar investigaciones y guiarnos por la ruta del dinero mal habido.

- La identificación plena del autor de un delito es el 50 % de una investigación. Otro 25 % es establecer las formas y las circunstancias del delito. El último 25 % es establecer el móvil del mismo: conforme se levanta la información en la escena del crimen y por información que se recaba de los acontecidos antes, durante y después de la comisión del delito, se pueden establecer las formas y las circunstancias del hecho criminal. El mayor problema para el investigador es establecer la identidad plena del autor o cómplices de un delito. Las cámaras de video orientadas a capturar imágenes de la comisión de un delito pueden ilustrar cómo se perpetró el mismo, pero no pueden identificar al autor o a los autores cómplices, ni establecer la identidad en la mayoría de los casos que no son mediáticos en los que quedan pendientes los esclarecimientos. Una herramienta fundamental que facilitaría la identificación plena de los autores de delitos que son captados por las cámaras de videovigilancia es el sistema de identificación morfológico o identificación facial. Este sistema existe en varios países y ha servido de manera exitosa a los investigadores en su búsqueda de la verdad para poder cumplir con la justicia que las familias y el Estado exigen a la PNP. Sumado a ello, la actualización del sistema de identificación decadal también es necesario, pero no sería exitoso si no funcionara este servicio a nivel nacional, puesto que los delincuentes que cometen delitos graves en la mayoría de los casos se trasladan a las zonas fronterizas para poder sustraerse de la justicia. Por ello, es importante que en todo el Perú existan estos sistemas; además, es primordial que el sistema de registro de armas y municiones por hechos criminales y armas de uso civil que está a cargo de la Dirección de Criminalística PNP entre en funcionamiento a nivel nacional. Ello proporcionaría una data amplia de las armas y municiones que servirá a los investigadores para establecer en muchos casos la procedencia de los titulares de las armas de fuego, en cuyos casos han sido empleada.

## Referencias

Coronel, Y. (2023, septiembre 5). *Wanda del Valle habría contratado a 8 sicarios para asesinar al coronel PNP Víctor Revoredo*. La República.pe. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/09/05/wanda-del-valle-habria-contratado-a-8-sicarios-para-asesinar-al-coronel-pnp-victor-revoredo-maldito-cris-interpol-nbv-487990>

Costa, G. (2023). *El Crimen Organizado en el Perú*. Intercambio. <https://intercambio.pe/el-crimen-organizado-peru/?print=print>

Dangel, T. (2019, mayo 17). *Colectivos en Venezuela: de civiles a delincuentes*. <https://Panampost.Com/Editor/2019/05/17/Colectivos-En-Venezuela/>

Diario Correo (2018, junio 24). *Muestran imágenes exclusivas del asalto a joyería en el Jockey Plaza (VIDEO)*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/mayoria-delincuentes-robaron-joyeria-jockey-plaza-serian-extranjeros-826392/>

Diario Tome (2023, junio 05) *Tren de Aragua y otras bandas criminales extranjeras toman el control de Lima: ¿quiénes son y en qué distritos operan?* <https://trome.com/actualidad/policiales/tren-de-aragua-cuales-son-las-otras-bandas-criminales-extranjeras-que-siembran-terror-en-lima-y-en-que-distritos-operan-video-historias-de-policiales-inseguridad-en-lima-trpm-noticia/>

elperuano.pe (2023, abril 21). *Migración y delincuencia*. Editorial. <https://www.elperuano.pe/noticia/210671-migracion-y-delincuencia>

Hurtado, K. (2020, julio 14). *Delincuentes venezolanos incrementan la violencia en Perú*. Diario La Razón. <https://www.larazon.es/america/20200714/kkup7c4rivgfjjakvfgsfmg36y.html>

Infobae, (2017, abril 29) *Los 5 colectivos chavistas más temidos por la población civil de Venezuela*. <https://www.monumental.co.cr/2017/04/29/los-5-colectivos-chavistas-mas-temidos-por-la-poblacion-civil-de-venezuela/>

Morales, G., & Morales, P. (2021). Control de la criminalidad extranjera o política integral de seguridad ciudadana. Un análisis a propósito de los índices de criminalidad en el marco de la migración venezolana. *Revista Internacional de Derecho*, 2 (2), 63-82. <https://doi.org/10.37768/unw.rid.03.01.004> <https://revistadederecho.uwiener.edu.pe/index.php/rider/information/readers>

OIM (2022, junio 16). *El fenómeno migratorio venezolano y la percepción de la inseguridad en Lima Metropolitana*. [https://www.r4v.info/es/document/OIM\\_MP\\_Fenomeno\\_Migratorio\\_Venezolano\\_Percepcion\\_Inseguridad\\_Mar22](https://www.r4v.info/es/document/OIM_MP_Fenomeno_Migratorio_Venezolano_Percepcion_Inseguridad_Mar22)

ojo.pe (2019 diciembre 03). Jockey Plaza: *Realizan reconstrucción de millonario robo en tienda iShop | Fotos*. <https://ojo.pe/policial/jockey-plaza-realizan-reconstruccion-de-millonario-robo-en-tienda-ishop-fotos-web-ojo-noticia/>

Pereyra, G. (2020, enero 28). *Migración y delincuencia: ¿hay justificación para la creación de una brigada especial de la PNP?* El Comercio. <https://elcomercio.pe/lima/seguridad/brigada-especial-contra-migracion-delictiva-el-numero-de-delitos-cometidos-por-extranjeros-justifica-su-creacion-mininter-venezolanos-en-peru-noticia/>

Perú21 (2020, enero 30). *Entre risas y gestos, acusados de asesinato en Lince, reconstruyen crimen en McDonald's [VIDEO]*. <https://peru21.pe/lima/entre-risas-acusados-de-asesinato-en-lince-reconstruyen-crimen-en-mcdonalds-noticia/>

Quispe, O. (2020, febrero 1). Carlos Morán: *“Hay delincuentes enviados por Maduro” [VIDEO]*. Peru21. <https://peru21.pe/politica/carlos-moran-hay-delincuentes-enviados-por-maduro-noticia/>

Unidad Investigativa de Venezuela (2023, marzo 31). *Los riesgos que enfrentan los migrantes en América Latina se han multiplicado*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/los-riesgos-que-enfrentan-los-migrantes-en-america-latina-se-han-multiplicado/>

**Segundo Leoncio Mejía Montenegro**

ORCID: 0009-0009-8801-7248

Teniente general de la Policía Nacional del Perú en situación de retiro. Doctor en Derecho; magíster en Administración, en Ciencias Policiales y Gestión Pública, en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, en Derecho Procesal Penal con mención en Destrezas y Técnicas de Litigación Oral, y en Desarrollo y Defensa Nacional.

## **Capítulo V: Defensa nacional en el contexto de la crisis venezolana**

Ronald Iván Gonzales Begazo

### **Resumen:**

El objetivo del artículo es hacer un análisis de los fenómenos migratorios de carácter irregular y su repercusión en el sistema de seguridad y defensa de nuestro país. Para ello, el abordaje metodológico empleado parte del estudio y análisis comparativo de ideas y aportes de autores y corrientes de pensamiento que se han ocupado del estudio de las migraciones desde este enfoque, lo que evidencia dos posturas frente a esta propuesta teórica: el empleo de fuerzas militares para “securitizar” los asuntos del Estado y protegerlos frente a las amenazas que traen consigo las migraciones y de esta manera no verse limitados en alcanzar sus objetivos e intereses nacionales, o adoptar la seguridad bajo un enfoque multidimensional centrado en el migrante como persona protegida por el derecho internacional, en complementación con alianzas y tratados internacionales que le permitan bajar la intensidad de las políticas de seguridad de un Estado y tener mejores herramientas y recursos para ejercer una buena gobernanza que facilite afrontar las causas profundas que generan las migraciones. El trabajo concluye que el Perú está obligado a redefinir sus estrategias para hacer frente a la migración venezolana, mediante una combinación objetiva y realista de ambos enfoques.

*Palabras clave:* amenaza, arma geopolítica, migración irregular.

### **Abstract:**

The objective of the article is to make an analysis of irregular migration phenomena and their impact on the security and defense system of our country, for which the methodological approach used is based on the study and comparative analysis of ideas and contributions from authors and currents of thought that have dealt with the study of migrations from this approach, which shows two positions regarding this theoretical proposal, the use of military forces to “securitize” the affairs of the State and protect it against the threats that migration brings with it, and in this way not be limited in achieving their national objectives and interests, or adopt security under a multidimensional approach focused on the migrant as a person protected by international law, complemented with alliances and international treaties that allow them to reduce the intensity of security policies security

of a State and allows it to have better tools and resources to exercise good governance that facilitates addressing the root causes that generate migrations. The work concludes that Peru is obliged to redefine its strategies to confront Venezuelan migration, through an objective and realistic combination of both approaches.

*Keywords:* Threat, Geopolitical Weapon, Irregular Migration.

## **Introducción**

El actual fenómeno migratorio mundial constituye un gran desafío para los estados que buscan implementar una serie de estrategias a fin de mitigar y gestionar esta problemática caracterizada por tener una diversidad de causas y efectos de gran impacto en los países receptores de migrantes, como el Perú. En los últimos diez años, nuestro país ha recibido el impacto de la crisis migratoria venezolana, que originó un escenario de inestabilidad e inseguridad en los estados receptores, acrecentado por eventos catastróficos, como las guerras, la pandemia, las crisis alimentarias, climáticas, entre otros. Esto repercute directamente al sistema de seguridad y defensa de los Estados y limita la capacidad del mismo para alcanzar la consecución de sus objetivos e intereses nacionales, por lo que es necesario replantear las estrategias que se emplean actualmente para atender este problema que, de forma idealista, han sido influenciadas a aplicar políticas públicas que buscan atender la pobreza, la educación, la salud, etc., de los migrantes, debido a su alta vulnerabilidad. Sin embargo, los hechos recientes que se evidencian en diferentes países y regiones del mundo nos hacen reflexionar sobre la forma como son instrumentalizadas las migraciones internacionales de carácter irregular que buscan socavar las estructuras de los estados que los acogen, lo que ha obligado a muchos países a extremar sus las medidas de seguridad y control migratorio.

Para efectos de desarrollo, este artículo se ha iniciado dando una mirada a la situación actual de la defensa nacional frente a la crisis migratoria internacional para tratar de comprender previamente la complejidad del fenómeno migratorio y su caracterización a nivel mundial, regional, vecinal y local. Luego, se realiza una evaluación de algunos sucesos que caracterizan el complejo escenario de las migraciones internacionales irregulares, a partir del análisis de diferentes corrientes de pensamiento (enfoques) sobre la seguridad y defensa nacional, y su repercusión en el mismo. Finalmente, estos enfoques permitan plantear alternativas de solución a la crisis migratoria venezolana en el Perú, suceso que pone en riesgo la consecución de objetivos e intereses nacionales.

En ese sentido, es oportuno comprender los aportes de los conceptos ex-

pues-<sup>10</sup>tos, los enfoques de seguridad analizados y caracterizar los sucesos que afectan la seguridad y la defensa de los estados. De este modo, se podrá alcanzar el objetivo primordial del presente ensayo, que es brindar los fundamentos teóricos necesarios para hacer una propuesta de estrategia que haga frente a la crisis migratoria venezolana, desde una mirada objetiva y aplicable a la realidad actual.

## Desarrollo

La migración internacional es un fenómeno social complejo por tener, según García (como se citó en Becerra, 2019, p. 5), “componentes de diversa naturaleza material y en las cuales confluyen diferentes procesos en forma interdefinida”, cuyos inicios datan desde las primeras civilizaciones, ya que los grupos humanos siempre han estado en constante movimiento (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2023) desplazándose hacia diferentes territorios para tratar de mejorar su hábitat, cuando eran afectados por la pobreza, la violencia, las diferencias políticas, sociales e ideológicas o producto del efecto negativo del calentamiento global que se manifiesta en desastres naturales y otros problemas medio ambientales. Sin embargo, a pesar de ser de un fenómeno muy antiguo, las teorías que lo estudian son muy recientes y están en continuo desarrollo (Gómez, 2010). Estas teorías se orientan a encontrar soluciones desde el punto de vista económico para las causas de su origen, con poca atención a su impacto en los países receptores, lo que ha requerido el uso de diferentes enfoques para tratar de comprender este complejo problema, que tiene causas diversas y efectos muy complicados de evaluar (Gómez, 2010). El sociólogo mexicano Joaquín Arango aborda la gran diversidad de la migración internacional en términos de formas, tipos, procesos, actores, motivaciones y contextos socioeconómicos y culturales. Es por esta razón que atrae la atención de la sociedad mundial y en problema público que tiene que ser atendido por todos los gobiernos del mundo y de los organismos internacionales (Arango, 2003).

Según información obtenida de la ONU, en el año 2019, la población que migró a otros países constituyó el 3,5 % de los habitantes mundiales<sup>10</sup>, cifra que va en ascenso (en 1980, la tasa de migración en el mundo era del 2,8 % mundial). Se identifican diversas causas para entenderlo. Por un lado, la ONU sostiene que este fenómeno es el resultado del proceso de globalización y la profundización de las brechas económicas, la sociedad, la política y la tecnología en todo el mundo (ONU,

---

<sup>10</sup>Algunas causas de la migración mundial identificadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) son las siguientes: los conflictos, las situaciones de violencia extrema, la grave inestabilidad económica y política y por imponderables cambios climáticos y condiciones meteorológicas (ONU, 2019).

2019). El estudioso indio Panja Mishra (como se cita en el informe de las migraciones de la ONU, 2019) sostiene que las migraciones en el mundo son producto de que después de las dos guerras mundiales, se viven “los tiempos de ira” que han ocasionado una “incertidumbre geopolítica” y un descontento al “racionalismo liberal” (ONU, 2019, p.1). Este escenario ofrece una prospectiva nada alentadora que complementa las migraciones: la agudización de la inflación mundial y su efecto directo en los altos índices de extrema pobreza; la inseguridad alimentaria; la crisis energética y medio ambiental, entre otros; lo que, sumado a la actual emergencia climática y la reciente pandemia, hace que el entorno internacional se encuentre en un estado de “permacrisis” (Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB, 2022).

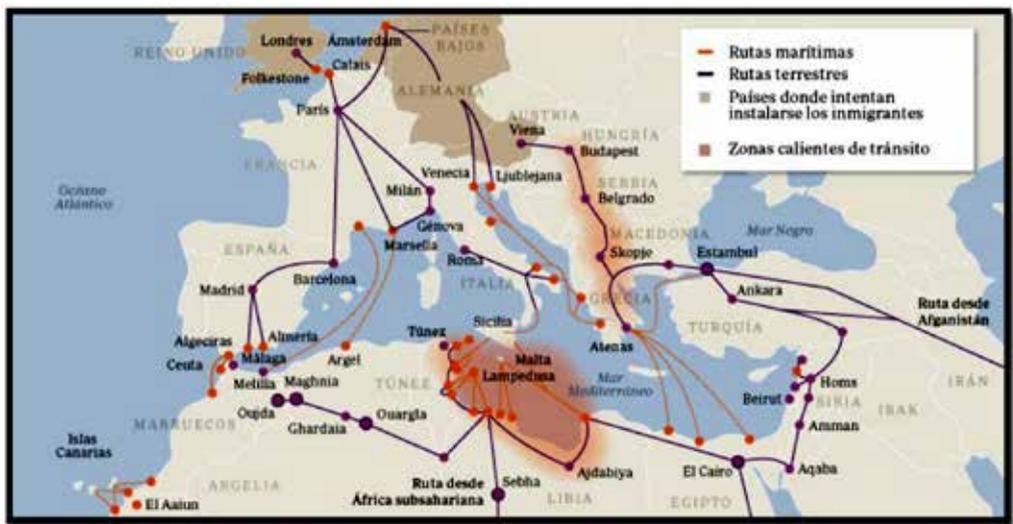
La ONU, a través de la OIM, desde 1951, busca soluciones al problema migratorio mundial de la mano de entidades del Estado, así como con organizaciones generadas por tratados internacionales y organizaciones no gubernamentales para ordenar y gestionar humanamente la migración internacional y así fomentar que de manera sinérgica se solucione la problemática migratoria, con la búsqueda de soluciones viables que proporcionen apoyo de carácter humanitario a las personas migrantes que requieren ayuda (ONU, 2023). Asimismo, los países emisores y receptores de migrantes asumen la adopción del compromiso con normas y acuerdos internacionales establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, los Convenios de Ginebra, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros programas a nivel regional y local para enfrentar el problema migratorio a través de políticas públicas poco efectivas; para ello, extreman sus controles migratorios, ya que han puesto en alerta los sistemas de seguridad y defensa de los Estados. Esto ha generado un gran interés en los medios de comunicación masiva a nivel mundial y en redes sociales, por lo que se ha convertido en un tema de debate central en las agendas políticas de estado (ONU, 2019).

Las estrategias de seguridad y defensa adoptadas por los países que integran la Unión Europea (UE) se han centrado en la prevención y la reducción de la crisis migratoria irregular con políticas migratorias de externalización de las fronteras y la emisión de directrices de carácter restrictivo orientadas a la expulsión y el retorno de inmigrantes a sus países de origen o tránsito, mediante un estrecha cooperación de los estados miembros de la UE con los países de origen y tránsito de estos inmigrantes. La creación de mecanismos e instituciones, como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) y la Agencia de Cooperación Policial de la Unión Europea (EUROPOL), tiene como objetivo regular la entrada de inmigrantes, identificar y expulsar a inmigrantes ilegales y dismantelar las redes de tráfico de personas en los corredores de entrada identificadas en Europa

(Devia, 2017). Esto se materializa en una ruta que proviene de los países árabes a través de Turquía en camino hacia Grecia. Otra ruta proviene del África hacia Europa por Libia y Marruecos (ya sea cruzando el Mediterráneo o burlando las vallas de seguridad que protegen las ciudades autónomas españolas del Ceuta y Melilla). En los últimos años, ha surgido una nueva ruta por Europa del Este (Bielorrusia y Ucrania), a través de la cual la mayor parte de migrantes árabes (de Irak, Siria y Ucrania) ingresan a Europa por las fronteras de Lituania y Polonia.

## Figura 1

*Las rutas de inmigración hacia Europa*



*Nota.* Rutas de migrantes irregulares hacia Europa.

La estrategia de seguridad y defensa adoptada por los Estados Unidos se ha centrado en políticas de externalización de sus fronteras a través de México. El endurecimiento de los controles migratorios que se dio con mayor énfasis desde los primeros años de la segunda mitad del siglo XX se debe a la llegada de cientos de miles de centroamericanos y latinoamericanos que emigraron hacia América del Norte como producto de catástrofes naturales (huracanes, tsunamis, desplazamiento de tierras, terremotos, entre otros), a los procesos tardíos de industrialización y el ascenso de las dictaduras (Herrera, 2012). Cabe mencionar que la crisis migratoria que se dio principalmente hacia los Estados Unidos procede de Cuba y de México.

En América del Sur, las estrategias de seguridad y defensa adoptadas por los estados receptores de migrantes en los últimos años se ha caracterizado por con-

troles migratorios y políticas públicas de escasa efectividad, debido principalmente a que son países en vías de desarrollo y a su gran permisividad frente a la dinámica de las migraciones, la misma que se da bajo tres patrones: el primero corresponde a inmigrantes extranjeros que crean un proceso de aculturación favorable que se refleja en su mezcla étnica y cultural y se convierten en una fuerza poderosa en su país; el segundo se refiere a la migración regional, que se da estacionalmente<sup>11</sup> en la región, proceso natural al tener lenguas y costumbres muy similares; y el tercer patrón está relacionado con la migración de sudamericanos a países desarrollados, principalmente hacia Norteamérica y Europa (Global Migration Data Analysis Centre GMDAC, 2020). En relación al segundo y al tercer patrón, desde el inicio del siglo XXI, Sudamérica y el mundo entero han sufrido un incremento migratorio descontrolado de ciudadanos venezolanos, el mismo que se intensificó desde el año 2015 a raíz de políticas económicas y socio-culturales que fueron implementadas por el régimen chavista en ese país, que implantó el cuestionado “socialismo del siglo XXI”, modelo de gobierno formulado por Heinz Dieterich Steffan en el 2008<sup>12</sup> (Osorio, 2019). Esto ha generado una gravísima crisis humanitaria caracterizada por altos niveles de corrupción y narcotráfico, así como respuestas represivas cargadas de elevados niveles de violencia contra actores opositores al régimen chavista, que afecta a su población y se convirtió en el principal motivo del problema del éxodo de alrededor de 15 millones de ciudadanos venezolanos, de los cuales aproximadamente 6 millones y medio se encuentran en Sudamérica. Sus principales destinos son Colombia y Perú con 2,5 y 1,5 millones de venezolanos en estos países, respectivamente.

En el Perú, la alta vulnerabilidad de los migrantes venezolanos los ha hecho establecerse en la periferia de las ciudades, vale decir en barrios con altos índices de inseguridad. Esta situación les ha facilitado insertarse en las estructuras criminales existentes, por lo cual se produce una “culturización delictiva” con las bandas delincuenciales del país, que vuelve la delincuencia en el Perú mucho más violenta. La Dirección Nacional de Investigación Criminal del Perú (DIRINCRI, 2019) califica a los delincuentes venezolanos como “extremadamente violentos y temerarios”. Asimismo, existe una mayor presencia en el Perú de la organización criminales venezolanas (Benavides, 2020), que han intensificado su accionar delictivo no sólo en el país, sino en toda la región, ya que, como sostiene Rísquez, aprovechando la

---

<sup>11</sup>Las migraciones intrarregionales en Sudamérica se dan principalmente como producto de conflictos internos, violencia y ataques terroristas que causaban muerte y pobreza interna (Colombia y Perú) o crisis económicas y políticas.

<sup>12</sup>El “Socialismo del Siglo XXI” se caracteriza por que el Estado controla los agentes de producción en su totalidad y por asegurar una adecuada distribución de beneficios que genera a toda la población, que limita la libertad de los hombres sobre la base de un supuesto ideal igualitarista.

fragilidad del control fronterizo y el paso masivo de venezolanos por rutas prohibidas, estas organizaciones criminales han comenzado a controlar estas rutas “dominando el paso de migrantes, la mercancía ilícita y la droga”<sup>13</sup> (Rísquez, 2023, p. 1). Por estos motivos, se señala que en el Perú la sociedad relaciona la inseguridad ciudadana con la migración masiva venezolana (Cuevas-Calderón, 2018).

Como se puede apreciar, ante este complejo problema migratorio son los estados<sup>14</sup> receptores los que ofrecen mayor impulso a una serie de estrategias a fin de darle solución a la crisis; sin embargo, estos esfuerzos han sido ineficaces y/o insuficientes, porque convierten a las personas migrantes en grupos sociales altamente vulnerables, lo ocasiona también altos niveles de rechazo por parte de los ciudadanos nacionales, a la vez que cada día se restringen o endurecen más las medidas migratorias, ya que se perciben y/o evidencian en una serie de peligros, daños o riesgos a la seguridad y defensa de los estados.

## **Identificación de los principales riesgos y amenazas para la defensa nacional del Perú derivados de la situación en Venezuela**

La problemática señalada anteriormente no ha sido estudiada y analizada adecuadamente desde el punto de vista de los riesgos y las amenazas que ocasionan a la seguridad y defensa de los Estados; sino todo lo contrario: existen estudios que argumentan que los inmigrantes venezolanos no han contribuido al incremento sistemático de la criminalidad en la región, y que además su presencia ha permitido a disminuir las tasas de criminalidad, ya que la incidencia reflejada en los índices de criminalidad son menores que en los países de acogida (Bahar, 2020). Sin embargo, los resultados de estos estudios no se perciben de manera similar en la sociedad, ya que se evidencia una activa participación de ciudadanos venezolanos cuya condición de ilegalidad y alta vulnerabilidad los ha hecho poblar lugares periféricos de las ciudades que se caracterizan por tener grandes índices de pobreza. Esta situación los ha llevado a cometer una serie de delitos e integrar organizaciones criminales, así como tener mejor pericia a la hora de perpetrar un ilícito penal, que contribuye a elevar la percepción de inseguridad en la ciudadanía (Benavides, 2020).

---

<sup>13</sup>La estrategia empleada por el Tren de Aragua fue expandirse en América Latina victimizando, sometiendo y extorsionando a los migrantes, por un lado, y explotando a las mujeres venezolanas sexualmente, por el otro (Oropeza, 2023).

<sup>14</sup>Los “Estados” son unidades competentes en geografía (cuentan con un territorio que tienen que defender), jurídicamente (solo ellos cuentan con la capacidad para legislar y ejercer coerción dentro de su territorio) y material (dispone de los recursos para ejecutar esta tarea) (Orozco, 2006).

Asimismo, al ser la seguridad y la defensa instrumentos del poder político (Orozco, 2006) y ante la vulnerabilidad del Estado frente a las migraciones internacionales, esta última se ha convertido en una amenaza o un peligro directo para la integridad del primero. Al respecto, la politóloga norteamericana Kelly M. Greenhill (como se citó en Garcés, 2021) distingue varias formas de esta técnica de inmigración estratégica: el uso de la inmigración forzada como una herramienta geopolítica para cambiar condiciones y recibir beneficios de otros países con el único objetivo de lograr la expropiación, la expulsión de un grupo específico de personas por razones económicas para ocupar un territorio específico o consolidar el poder, o para lograr ganancias económicas.

Frente a este dilema, se distinguen dos posturas por parte de los Estados. Por un lado, el enfoque realista busca emplear las fuerzas militares para “securitizar” los asuntos del Estado en el logro de sus objetivos e intereses nacionales y que sean los instrumentos del propio Estado, sobre la base de sus capacidades, los que proporcionen sustento e integridad. De otro lado, el enfoque liberal-constructivista pretende adoptar la seguridad bajo un enfoque multinacional centrado en la seguridad de la persona humana, que se complementa con alianzas y tratados internacionales que le permitan a lo largo del tiempo redefinir los enfoques de seguridad clásicos para orientarse hacia la necesidad de un Estado que ejerza una buena gobernanza que facilite afrontar las causas profundas que generan esta amenaza a la seguridad humana.

A pesar de este escenario complejo y de crisis permanente<sup>15</sup> que se vive en el mundo, en los últimos años, los países receptores han hecho grandes esfuerzos para atender este problema mundial incrementando recursos públicos para satisfacer las necesidades básicas que requiere el migrante (educación, salud, vivienda, entre otros). A pesar de las importantes contribuciones (que pueden clasificarse en tres categorías: las socioculturales, las cívico-políticas y las económicas) (ONU, 2019), lamentablemente resulta cada vez más insuficiente el esfuerzo, debido al incremento de la población migrante que afectaría a las generaciones futuras (Gómez, 2010). La insatisfacción de los servicios recibidos tanto de los ciudadanos nacionales como los internacionales y principalmente la percepción de inseguridad hacen que las migraciones se conviertan en una amenaza que está socavando las estructuras de las instituciones del Estado y que es aprovechada como arma geopolítica (en inglés, *weaponisation of migration*) (Garcés, 2021) por países que, por su ubicación geoestratégica, son responsables de la externalización<sup>16</sup> de la se-

---

<sup>15</sup> La situación de crisis permanente que vive el mundo es definida también por el diccionario inglés Collins como “Permacrisis” o periodos de tiempo prolongado sin estabilidad y seguridad.

<sup>16</sup> Externalizar las fronteras es un mecanismo que consiste en desplazar la seguridad fronteriza a los países limítrofes acompañada por una serie de políticas y medidas económicas y de esta forma evitar la llegada de migrantes (EUSKADI, 2013).

guridad fronteriza, así como por países fronterizos y emisores de migrantes que emplean este drama mundial como armas desestabilizadoras contra estados considerados como enemigos o rivales políticos. Tal como señala la ONU, algunos estados se están aprovechando esta situación para:

[...] socavar su crecimiento e incentivando el crecimiento de mafias internacionales que afectan su seguridad interna, trayendo consigo la caída de los modelos económicos característicos, la adopción de políticas públicas contra los migrantes cada vez más severas, el recrudescimiento de sentimientos nacionalistas que están siendo canalizados por los corrientes y líderes políticos principalmente de extrema derecha o ultranacionalistas que encuentran elementos necesarios para afianzar el camino para la toma del poder político, y más aún, sumada a la mediatización de la migración, ha originado el incremento de sentimientos xenófobos (ONU, 2019, p. 214).

Toda esta situación detallada anteriormente permite comprender mejor la problemática que se viene dando en el Perú, segundo país receptor de inmigrantes venezolanos. La crisis migratoria se inició en el 2014 (cuando se recibía a alrededor de 50 000 personas por año) y se agravó en el año 2017 (al incrementarse a 223 000 personas por año), todo esto debido a una política de “brazos abiertos sin restricción” que aplicó el Gobierno peruano de ese año. Con el mecanismo de adopción del permiso temporal de permanencia (PTP), se permitió el ingreso al país de migrantes venezolanos con características de temporalidad, lo cual fue duramente criticado, ya que el paso por la frontera norte principalmente carecía de medidas de control de identidad personal adecuados y facilitó el ingreso de personas que tenían antecedentes penales. Este mecanismo duró hasta octubre del 2018, año en que el nuevo gobierno decidió exigir la obligatoriedad del pasaporte para el ingreso al territorio peruano. Esto originó otra grave crisis en la frontera que se sumaba al éxodo masivo de venezolanos, ya que al intentar ingresar antes de la fecha límite de caducidad del PTP, se incrementó el flujo de migrantes, tanto por los pasos oficiales como también el ingreso de forma ilegal a través de los distintos pasos fronterizos no oficiales (y sin ningún tipo de control migratorio). Todo esto ocasionó el colapso de los servicios públicos de las ciudades fronterizas (vivienda, salud, educación, entre otros), lo que, sumado a la limitada oferta de servicios a los ciudadanos peruanos nativos de estas ciudades, originó un rechazo casi generalizado de la sociedad (Blouin, 2021).

En tal sentido, en el Perú, el incremento masivo y descontrolado de migrantes venezolanos de los últimos tiempos ha restringido la libertad de acción del estado para perseguir su auto desarrollo y progreso. Si a esto adicionamos la intencionalidad de emplear este drama como arma política para desestabilizar nuestro país, tendría una repercusión directa hacia el sistema de seguridad y defensa de nuestro

estado, ya que según la definición que le da la política nacional multisectorial de seguridad y defensa nacional al 2030, las migraciones podrían considerarse como una amenaza, ya que esta problemática genera una situación de peligro que se percibe en los Estados como un arma de presión política y económica, que logra limitar la libertad de acción del Estado para continuar con su propio desarrollo social y crecimiento, y a la vez presenta características especiales: “estructura multifacética, multicausales, difusas o imprecisas y globalizadas, sistematizados e inmersas en el tejido social” (2021, p. 13)

## **Propuesta de soluciones prácticas para fortalecer la defensa nacional**

Ante el escenario expuesto, los esfuerzos de los estados receptores en la región han sido aislados y se han enfocado en estrategias de empleo del control migratorio fronterizo y la aplicación de algunas políticas públicas en beneficio de la población migrante, ambas sin integrarse e insuficientes, debido a una inadecuada estrategia interagencial y los escasos recursos que se invierten al respecto. Por eso, las políticas de seguridad y defensa nacional no sólo deben estar centradas en mantener la integridad territorial (seguridad tradicional) fortaleciendo las medidas de seguridad en las fronteras<sup>17</sup> como mecanismo para preservar los intereses de la nación (Orozco, 2006) como herramienta legítima de defensa de sus territorios y principio básico y elemental de soberanía que le permita al Estado alcanzar sus fines supremos de bienestar y desarrollo a todos sus ciudadanos, sino también se deben de adoptar políticas de Estado que busquen librarnos de las amenazas que afectan a la persona, que se valen de las fortalezas de la seguridad cooperativa, multidimensional y humana. La aplicación integrada de ambas estrategias permitirá al Estado disponer de “un conjunto de herramientas”, que pueden ser del tipo coercitivas (incluida la disuasión), debido a un efectivo sistema de control fronterizo que le dé la capacidad de liderar y prevenir medidas presentes y en prospectiva de grupos organizados o individualmente (Naim, 2022) que intentan afectar la seguridad y la defensa nacional. Otras medidas de atracción, producto de la aplicación de correctas políticas públicas que le brinden una mejor calidad de vida, empleabilidad y que ayuden a los migrantes a integrarse favorablemente en provecho de incrementar nuestros valores multiculturales, sociales y democráticos que el Perú cultiva.

Asimismo, se busca incrementar las contribuciones económicas que aporta al constituir la mayor parte de la población migrante venezolana una importante

---

<sup>17</sup> Este nuevo enfoque de seguridad surgió en la década de los 80 cuando Ole Waever sustentó la teoría de la “Securitization and Desecuritization” de los estados, como una oposición a las teorías realistas y neorealistas de la seguridad tradicional.

fuerza laboral en el Perú, según una encuesta del Instituto Nacional de Estadística (INEI) dirigida a los venezolanos en el Perú (II ENPOVE) en del año 2022, que arrojó como resultado que la edad de los venezolanos en el Perú en un 57.4 % oscila entre 20 y 49 años. El proceso se inicia con el cumplimiento y el respeto de la normatividad internacional y también con la búsqueda de alianzas de seguridad con los países receptores de migrantes de la región que atraviesan similares retos, y con un enfoque de gestión integral de las migraciones, para lo cual se tendría que implementar un programa de control fronterizo multisectorial, vale decir, puestos de control fronterizo integrados con representantes de los sectores salud, trabajo, relaciones exteriores, interior y defensa donde, inicialmente, realicen la recepción de los migrantes, previo control de identidad y sanitario. Luego, en una segunda etapa, brindarles servicios de habitabilidad, alimentación, salud y educación, para posteriormente, previa clasificación de empleabilidad, reubicarlos en lugares donde sean necesarios según la oferta del mercado laboral nacional. Asimismo, es necesario que estos procedimientos sean complementados con la flexibilización del proceso de emisión y renovación de los PTP, ya que todo esto atraería el pase de los ciudadanos migrantes por puntos de control fronterizos oficiales, evitando transitar pasos fronterizos prohibidos. Otra medida complementaria sería fortalecer el control fronterizo con las fuerzas de seguridad del Estado peruano (Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú), que permita neutralizar el ingreso de migrantes ilegales y limitar el accionar de organizaciones criminales que se nutren del tráfico ilegal y de la trata de personas, para lo cual se debe implementar un sistema de vigilancia remota (el empleo de drones y tecnología de punta), así como crear un sistema de base de datos informatizada a nivel regional, que identifique y registre a los migrantes que han intentado cruzar ilegalmente las fronteras (tomando el modelo del sistema de seguridad EURODAC que compara las huellas dactilares de los solicitantes de asilo en Europa). Asimismo, estas personas, una vez detenidas e identificadas, deben de ser deportadas a su país de origen, siempre en concertación con los países emisores o de tránsito. De igual manera, se deben llevar a cabo medidas conjuntas para el control fronterizo con los países involucrados y que comparten la frontera, el mismo que debe de contar con protocolos de intervención estandarizados a nivel regional y con fuerzas de tarea interagenciales de ambos países, conformados por las fuerzas de seguridad de control fronterizo y un contingente de equipos técnicos (migraciones, salud, ministerio público, entre otros).

Todas las medidas propuestas deben de ir acompañadas de una estrecha cooperación y asistencia de organizaciones internacionales como la OIM, con miras a combatir eficazmente el tráfico y la trata de personas y sensibilizar a las potenciales poblaciones migrantes orientadas a evidenciar los peligros que trae el cruce ilegal de fronteras y la explotación laboral a que están expuestos de trabajar de forma ilegal en los estados receptores.

## Estudio de casos aplicables

A continuación, analizaremos algunos casos de cómo se emplean las migraciones internacionales como arma geopolítica que busca afectar el sistema de seguridad y la defensa de los estados receptores de migrantes, en Europa, América del Norte y Sudamérica.

En Europa, es relevante analizar el caso de Francia, país que desde la década de los 80 sufre el efecto social directo de las migraciones reflejado en altos índices de violencia colectiva y urbana que no es más que la manifestación de un fenómeno conocido como la insurrección urbana de las descendientes de los inmigrantes franceses (Esverri, 2007). Esta violencia se presenta bajo la forma de manifestaciones sociales, como quema de vehículos, destrucción de edificios públicos, enfrentamientos con la policía, entre otras, y es ejercida por una mayoría de jóvenes descendientes de inmigrantes (sin estudios y excluidos del mercado laboral), que ha originado violencia en las calles a niveles sin precedentes. Los expertos asocian esta revolución urbana a la crisis de integración de las generaciones inmigrantes en Francia, la fragmentación social provocada por la crisis económica y la ineficacia de las políticas públicas que durante mucho tiempo han intentado promover la inclusión y la integración de los inmigrantes, pero sin éxito (Esverri, 2007).

En España, en los últimos años, los migrantes irregulares provenientes de los países que conforman el Magreb (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) son quienes encabezan la lista. La gran preocupación en este país y que se ha puesto en la mira de la agenda pública y mediática en Europa es el ingreso irregular de migrantes por sus fronteras que cruzan el mar Mediterráneo o burlan las medidas de seguridad física instaladas en Ceuta y Melilla<sup>18</sup>. Este movimiento migratorio ilegal se ha convertido en uno de las más preocupantes de los últimos años en España, ya que ha ocasionado el colapso de los lugares públicos que brindan atención a los ciudadanos en sus agencias de gobierno (González, 2019). Ceuta y Melilla permanentemente son asediadas por migrantes ilegales, tal como sucedió en mayo del 2021, cuando 8000 migrantes africanos (de los cuales 1500 eran menores) intentaron burlar los controles de seguridad del Ceuta y fueron detenidos por fuerzas de seguridad española (BBC, 2021). Este hecho fue calificado por muchos especialistas como una “teatralización del caos” y empleo de las migraciones ilegales con fines coercitivos por parte del Gobierno marroquí, que lanzó una alerta a España y la UE en la que manifestaba las consecuencias que traería si España no atiende sus demandas de obtener no solo mayor cooperación económica en materia migratoria, sino una “connivencia política” a asuntos internos tal como sucede

---

<sup>18</sup> Según cifras oficiales en el año 2018, 65 000 migrantes han arribado a España, ya sea por vía marítima a través del Mediterráneo o vía terrestre burlando las medidas de seguridad del Ceuta y Melilla.

con Turquía (Garcés, 2021).

Grecia es la principal puerta de entrada ilegal de migrantes a los países de Europa Occidental, ya que por este país confluyen las dos principales rutas – una proveniente desde Asia, Oriente Medio y África que por tierra cruza Turquía y por mar cruza hacia las islas ubicadas en Tracia<sup>19</sup>; y otra por la vía terrestre, que nace desde los países de la ex Unión Soviética y se dirigen hacia la frontera norte de Grecia<sup>20</sup>. Desde los años 90, se ha intensificado el control interno y externo de los migrantes irregulares, principalmente albaneses, lo que originó fuertes cuestionamientos a estas medidas. Un hecho trascendente en la problemática migratoria en Grecia fue el sucedido en el año 2017 cuando ante la expulsión de una funcionaria turca en Holanda y en un contexto de tensiones entre Turquía, Alemania, Holanda y Austria (NOTIMEX, 2017) ocasionó que el máximo representante del gobierno turco, Recep Tayyip Erdogan, amenazara públicamente de que la UE recibiría las consecuencias por estos hechos (Press Internacional, 2023). Más adelante, Turquía anunció una política de fronteras abiertas que originó que 13 000 personas intentaran cruzar la frontera greco-turca sin ninguna restricción por parte de las fuerzas de seguridad turca responsable de la externalización de la frontera, a través de la zona del río Évros (Garcés, 2021).

Otro caso reciente en Europa es el sucedido en el año 2021 con el drástico incremento migratorio ilegal (la mayor parte de migrantes provenían de Irak y África subsahariana) a través de la frontera de Bielorrusia con Polonia y Lituania, que abrió una nueva ruta de migrantes ilegales y ponía en alerta continua desde esa fecha las fuerzas encargadas de la seguridad en la frontera de los dos países, así como también una grave crisis humanitaria (Thebault, 2021). Este hecho se inició cuando el presidente bielorruso, Aleksander Lukashenko, recibiera el rechazo de amplios sectores de la oposición, así como sanciones de Norteamérica y la UE, por haber ganado de manera controvertida una vez más (lleva 20 años en el Gobierno) las elecciones presidenciales en el año 2020. Después de estos hechos, Bielorrusia abrió sus fronteras y facilita el acceso de migrantes hacia Lituania y Polonia, lo que originó una crisis humanitaria y el reclamo de las autoridades de ambos países, que culpan al Gobierno bielorruso de “orquestrar esta crisis” y actuar de manera coordinada con Rusia a quienes acusan como “el autor intelectual”<sup>21</sup> (BBC, 2021).

---

<sup>19</sup> Esta ruta se materializa al cruzar el mar Egeo entre Turquía continental y las islas griegas o al cruzar el río Évros en Tracia.

<sup>20</sup> Esta ruta proviene desde Albania, Macedonia y Bulgaria.

<sup>21</sup> Este reclamo de Polonia fue evidenciado ante la comunidad internacional como producto de las declaraciones de los migrantes que manifiestan que camiones militares y empresas de transporte estatales bielorrusos son los encargados de trasladarlos hasta la zona de la frontera.

Asimismo, esta estrategia de empleo de migrantes es la que intenta generar Rusia como consecuencia de la guerra con Ucrania, que ha producido una grave crisis humanitaria de migrantes ucranianos (que superan los 10 millones de personas) que huyen hacia naciones vecinas, como Polonia, Rumania, Eslovaquia, Hungría y Moldavia.

Otro efecto directo de la migración internacional y que es considerado como uno de los problemas que más afectan a la seguridad de los estados que conforman la UE desde principios de la década de 1990 es la amenaza que causa que los terroristas vinculados al yihadismo en los países de la UE (como los ataques terroristas del Estado Islámico y el Al-Qaeda), producto de un proceso de radicalización y reclutamiento de personas bastante jóvenes que tienen una descendencia cultural o familiar provenientes del Islam y de condiciones vulnerables<sup>22</sup>. Estos jóvenes terroristas han creado una red operativa, que se ha constituido actualmente en una amenaza “extensa e intensa” para las sociedades europeas y que tiene como objetivo producir miedo a la presión sobre las decisiones que tomen sus líderes políticos y que marca la fractura social entre la cultura musulmana y occidental. Esta amenaza se ha convertido en un gran reto para los Estados en Europa que requieren el esfuerzo integrado de sus fuerzas de seguridad (Reinares, 2016).

En América, el caso de las migraciones cubanas hacia los Estados Unidos es el más relevante por analizar, al igual que lo sucedido en el año 1980 producto de una escalada de problemas migratorios<sup>23</sup> iniciada en la embajada peruana en Cuba y que culminó con la salida de aproximadamente de 12 500 cubanos de la isla con destino a los Estados Unidos (Piñeiro, 2017) procedentes del puerto de Mariel. Según Cockburn, fuentes de inteligencia americana identificaron que las facilidades brindadas por el gobierno cubano a sus ciudadanos para emigrar hacia los Estados Unidos a raíz de este hecho fue parte de una estrategia que buscaba desestabilizar al Estado americano, crear una crisis migratoria y expulsar de su país a sus enemigos y opositores políticos al “enviar criminales, drogadictos y personas con alteraciones mentales procedentes de cárceles y hospitales” (1994, p. 1). Por este motivo, el tratamiento migratorio hacia Cuba ha creado críticas internas en los Estados Unidos, principalmente por parte de políticos y especialistas en temas de seguridad, ya que, tal como sucedió en la crisis del “Mariel”, para Ferguson, es-

---

<sup>22</sup> Estos jóvenes tienen sus raíces en migrantes que provenían de sociedades musulmanas y que de manera organizada vienen perpetrando atentados terroristas de manera y motivadas por una agresiva propaganda yihadista difundidas por las redes sociales y la web.

<sup>23</sup> En 1980 se produjo una crisis en Cuba producto de un incidente iniciado con 6 ciudadanos cubanos que ingresaron de forma violenta a las instalaciones de la embajada peruana en Cuba y al ser aceptados por el gobierno peruano, y como represalia, Cuba retira la seguridad externa de la embajada, ocasionando el ingreso de más de 10.000 ciudadanos cubanos a sus instalaciones y la apertura del puerto cubano de Mariel facilitando el traslado de todo ciudadano cubano que quería emigrar hacia los Estados Unidos.

tos eventos, que aparentan no tener conexión, conforman la estrategia empleada por Cuba para hacer daño al país que consideran su más importante enemigo, los Estados Unidos; también se evidencia, por otro lado, cómo Cuba les da facilidades a carteles de la droga colombiano a fin de que crearle problemas “inundando de drogas al país” (2022, p. 1).

México es el país del cual emigra el mayor número de personas hacia los Estados Unidos, lo cual ha originado que gran parte de la fuerza laboral obrera en este país sea mexicana. Sin embargo, esto ha traído consigo una serie de medidas restrictivas, particularmente a partir septiembre de 2001. Como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre, los Estados Unidos incrementaron la seguridad en sus fronteras a fin de detener y evitar el ingreso de terroristas por la frontera con México. Lamentablemente, las consecuencias de esta medida fueron mayores, pues la inmigración indocumentada no disminuyó como se esperaba, sino todo lo contrario. Como sostiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se identificó que los mecanismos de cruzar la frontera se hicieron mucho más complicadas, onerosas y altamente peligrosas (Castles, 2010). Asimismo, para Herrera-Lasso y Artola (2011), el costo y los peligros de migrar a través de la frontera mexicana hacia Estados Unidos se multiplicaron en forma directamente proporcional al trayecto que los separa. La extorsión, el secuestro, la violación y el asesinato son los riesgos más importantes, especialmente para los grupos más vulnerables (mujeres y menores), los que ha contribuido al incremento de manera descontrolada de organizaciones criminales relacionadas con la migración irregular. El incremento de actividades delictivas y criminalidad común y organizada fue el motivo por el cual México ha tenido que fortalecer la seguridad de sus fronteras (norte y sur) empleando los efectivos de seguridad del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional<sup>24</sup> (Correa-Cabrera, 2014) con el apoyo de recursos (presupuestos, tecnología, funcionarios federales y patrullas fronterizas) de los Estados Unidos como parte de su estrategia de externalizar la frontera.

En Sudamérica, cabe resaltar la política migratoria brasileña ante el incremento migratorio venezolano desde el año 2016 con la Operación Acogida, tarea interinstitucional que tiene actores en sus tres niveles de gobierno en las poblaciones de frontera con Venezuela como son Pacaraima, Boa Vista y Manaus (Franchi, 2019). Esta se realiza en tres etapas: la administración fronteriza en un primer momento, cuando brinda servicios de recepción para luego proceder a identificar a los migrantes, brindarles atención médica, inmunizarlos; luego de esto, se pro-

---

<sup>24</sup> A partir de junio del 2023 se incrementó las fuerzas militares, policías federales, estatales y municipales (Arista, 2019) mexicanas a fin de neutralizar la inmigración latinoamericana (Correa-Cabrera, 2014) y los delitos conexos con el apoyo de los Estados Unidos, para lo cual se firmó en el año 2002 un convenio denominado “Fronteras inteligentes”.

cede con la segunda etapa, cuando se les da habitabilidad temporal en las mismas ciudades, donde reciben alimentación, servicios educativos, médicos y asistencia social. En una última etapa, se les brinda una reubicación de carácter voluntario a otras partes del país en donde puedan ser empleados de acuerdo a una previa clasificación que permita obtener un buen trabajo y adecuarse mejor al país receptor (Paredes, 2023). Todo ello con la participación activa de sus fuerzas armadas que apoyan con sus medios de transporte aéreo con fines de sostenimiento y de carácter humanitario (Fuerza Aérea del Brasil) y con sus fuerzas terrestres (Ejército del Brasil) encargadas de la organización y el control de los migrantes brasileños, debido a que cuentan con experiencia en la ejecución de apoyos cívico-sociales a su población amazónica. Muchos de ellos también son obtenidos a la participación de ejercicios militares multinacionales, como el AMAZONLOG del año 2017 que les permitió mejorar capacidades de atención a poblaciones selváticas vulnerables y el control de zoonosis<sup>25</sup>, además de otras tareas de apoyo humanitario, desastres naturales, instalación de hospitales de campaña y centros de atención a la población, entre otros; vale decir, tareas y misiones que incluyen acciones de seguridad pública y optimización del sistema de vigilancia de fronteras (Franchi, 2019).

Venezuela, principal país emisor de migrantes en la región, es considerado el tercer país con mayores índices de violencia en Latinoamérica y el cuarto en el mundo desde donde se traslada las drogas hacia Estados Unidos y Europa. Se ha evidenciado la presencia de 11 megabandas venezolanas, conocidas como “coyotes”, encargadas del traslado de migrantes en Centroamérica. En este país, existe una alarmante aplicación de políticas internas de liberación de criminales de las cárceles (Barráez, 2020). Asimismo, paradójicamente, según fuentes del Ministerio de Interior y Justicia venezolano, producto de una política pública de protección del pueblo venezolano, la incidencia delictiva bajó un 23,2 % a finales del año 2022 (Tomillo, 2023). Toda esta situación ha originado preocupación en los países receptores de migrantes venezolanos en el mundo, ya que permite inferir que los delitos en este país, así como las bandas delincuenciales emigran junto al éxodo venezolano y se produce una “internacionalización” de su criminalidad (Observatorio Venezolano de la Violencia OVV, 2022). Es por esto que muchos investigadores de la seguridad han identificado que el Gobierno de Venezuela está empleando la táctica cubana de desestabilización de los estados empleando las migraciones ilegales y la criminalidad (Fergusson, 2022).

En los últimos años, Chile ha extremado los controles migratorios de ciudadanos extranjeros – la mayoría venezolanos – quienes, a su vez, son involucrados

---

<sup>25</sup> El control de zoonosis es una medida de prevención humana relacionada a la salud pública como el tratamiento del agua, alimentos, vectores y animales domésticos, entre otros.

en una serie de actos criminales<sup>26</sup>. Asimismo, ha optado por asegurar sus fronteras con Bolivia y Perú, lo que ocasiona el rechazo principalmente del Gobierno boliviano, todo esto con la única finalidad de “proteger sus fronteras y asegurar una migración que sea regular, segura y ordenada”, según manifestó el presidente chileno (Felix, 2023). Es en este contexto que en abril de 2023 un aproximado de 150 migrantes, la mayoría de ellos venezolanos y haitianos, intentaron salir por la frontera norte chilena y quedaron sin salida en la línea de la Concordia, donde limitan Chile y Perú (Dote, 2023), debido a que las fuerzas policiales peruanas responsables de la seguridad fronteriza habían dispuesto una serie de impedimentos para evitar el ingreso a suelo peruano (Venegas, 2023), lo que motivó al Perú desplegar a miembros del Ejército a fin de colaborar con el control migratorio correspondiente. Cabe mencionar que, según un reporte periodístico peruano, fuerzas de seguridad chilena (militares y carabineros) brindaron información y facilidades a los migrantes para que puedan ingresar al Perú por rutas prohibidas, lo que incrementó las tensiones entre ambos países (Gestión, 2023). Finalmente, este impase se dio por finalizado cuando, luego de la cooperación diplomática bilateral, se consiguió que el Gobierno venezolano evacuara por vía aérea a sus conciudadanos desde el aeropuerto chileno de Arica hacia Venezuela.

En el caso de la migración venezolana que ingresaba al Perú por Ecuador en el año 2017, cabe resaltar las medidas políticas adoptadas por el Ecuador que aceleró la llegada de migrantes. Ante el mayor incremento del flujo de migrantes venezolanos con destino al Perú, la provincia ecuatoriana de Pichincha brindó traslado gratuito a los migrantes en autobuses que partieron desde las ciudades fronterizas del Ecuador con Colombia hacia la ciudad fronteriza con Perú de Huaquillas, en una ruta directa y sin escalas que era mucho más rápida y económica (El Comercio EC, 2018), todo esto bajo el supuesto de que Ecuador había diseñado un plan para brindar apoyo humanitario a los migrantes venezolanos. Sin embargo, queda claro el interés del Ecuador de evitar que los migrantes permanezcan más del tiempo necesario en su país.

## **Análisis de implicancias y solución propuesta para fortalecer la defensa nacional**

Uno de los aspectos que resaltan de este problema es que las estrategias empleadas por los Estados para dar solución a la complejidad de las migraciones internacionales son insuficientes y/o ineficaces frente a la afectación al sistema de

<sup>26</sup> Los problemas de seguridad en Chile llegaron a su punto más álgido con el asesinato de agentes de seguridad chilenos por parte de delincuentes venezolanos, lo que originó el rechazo político y social hacia los inmigrantes, así como la implementación de medidas coercitivas de mayor dureza por las fuerzas de seguridad para erradicar la violencia de las calles, una mayor inversión de dinero en seguridad y, a partir de febrero de 2023, la militarización de las fronteras con Bolivia y Perú.

seguridad y defensa nacional, porque carecen de medidas que faciliten la interacción de los actores regionales y, de esta manera, en forma sincronizada, cooperan para hacer frente a esta amenaza. Más aún, como señalan algunos autores e investigaciones científicas, faltan más estudios que justifiquen objetivamente esta posición. Como sostiene Herrera (2012), no se cuenta con la certeza de que la migración regular e irregular constituyan o hayan constituido una amenaza a los sistemas de seguridad y defensa de los estados.

En tal sentido, la implicancia de la solución propuesta busca analizar este problema desde un enfoque geopolítico de afectación a la seguridad de los Estados, tanto desde sus causas como en los efectos que se dan en el mundo. Esto se ha convertido en un asunto de interés nacional e internacional, porque ha agudizado la confrontación política pública producto del poco debate técnico en busca de soluciones efectivas al respecto y ha originado que este problema se torne de carácter nocivo en los últimos años, ya que promueven debates que crean temor y división, que contribuyen al mayor uso de la confusión y la desinformación como armas de ataque que producen un gran impacto negativo en la población interna de cada estado (ONU, 2019).

Al ser la seguridad y defensa instrumentos del poder político claves para la vida nacional, es necesario que la población conozca y valore adecuadamente las implicancias de esta amenaza, y que sea parte de un ideario nacional que busque crear una nación más eficaz y próspera que tenga mucho más valor y acierto en lo que se piense y decida en su política nacional (Álvarez, 2001). Asimismo, es necesario que las Fuerzas Armadas, debido a sus capacidades y su entrenamiento en campañas humanitarias en escenarios nacionales e internacionales, y valiéndose de la experiencia brasileña, permitan alcanzar una buena interdependencia con las autoridades civiles y militares responsables de la gestión migratoria, pero siempre teniendo en claro que estas operaciones humanitarias nos son parte del rol principal que constitucionalmente les corresponde de garantizar la soberanía y la integridad territorial en defensa de los intereses del país.

## **Conclusiones**

Encontrar soluciones a fenómenos complejos como las migraciones requiere elaborar distintos modelos a lo largo del tiempo hasta alcanzar uno aceptable que sea capaz de atender las causas profundas que lo generan (Becerra, 2020) para, de esta manera, disminuir de ser posible y gestionar adecuadamente el crecimiento migratorio irregular. Por eso, recientemente se han formulado distintas estrategias para hacer frente a este problema con resultados bastantes cuestionados por los organismos internacionales y no gubernamentales, ya que se ha priorizado la seguridad tradicional de los Estados sobre la protección al migrante sin detener las

masivas olas de migrantes irregulares que día a día intentan cruzar las fronteras terrestres o marítimas, aprovechando la intencional pasividad de los países fronterizos, a muchos de los cuales se les ha confiado la externalización fronteriza. En el caso de Sudamérica, este fenómeno en el presente siglo se ha visto desbordado por la creciente migración venezolana iniciada en los últimos 10 años del siglo XX y que ha tenido al Perú como el segundo lugar de destino en la región, por lo que, si bien las migraciones no son un fenómeno nuevo, la situación de crisis que se vive en el mundo y que afecta de forma agresiva a los países que se encuentran en desarrollo, causa un gran problema social y de seguridad.

Si bien hasta la fecha no existe ninguna evidencia científica de que las migraciones de carácter irregular per se sean una amenaza para los sistemas de seguridad y defensa nacional de los Estados receptores, sí existe una afectación a la seguridad pública, ya que la migración internacional irregular viene acompañada de delitos, como la trata de personas, la falsificación de documentos, el contrabando, entre otros. Al llegar a países receptores de fragilidad institucional y altos niveles de pobreza e inseguridad ciudadana, se incrementan los índices de inseguridad y vulnerabilidad de las personas migrantes, ya que las hacen muchos más propensas a participar en otros delitos como parte de redes criminales de tráfico de drogas, armas y otros asociados nacionales e internacionales que generan altos índices de violencia. Esto ha promovido que los estados afectados adopten estrategias de carácter coercitivo, que sumadas a la continua mediatización de la violencia, ocasionen corrientes de opinión antimigratorias y de discriminación (Herrera-Lasso y Artola, 2011).

Para atender este problema, debemos de establecer estrategias desde un enfoque geopolítico, que buscan soluciones tanto en las causas de los países que lo originan y lo instrumentalizan como en los efectos en los países receptores, con una mirada objetiva y realista que, sin contravenir las obligaciones internacionales, legales, humanitarias y éticas, no afecte la capacidad del Estado de alcanzar sus intereses nacionales y no se vea amenazada su existencia (Gonzalez, 2018). Para ello, se debe implementar políticas públicas de carácter multisectorial no solo a nivel de Estado, sino que generen alianzas estratégicas con los países vecinos de la región, incluyendo a Venezuela, principal emisor de migrantes, y así atender las necesidades económicas de las personas, ya que este problema se mantendrá hasta que existan marcadas desigualdades socioeconómicas y altos índices de informalidad laboral en los mercados nacionales como el nuestro, que incentivan también el retorno voluntario a sus países de origen (Triandafillidou, 2008). Todo ello se complementa con medidas (celeridad y efectividad) que hagan más efectivo el control migratorio y aseguren la integridad territorial a través de un adecuado sistema de vigilancia de fronteras complementado con la integración del sistema de inteligencia en el país a nivel nacional y regional, que permita desbaratar orga-

nizaciones criminales transnacionales, así como el empleo de fuerzas de seguridad fronteriza entre los Estados que tengan interoperabilidad e interoperatividad, de tal manera que se fortalezcan y se logren las medidas de confianza.

## Referencias

Álvarez, E. (2001). *Teoría de la defensa*. Unnirioja, 7-12.

Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luces y sombras. *Migración y desarrollo*, 45-46.

Bahar, D. (2020). Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas. Migration Policy Institute, MPI, 1-27.

Barráez, S. (30 de abril de 2020). La alarmante liberación de presos en Venezuela que realiza la ministra Penitenciaria con la excusa de medidas ante el coronavirus. *Infobae*, pág. 1.

BBC, N. (21 de mayo de 2021). Ceuta: la historia de la imagen que captura la crisis migratoria (y la violenta reacción que generó en redes sociales). *BBC News Mundo*.

BBC, N. (10 de noviembre de 2021). Cómo Bielorrusia se convirtió en el eje de una crisis migratoria con Europa por la que Polonia señala a Putin. *BBC News Mundo*.

Becerra, G. (2019). La teoría de los sistemas complejos y la teoría de los sistemas sociales en las controversias de la complejidad. *CONVERGENCIA, Revista de ciencias sociales*, 1-23.

Benavides, O. (2020). Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-Caen*, 23-35.

Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia internacional*, 141-164. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

Castles, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y Desarrollo*, 49-80.

CIDOB. (15 de diciembre de 2022). El mundo en 2023: diez temas que marcarán la

agenda internacional. Barcelona: CIDOB.

Cockburn, P. (28 de agosto de 1994). Criminals 'in exodus from Cuba': US fears Castro emptying his jails - into Florida. *INDEPENDENT*.

Correa-Cabrera, G. (2014). Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política. *Coyuntura y Debate*, 147-171.

Cuevas-Calderón, A. (2018). *Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú*. URVIO, 73-90. doi:<https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3553>

DIRINCRI. (2019). Plataforma tecnológica de investigación criminal-PTIC. Lima: *DIRINCRI*.

Dote, S. (5 de mayo de 2023). Crisis migratoria en Chile y Perú: qué está pasando en la frontera entre Arica y Tacna. *El País*, pág. 1. Obtenido de <https://elpais.com/chile/2023-05-05/crisis-migratoria-en-chile-y-peru-que-esta-pasando-en-la-frontera-entre-arica-y-tacna.html>

EC, R. (23 de agosto de 2018). Ecuador: 250 venezolanos son trasladados gratis hasta frontera con el Perú. *El Comercio*, pág. 1.

Esverri, C. (2007). La "Revuelta Urbana" de los hijos de los inmigrantes en Francia. *Universidad Complutense de Madrid*, 189-200.

EUSKADI. (2013). *Comisión de ayuda al refugiado*. Obtenido de <https://diccionario.cear-euskadi.org/externalizacion-de-fronteras/Laexternalizacionfronteras,de-personasrefugiadaseinmigrantes>.

Felix, E. (7 de abril de 2023). Conmoción en Chile por el asesinato de un tercer carabinero en menos de un mes a manos de dos venezolanos. *La Nación*, pág. 1.

Fergusson, A. (25 de septiembre de 2022). La exportación de delincuentes y drogas como arma política. *El Debate*, pág. 1.

Franchi, T. (2019). Operación Acogida, La actuación de las Fuerzas Armadas brasileñas en apoyo de los venezolanos desplazados. *Military Review*, 1.

Garcés, B. (mayo de 2021). Las migraciones como arma política. *CIDOB opinion*, págs. 1-2.

Garris, J. (2015). *Geopolítica de las migraciones*; Una aproximación a sus consecuencias. FRONTEX. Universidad La Rioja, 1-14.

Gestión, R. (23 de abril de 2023). Policías y militares chilenos ayudan a venezolanos a ingresar ilegalmente a Perú. Diario Gestión, pág. 1. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/policias-y-militares-chilenos-ayudan-a-venezolanos-a-ingresar-ilegalmente-a-territorio-peruano-migraciones-noticia/>

Gómez, J. (2010). La migración internacional, teorías, enfoques, una mirada actual. *Semestre económico, Universidad de Medellín*, 81-99.

González, C. (2019). Inmigración en España: una nueva fase de llegadas. *Real Instituto Elcano*, 1-9.

Herrera, F. (2012). La migración a Estados Unidos: una visión del primer decenio del siglo XXI. *Norteamericano*, 171-197.

Herrera-Lasso, L., & Artola, J. (2011). *Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, 11-34.

MINDEF. (23 de julio de 2021). Política nacional multisectorial de seguridad y defensa al 2030. *Política Pública*. MINDEF.

Naim, M. (2022). La revancha de los poderosos. Debate.

NOTIMEX. (15 de marzo de 2017). Hackean cientos de cuentas de Twitter para lanzar mensajes contra Holanda. *Crónica*. Obtenido de [https://www.cronica.com.mx/notas-hackean\\_cientos\\_de\\_cuentas\\_de\\_twitter\\_para\\_lanzar\\_mensajes\\_contra\\_holanda-1014552-2017.html](https://www.cronica.com.mx/notas-hackean_cientos_de_cuentas_de_twitter_para_lanzar_mensajes_contra_holanda-1014552-2017.html)

Observatorio Venezolano de Violencia. (2022). Informe anual de violencia 2022. Caracas: *Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO)*.

ONU. (2019). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. New York: *OIM, ONU Migración*.

ONU. (2023). Página web Refugiados y Migrantes. Obtenido de <https://refugees-migrants.un.org/es/definiciones#:~:text=definicion-refugiados-,Migrante,utilizadoslegalesotrosBB>

Oropeza, V. (22 de mayo de 2023). Cómo el temido Tren de Aragua logró expandir sus tentáculos por América Latina desde una “lujosa” cárcel de Venezuela. *BBC*

News, pág. 1. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65629446>

Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 161-180.

Osorio, L. (2019). El socialismo del siglo XXI y la crisis de la sociedad venezolana. *TELOS*, 33-60.

Paredes, N. (2023). La operación con la que Brasil está recibiendo a miles de migrantes venezolanos. *BBC News*, 1.

París, M. (2022). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília*, 101-116. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006407>

Piñeiro, D. (8 de mayo de 2017). El éxodo del Mariel. Obtenido de <https://www.unabrevehistoria.com/2007/11/exodo-desde-mariel.html>

Portal de datos sobre migración. (2020). *Global Migrations Data Analysis* Centro. Obtenido de [https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock\\_abs\\_&t=2020&m=2&sm49=13](https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&m=2&sm49=13)

Press Internacional, E. (5 de febrero de 2023). Erdogan amenaza a los países que han cerrado consulados: "Pagarán un alto precio". *Europa Press*.

Reinares, F. (2016). Sobre la Amenaza del Terrorismo Yihadista en Europa Occidental. *Nação e Defesa*, 71-78.

Reyes, R. (2022). El conflicto de Ucrania ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 88-107.

Rísquez, R. (22 de mayo de 2023). Cómo el temido Tren de Aragua logró expandir sus tentáculos por América Latina desde una "lujosa" cárcel de Venezuela. *BBC News*, pág. 1. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65629446>

Thebault, R. (1 de agosto de 2021). Por qué llegan tantos inmigrantes a uno de los países más pequeños de Europa: por culpa de Bielorrusia. *Infobae*.

Tomillo , M. (27 de junio de 2023). Delincuencia en Venezuela disminuye 23 % en 2023, según MinInterior. *Efecto COCUYO*, pág. 1.

Triandafillidou, A. (2008). Control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades. *Real instituto Elcano*, 1-8.

Venegas, C. (8 de mayo de 2023). La incontrolable crisis migratoria en la frontera entre Chile y Perú. *El País*, pág. 1

### **Ronald Gonzales Begazo**

ORCID: 0000-0003-1036-1670

Coronel del Ejército del Perú, licenciado en Ciencias Militares con mención en Ingeniería, maestro en Ciencias Militares y maestro en Gestión Educativa, especialista en Planeamiento Estratégico por la Universidad de Piura, en Proyectos de Inversión Pública por la Universidad ESAN y en Marketing Digital en la Universidad USIL. Docente en la Escuela de Postgrado del Ejército, Escuela Militar de Chorrillos, Escuela de Armas y Servicios del Ejército y en la Universidad Privada del Norte. Se ha desempeñado en los últimos años como jefe de Estado Mayor Administrativo e inspector en la 6ta Brigada de Fuerzas Especiales, organización responsable de conducir acciones militares contra la minería ilegal. Asimismo, fue jefe del Departamento de Obras del Fondo de Vivienda del Ejército, comandante del Batallón de Ingenieros de Combate n.º3, jefe de Planeamiento y Presupuesto de la 33ª Brigada de Infantería, comandante de la Compañía de Ingeniería de la Región Militar del Sur y Engineer Officer Staff en la MINUSTAH-ONU.

## Capítulo VI: La ciberseguridad en el contexto de la crisis migratoria venezolana

Ernesto Castillo Fuerman

### Resumen Ejecutivo

En el presente capítulo, se explica cómo el avance tecnológico en el campo de la ciberseguridad ha sido constante y crucial, debido al crecimiento exponencial de amenazas cibernéticas y la creciente dependencia de la tecnología en todas las esferas de la vida. La ciberseguridad se define como la seguridad digital y la ciberdefensa. Se desarrollan las diferentes amenazas a la ciberseguridad y se realizan las implicancias en la ciberseguridad de la migración venezolana y las implicancias a la seguridad nacional, como el aumento de ciberataque, la exposición de datos personales sensibles, los desafíos en la autenticación de identidad, etc., que afectan a la seguridad digital, que impacta a una inadecuada gestión del Estado. Asimismo, se realiza un análisis de la geopolítica aplicada al ciberespacio, que es un campo de estudio y una preocupación creciente en la era digital, ya que las actividades cibernéticas tienen un impacto significativo en las relaciones internacionales, la seguridad nacional y la gobernanza global. Finalmente, se dan soluciones, recomendaciones y conclusiones. En resumen, se trata de contar con las capacidades de ciberseguridad y ciberdefensa para enfrentar las amenazas y los retos que se presentan para tener algún control del ciberespacio a fin de evitar los riesgos y amenazas a la seguridad y defensa nacional en el ciberespacio, lo cual crea también una cultura de higiene cibernética en todos los ciudadanos, así como conocimientos y capacidades de ciberseguridad y ciberdefensa en las entidades públicas y privadas que cuentan con activos críticos nacionales y recursos clave.

*Palabras clave:* ciberseguridad, ciberdefensa, seguridad digital.

### Abstract

This chapter explains how technological advancement in the field of cybersecurity has been constant and crucial due to the exponential growth of cyber threats and the growing dependence on technology in all spheres of life, defining cybersecurity, digital security, and cyber defense. The different threats to cybersecurity are developed and the cybersecurity implications of Venezuelan migration and the implications for national security are made, such as the increase in cybe-

rattacks, exposure of sensitive personal data, challenges in identity authentication, etc., affecting digital security, which impacts inadequate management of the State. Likewise, an analysis of geopolitics applied to cyberspace is carried out, being a field of study and a growing concern in the digital age, since cyber activities have a significant impact on international relations, national security, and global governance. Finally, solutions, recommendations and conclusions are given, which in summary is having cybersecurity and cyber defense capabilities to face the threats and challenges that arise to have some control of cyberspace to avoid risks and threats to security and defense. national security in cyberspace, also creating a culture of cyber hygiene in all citizens, as well as knowledge and capabilities of cybersecurity and cyber defense in public and private entities that have critical national assets and key resources.

*Keywords:* cybersecurity, cyberdefense, digital security.

## **Análisis situacional**

La digitalización ha venido para quedarse, ya no es cosa del futuro, está más en el presente. Un claro ejemplo es el crecimiento de celulares en Perú, que aumentó de 5,6 millones en el 2005 a 41 millones en el 2022 (Economía, Revista Gan@Más, 2022) y en forma global para el 2030, la cifra de dispositivos conectados superará los 29 400 millones, en comparación con los 4900 millones del 2015 (CEPLAN, 2022), es decir, este crecimiento supera la expectativa de la población mundial para el 2030: 8500 millones versus 7200 millones de personas en 2015 (NU, 2020).

Hoy en día, la tecnología atraviesa todos los campos y cambia los paradigmas: el ingreso de la big data & Machine Learning, Internet de la Cosas -IoT, dispositivos inteligentes, asistentes virtuales, inteligencia artificial, wearables (dispositivo conectado que podemos llevar puesto), transportes inteligentes, robótica, drones, industria 4.0, sociedad 5.0 e hiperconectividad incluyen constantes cambios y adaptaciones que tenemos que hacer a fin de aprovechar todas estos conceptos y herramientas en beneficio propio y de la sociedad, lo cual crea un nuevo escenario, en el que también existen amenazas a la seguridad; por ello, surge el concepto de la ciberseguridad.

La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) indica que son más de 1,5 millones de personas venezolanas las que han llegado al Perú; nuestro país se ha convertido en el segundo destino de migrantes venezolanos a nivel mundial, después de Colombia (ACNUR PERÚ, 2023). En la medida que aumenta el flujo de

migrantes venezolanos, también aumenta la demanda de servicios en línea, como la búsqueda de empleo, el acceso a servicios públicos y la comunicación con sus familiares en Venezuela. Este aumento en la actividad en línea puede llevar a cabo un incremento de amenazas, riesgos y desafíos a la ciberseguridad.

La norma ISO/IEC 27032 es un estándar internacional que proporciona directrices y buenas prácticas para la ciberseguridad. A diferencia de otras normas ISO 27000 que se centran en la gestión de la seguridad de la información, la ISO 27032 se enfoca específicamente en la ciberseguridad y aborda la seguridad en el ciberespacio. La norma ISO 27032 define a la ciberseguridad como “la preservación de la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información en el ciberespacio”. Igualmente, define al ciberespacio como entorno complejo que resulta de la interacción de tres grandes componentes, las personas, el software y los servicios de internet por medio de dispositivos y redes de tecnología conectados a este. Entonces, el ciberespacio nace de la interacción de las personas que utilizan software para poder conectarse a los servicios de internet. La existencia del software y los servicios de internet es virtual y es respaldada por objetos físicos, que son los dispositivos de las tecnologías de la información y comunicación, es decir, todas las redes de cableados existentes, los servidores y las computadoras que están distribuidas alrededor del mundo. Sin la existencia de esta dependencia física no sería posible la existencia del ciberespacio. En el 2023, la norma ISO/IEC 27032:2023 ofrece una nueva definición, que indica que la ciberseguridad es la protección de las personas, la sociedad, las organizaciones y las naciones de los riesgos cibernéticos.

La seguridad digital, también conocida como ciberseguridad, se refiere a un conjunto de prácticas, tecnologías y medidas diseñadas para proteger la información, los sistemas informáticos y las redes contra amenazas cibernéticas y garantizar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos. La seguridad digital es esencial en la era de las tecnologías de la información y la comunicación, porque la información y los sistemas informáticos son vitales para empresas, gobiernos y personas.

La ciberdefensa, también conocida como defensa cibernética o ciberseguridad defensiva, se refiere a las estrategias, las prácticas y las tecnologías diseñadas para proteger sistemas informáticos, redes y datos contra amenazas cibernéticas y ataques maliciosos. Su objetivo principal es prevenir, detectar y responder a las amenazas para garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información digital.

La ciberdefensa militar en particular se refiere a las estrategias y las tácticas implementadas por las fuerzas armadas y las organizaciones de defensa para

proteger sus activos cibernéticos, medidas y capacidades de ciberespacio contra amenazas y ataques cibernéticos. Esta área de ciberseguridad se centra en la protección de los sistemas informáticos y de comunicaciones utilizados por las fuerzas militares y los Gobiernos para garantizar la seguridad nacional y el éxito en las operaciones militares.

En el Perú, existe el ámbito de la seguridad digital, la ciberdefensa. El Ministerio de Defensa es la institución encargada de dirigir, supervisar y evaluar las normas en esa materia en el marco de sus funciones y competencias (Decreto de Urgencia 007, 2020, art 32a). En la Ley de Ciberdefensa 30999, que regula las operaciones militares en y mediante el ciberespacio, incluye que el Ministerio de Defensa norme en ciberdefensa (Ley 30999, 2019, art 14), definiéndola como capacidad militar que permite actuar frente a amenazas o ataques realizados en y mediante el ciberespacio cuando estos afecten la seguridad nacional (Ley 30999, 2019, art 4). La ciberdefensa en el Perú es el último bastión en el ciberespacio o entorno digital, porque cuando los activos críticos nacionales (ACN) y los recursos clave sufren ciberataques, actúan una vez que ha sido sobrepasada la capacidad de protección de sus operadores, sector responsable y/o la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) (Ley 30999, 2019, art 12), haciendo uso de sus fortalezas y capacidades.

Se debe tener presente que en el ciberespacio existen una gran cantidad de amenazas, que se convierten un problema de un activo de información, de un hardware, de un software, de un dato, de una infraestructura que lo amenaza potencialmente con hacerle algún tipo de daño. Esto genera un efecto negativo y éste efecto negativo puede ocurrir en cualquier momento, generalmente en el momento que menos lo esperamos. La amenaza siempre existe; independientemente de cualquier contramedida o control que se pueda tener en una organización, siempre habrá alguna forma de poder materializar una amenaza, pero para entender bien el concepto global de los que es la amenaza en el ciberespacio tenemos que revisar algunos conceptos importantes, como por ejemplo el de la vulnerabilidad. Se trata de una debilidad o falla que pueda ser que una amenaza se vuelva una realidad, es decir, a través de la vulnerabilidad que podría ser controlada o no, se materializa la amenaza y esta se vuelve real. Algunos ejemplos serían los siguientes y podríamos entender la relación: la amenaza es que el atacante podría instalar un software malicioso o malware para robar información valiosa de una computadora. La vulnerabilidad sería que la computadora no tenga antivirus o que el antivirus no esté actualizado. Entonces, como consecuencia de no tener un antivirus o no tenerlo actualizado, se podría materializar la amenaza, es decir, la amenaza se da, porque el ciberdelincuente encuentra una vulnerabilidad que puede usar. Otro ejemplo sería que el atacante pudiera adivinar la contraseña del administrador de la red; en este caso, la vulnerabilidad sería que el administrador de la red usa una contraseña

muy sencilla o la expone, sin tener presente que las contraseñas son personales. La amenaza está íntimamente ligada a una vulnerabilidad, es decir, si se descubre una vulnerabilidad se materializa la amenaza. Otro concepto importante es el riesgo, que es la probabilidad de que una amenaza se vuelva realidad y el nivel de impacto que podría causar el efecto si se materializa la amenaza. En el primer ejemplo, el atacante podría instalar un malware para robar información valiosa; la vulnerabilidad era que la computadora no tenía un antivirus. Entonces, si no se tiene antivirus, ¿qué probabilidad se tiene de que esto se dé? Es una probabilidad muy alta. Igualmente, se debe analizar el riesgo con respecto a qué tanto afectaría a la información el virus en la computadora. Este podría destruir la información; por lo tanto, el impacto sería muy alto, y a esto se refiere la estimación del riesgo para entender qué tan altos pueden ser la probabilidad y el impacto. Un ataque es una amenaza que se ejecuta para aprovecharse de la vulnerabilidad. Debemos estar preparados para contenerlas o enfrentarlas. Las amenazas y las vulnerabilidades son un riesgo para los sistemas de información de las organizaciones y, por lo tanto, se debe buscar la forma de mitigarlas y controlarlas.

Las amenazas a la ciberseguridad son diversas y evolucionan constantemente, debido al desarrollo tecnológico y a las tácticas empleadas por los ciberdelincuentes. Todas las ciberamenazas afectan tanto a los peruanos como a los migrantes venezolanos.

Teniendo como referencia la guía práctica para un abordaje del Ministerio Público, ciberdelito I (2022), algunas de las principales amenazas que afectan la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad son las siguientes:

a. Los malware (del inglés “malicious software”) son programas o códigos maliciosos diseñados para infiltrarse en sistemas informáticos, redes o dispositivos con el fin de causar daño, robar información, obtener acceso no autorizado o realizar actividades ilícitas. Existen diferentes tipos de malware, cada uno con sus características y objetivos específicos. A continuación, se detallan algunos de los malware más comunes:

- Virus. – Los virus son programas maliciosos que se replican y se adjuntan a otros archivos o programas legítimos. Una vez que se ejecuta el archivo, el virus se activa y puede dañar archivos, sistemas operativos e incluso destruir datos.
- Troyano (Trojan horse o caballo de Troya). – Es importante destacar que el término “troyano” proviene de la historia del caballo de Troya, que simboliza un engaño aparentemente mejorado que oculta una intención maliciosa. De manera similar, los troyanos son programas maliciosos que se disfrazan de software legítimo o atractivo para engañar a los usuarios y obtener acceso no

autorizado a sistemas o robar información confidencial.

- Gusanos (worms). – son programas maliciosos diseñados para propagarse automáticamente a través de redes y sistemas, sin necesidad de interacción por parte del usuario. A diferencia de los virus, los gusanos no requieren un archivo huésped para replicarse y propagarse, lo que los hace especialmente peligrosos, debido a su rápida capacidad de dispersión.

- Spyware (software espía). – Es un tipo de software malicioso diseñado para recopilar información sobre la actividad de un usuario en un dispositivo sin su conocimiento o consentimiento. Su objetivo principal es espiar las actividades en línea y recopilar datos personales y confidenciales, que luego pueden ser utilizados para diversas acciones malintencionadas, como robo de identidad, fraude, espionaje o incluso extorsión.

- Ransomware (Secuestro de datos). - Es un tipo de software malicioso que cifra los archivos del sistema o bloquea el acceso a ellos, y luego exige un rescate (ransom) a cambio de proporcionar la clave de descriptación o restaurar el acceso a los archivos. Es una de las amenazas más peligrosas y lucrativas para los ciberdelincuentes, ya que puede causar daños graves y extorsionar a las víctimas para obtener dinero.

b. La piratería en el contexto de la ciberseguridad se refiere a la práctica de obtener, utilizar, copiar o distribuir ilegalmente software, medios digitales, contenido protegido por derechos de autor u otros activos digitales sin la autorización del propietario o creador legítimo. La piratería cibernética es una amenaza significativa tanto para los creadores de contenido como para los usuarios finales, y puede tener graves consecuencias legales y financieras.

c. Los ataques de denegación de servicio (DoS) y su variante más potente, los ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS), son ciberamenazas detectadas para abrumar un servidor, una red o un sistema con una gran cantidad de tráfico malicioso o solicitudes legítimas falsificadas. El objetivo principal de estos ataques es agotar los recursos del objetivo para que no pueda atender solicitudes legítimas de usuarios y, como resultado, provoque una interrupción o denegación del servicio para los usuarios legítimos.

d. La desfiguración de sitios web, también conocida como defacement, es una ciberamenaza en la que los atacantes alteran el contenido de un sitio web sin permiso ni autorización del propietario legítimo. Los ciberdelincuentes reemplazan la página principal o secciones específicas del sitio web con mensajes, imágenes o contenido malicioso para expresar un mensaje político, social o

simplemente para demostrar su capacidad para comprometer la seguridad del sitio.

Las amenazas en el ciberespacio para beneficio o daño personal o financiero en el ciberespacio son las siguientes:

a. El fraude o la falsificación informática es una ciberamenaza en la que los delincuentes utilizan tecnología y técnicas informáticas para engañar, manipular o falsificar información con el fin de obtener beneficios financieros, personales o para dañar a otros. Esta amenaza puede adoptar diversas formas y afectar a individuos, empresas y organizaciones de diferentes maneras.

b. La captación o grooming (preparación) informático infantil es una ciberamenaza que se refiere al hecho de que un adulto, a través de internet y utilizando medios digitales, se comunica con un niño o una niña con el propósito de ganar su confianza y establecer una relación emocional manipuladora. El objetivo principal de los ciberdelincuentes que practican el grooming es obtener material sexual explícito del niño o de la niña o incluso lograr un encuentro físico con ellos para cometer abusos sexuales.

c. La ciberamenaza de envío o control del spam se refiere a la práctica de enviar correos electrónicos no solicitados y mensajes no deseados en grandes cantidades a destinatarios, generalmente con multas publicitarias, propagación de malware o estafas. El spam es un problema común en el mundo digital y puede tener consecuencias negativas tanto para los usuarios individuales como para las empresas y organizaciones.

d. Los actos informáticos que causan daños personales son ciberamenazas que implican el uso malicioso de la tecnología y sistemas informáticos para perjudicar a individuos o grupos a nivel personal. Estas amenazas pueden tener diversas formas y pueden causar daños físicos, emocionales, psicológicos o financieros a las víctimas. Algunos ejemplos de actos informáticos que causan daños personales incluyen los siguientes:

- El acecho cibernético, también conocido como cyberstalking, es una forma de ciberamenaza que involucra la persecución, el acoso o la intimidación persistente de una persona a través de medios digitales, como internet, redes sociales, correos electrónicos y mensajes de texto. Esta forma de acoso puede tener un impacto significativo en la vida de las víctimas, afectar su bienestar emocional, privacidad y seguridad personal.

- El ciberacoso, también conocido como acoso en línea o cyberbullying, es una

forma de ciberamenaza que implica el uso de tecnologías digitales, como internet, redes sociales, mensajes de texto y aplicaciones de mensajería, para acosar, intimidar, humillar o molestar de manera repetitiva a una persona o un grupo de personas. Esta forma de acoso puede tener consecuencias graves para las víctimas, ya que afectan su bienestar emocional, salud mental, relaciones sociales y rendimiento académico o laboral.

- El bullying, también conocido como acoso escolar digital, es una forma de agresión y violencia repetitiva que ocurre entre estudiantes en el contexto escolar. Este comportamiento se caracteriza por ser intencional, desequilibrado (el agresor tiene más poder o fortaleza que la víctima), y se repite a lo largo del tiempo.

e. Las ciberamenazas relacionadas con la identidad son aquellas que tienen como objetivo el robo o el uso no autorizado de información personal y sensible de individuos o entidades. Estas amenazas buscan obtener datos personales, como nombres, números de identificación, contraseñas, información financiera y otros detalles, para cometer fraudes, estafas, suplantación de identidad u otras actividades delictivas. Algunas de las ciberamenazas más comunes relacionadas con la identidad son el phishing y spear phishing. Estas amenazas implican el uso de correos electrónicos, mensajes de texto o enlaces maliciosos que parecen provenir de fuentes legítimas para engañar a las personas y obtener información confidencial, como contraseñas o detalles de tarjetas de crédito. El phishing en general se dirige a una amplia audiencia, mientras que el spear phishing se enfoca en individuos específicos.

Por último, se consideraría como una amenaza a los actos relacionados con el contenido informático, es decir, el material de abuso sexual infantil y/o pornografía infantil, material racista y xenófobo e incitación al terrorismo.

Las amenazas en el ciberespacio o entorno digital se configuran en delitos cuando se hacen realidad y la Ley de Delitos Informáticos, Ley n.º30096 y Ley n.º30171 que la modifica, detalla los siguientes delitos:

## **Análisis de implicancias en la ciberseguridad**

Impactos en ciberseguridad de la migración venezolana

- Aumento de ciberataques

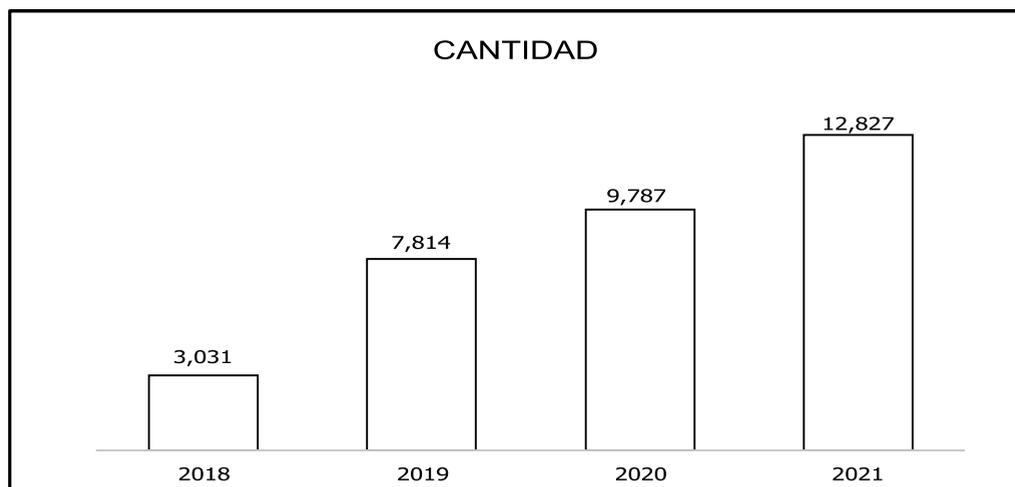
El incremento de la población migrante venezolana en Perú ha llevado a un

aumento de los ataques cibernéticos dirigidos a esta comunidad. Los ciberdelincuentes se han aprovechado de la vulnerabilidad de los migrantes para realizar actividades como el phishing, el robo de credenciales, la distribución de malware y el compromiso de cuentas en línea. Esto puede resultar en la pérdida de datos personales y financieros, así como en el acceso no autorizado a sistemas y servicios en línea.

Igualmente, se observó la existencia de ciberdelincuentes venezolanos que aumentaron los ciberataques en Perú. Tal es el caso de los integrantes de la banda denominada Los Llaneros del Fraude en el año 2020. Ellos lograron robar más de 25 000 luego de realizar transferencias bancarias en la ciudad de Trujillo. A simple vista, eran trabajadores delivery, pero que alquilaban sus cuentas bancarias para que sirvan de transacción con grandes sumas de dinero. Cuando la Policía Nacional los detuvo, indicaron que recibían entre 90 y 100 soles por cada transacción bancaria. Les encontraron varias tarjetas que le daban a otro compatriota que era un taxista, quien se comunicaba con el líder que recibía el dinero. Para robar su dinero emplearon una de las modalidades más conocidas, a través de phishing, en la modalidad del Smishing (SMS), en la cual llega un mensaje de texto al celular, en la cual se indica que uno tiene dinero por cobrar, pero que tiene que actualizar su clave, con enlaces o links muy parecidos a la entidad bancaria original, en los que cambian uno o dos caracteres para redireccionar al link de los ciberdelincuentes. La Policía Nacional del Perú detuvo a tres venezolanos (24 horas Edición Central, 2020).

## Figura 1

*Delitos informáticos del año 2018 al 2021*



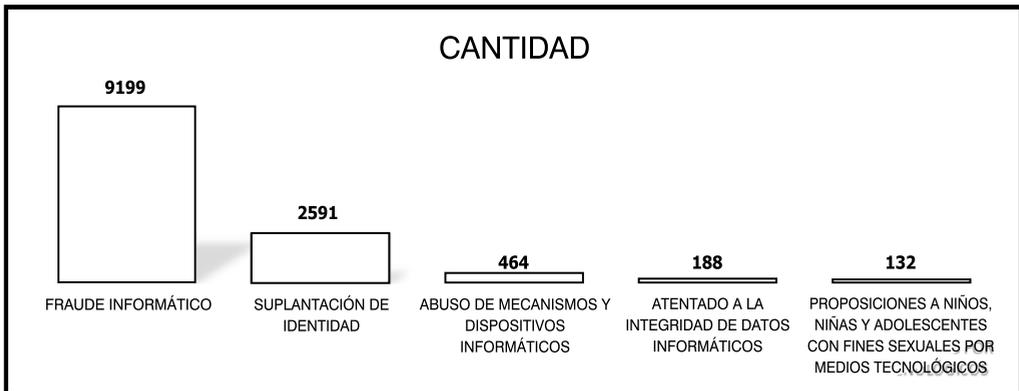
*Nota:* Reproduciendo Delitos Informáticos, Ángeles E. 2021, presentación en simposio de ciberinteligencia, ciberseguridad y ciberdefensa, retos y amenazas (mica 8), auditorio de cuartel general del Ejército.

- Exposición de datos personales sensibles

Durante los trámites y procesos migratorios, los migrantes venezolanos pueden verse obligados a proporcionar datos personales sensibles, como información de identificación, registros médicos y datos financieros.

## Figura 2

Delitos informáticos a nivel nacional de enero a octubre del 2021



*Nota:* Reproduciendo Delitos Informáticos, Ángeles E. 2021, presentación en simposio de ciberinteligencia, ciberseguridad y ciberdefensa, retos y amenazas (mica 10), auditorio de cuartel general del Ejército.

En el año 2021, el mayor delito informático que afectó al Perú fue el fraude informático, que afectó particularmente al cobro de bono por la pandemia de la COVID-19; sin embargo, no se descarta que afectó también a los migrantes venezolanos. Si no se implementan medidas adecuadas de protección de datos, existe un mayor riesgo de exposición de estos datos a ciberdelincuentes y estafadores, lo que puede llevar al robo de identidad, fraude financiero y otros tipos de abusos en línea.

- Desafíos en la autenticación de identidad

La crisis migratoria puede plantear desafíos en la verificación de la identidad de los migrantes venezolanos. La falta de documentos de identificación válidos o confiables puede dificultar la autenticación en servicios en línea, lo que aumenta los riesgos de suplantación de identidad y fraude. Esto puede tener efectos tanto para los migrantes, en términos de seguridad y protección de sus datos personales, como para las instituciones encargadas de verificar la autenticidad de la identidad de los migrantes.

- Vulnerabilidad en el acceso a servicios en línea

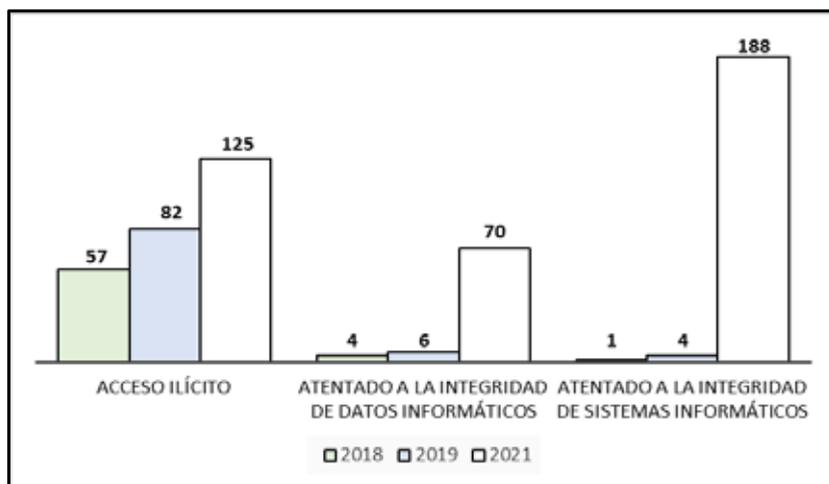
La migración venezolana ha generado un entorno propicio para la propagación de desinformación en línea. Los migrantes se han visto afectados al verse expuestos a noticias falsas, rumores y contenido engañoso relacionado con trámites migratorios, oportunidades laborales y servicios básicos. Esto dificulta la toma de decisiones informadas y puede aumentar el riesgo de manipulación y engaño. Además, la propagación de la desinformación puede contribuir a la estigmatización y la discriminación de los migrantes, así como fraudes y estafas en línea. En marzo del año 2023, treinta venezolanos fueron estafados con pasajes aéreos entre 800 a 4500 dólares, ofrecidos por redes sociales como Facebook de una mujer; indica una víctima venezolana, quien pagó un pasaje a México, con un monto de 1278 dólares para viajar el 05 de octubre del 2022. Nunca le entregaron el pasaje (Buenos días, Perú, 2023)

- Riesgos en el uso de redes Wi-Fi públicas

Dada la falta de acceso a internet privado, los migrantes venezolanos pueden verse obligados a utilizar redes Wi-Fi públicas para acceder a servicios en línea. Sin embargo, estas redes suelen ser inseguras y pueden ser explotadas por ciberdelincuentes; los factores más afectados son el acceso ilícito, la integridad de sistemas y datos informáticos.

### Figura 3

Estadísticas de delitos informáticos de acceso ilícito, atentado a la integridad de datos y sistemas informáticos años 2018 al 2021.



Nota. Adaptado de Delitos Informáticos, Vargas, E, 2019, presentación en expo

cyber (mica 8) y Ángeles E. 2021, presentación en simposio de ciberinteligencia, ciberseguridad y ciberdefensa, retos y amenazas (mica 10), auditorio de cuartel general del Ejército.

Como se observa en la Figura 3, ha existido un aumento en el delito informático de acceso ilícito y un incremento exponencial en el atentado a la integridad de datos y sistemas informáticos del año 2018 al 2021. Una variable fue el empleo de Wi-Fi públicas inseguras colocadas por ciberdelincuentes, lo que incrementa el riesgo de interceptación de datos, ataques de intermediarios maliciosos y acceso no autorizado a información confidencial. Es importante que los migrantes sean conscientes de los riesgos asociados con el uso de redes Wi-Fi públicas y tomen medidas para proteger su información y comunicaciones en línea.

- **Desafíos en la protección de menores migrantes en línea**

Los menores migrantes venezolanos están expuestos a riesgos específicos en línea, como el ciberacoso, el acceso a contenido inapropiado y el contacto con personas malintencionadas. La falta de conocimientos en seguridad cibernética y la vulnerabilidad inherente de los niños pueden hacer que sean objetivos fáciles para los depredadores en línea. Es esencial implementar medidas de protección adecuada, educar a los niños sobre la seguridad en línea y promover entornos en línea seguros para garantizar su bienestar y protección.

- **Dificultades en la validación de documentos migratorios**

La autenticidad y la validez de los documentos migratorios presentados por los migrantes venezolanos pueden ser difíciles de verificar en línea. Esto puede dar lugar a la falsificación de documentos y la creación de identidades digitales fraudulentas. Los ciberdelincuentes pueden aprovecharse de esta situación para cometer fraude y realizar actividades delictivas utilizando identidades falsas. Es necesario establecer mecanismos confiables de validación de documentos migratorios para prevenir el uso indebido de información y proteger la seguridad en línea de los migrantes y las instituciones involucradas.

- **Riesgos en el acceso a servicios financieros**

Los migrantes venezolanos pueden enfrentar dificultades para acceder a servicios financieros formales, lo que puede llevar a una mayor dependencia de servicios financieros en línea no regulada o no seguros. Esto los expone a riesgos como el fraude financiero, el robo de información bancaria y la falta de protección de sus transacciones y datos financieros. Además, pueden ser víctimas de esquemas de estafa que aprovechan su situación vulnerable y su necesidad de servicios financieros. Es fundamental establecer políticas y regular que brinden a los migrantes un acceso seguro y justo a servicios financieros, así

como educarlos sobre los riesgos y mejores prácticas en seguridad financiera en línea.

- Desafíos en la protección de datos médicos

La migración venezolana implica la transferencia y gestión de datos médicos de los migrantes. Garantizar la seguridad y la confidencialidad de estos datos es crucial para proteger la privacidad de los migrantes y prevenir el uso indebido de su información médica. Sin una adecuada protección y un manejo de los datos médicos, existe el riesgo de violación de la privacidad, acceso no autorizado a información confidencial y posibles consecuencias negativas para la atención médica de los migrantes. Se deben implementar políticas y salvaguardias sólidas para garantizar la protección de datos médicos en línea

- Exposición a la ciberdelincuencia organizada

La crisis migratoria puede ofrecer oportunidades para que grupos de ciberdelincuencia organizada aprovechen la situación vulnerable de los migrantes venezolanos. Estos grupos pueden estar involucrados en actividades como el robo de información, la extorsión, el secuestro de datos y el tráfico de información confidencial. La explotación de la situación migratoria puede generar un impacto significativo en la seguridad en línea de los migrantes y requiere una respuesta coordinada entre las autoridades locales, las organizaciones internacionales y las empresas privadas para contrarrestar estas amenazas.

Lamentablemente, también se pudo apreciar en julio del año 2023, que una banda de delincuentes informáticos venezolanos denominados Los Chamos del Chip de San Juan de Lurigancho eran una banda que vendía y reparaba celulares robados, empleando sofisticados programas que cambiaban el código IMEI (International Mobile System Equipment Identity) que es un código que identifica cada teléfono celular y que lo distingue de manera única. La División de Investigación de Alta Tecnología (DIVINDAT) de la Policía Nacional del Perú hizo un operativo en la cuadra 7 de la Av. Los Jardines en San Juan de Lurigancho y capturó a Los Chamos del Chip, quienes, mediante la fachada de reparación de celular formateaban los equipos, realizando el cambio del IMEI en los stands en los que atendían. La policía ingresó a ocho stands y encontró a cinco venezolanos y tres peruanos, con celulares robados manchados de sangre por asalto y robo con armas de fuego y decomiso computadoras con el software con el que realizaban el cambio del IMEI, para evitar su identificación del celular. Todos los capturados han sido denunciados por delitos informáticos, delitos contra el patrimonio y receptación, con una pena mínima de seis años de cárcel (Frecuencia Latina, 2023)



ción de identidad, etc., afectan la seguridad digital, que impacta a una inadecuada gestión del Estado, e incrementa este círculo vicioso del constructo del problema de la seguridad y defensa nacional.

También en el año 2022, en la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, se presentan los problemas y las amenazas a la seguridad. Una de ellas es la afectación a la seguridad digital, como se muestra a continuación en la Figura 5:

**Figura 5**  
Amenazas a la seguridad y defensa nacional



*Nota:* Reproduciendo amenazas a la seguridad y defensa nacional (p. 7), Ministerio de Defensa, 2022 tomado de Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, resumen ejecutivo.

Los problemas y las amenazas a la seguridad nacional por la crisis de la migración venezolana podrían incrementar con respecto a la afectación de la seguridad digital si los ciberataques afectasen a un activo crítico nacional o a un recurso clave, que si bien es cierto hasta la fecha no se ha presentado, no se pueden descartar estos escenarios, ya que han existido por otros motivos.

Un ejemplo de un ciberataque que afectó a un activo nacional ocurrió en febrero del 2019. El Centro de Ciberdefensa del Ejército, inaugurado el 30 de octubre del 2018, con su capacidad de explotación para realizar la vigilancia en el ciberespacio, detectó la primera semana de febrero que el servidor de un activo crítico gestionado por una entidad privada muy importante había sido tomado por ciberdelincuentes, por lo que se informó al comandante general del Ejército, quien dispuso que se le dé cuenta al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ordenó que personal del Centro de Ciberdefensa del Ejército se dirija al mencionado activo crítico nacional y al llegar el personal técnico indicó que se había desprogramado un switch. Horas después del mismo día, clientes del activo crítico nacional indicado comenzaron a publicar en sus redes sociales imágenes con las pantallas en negro que presentaba para dar sus servicios el mencionado activo crítico nacional, y reclamaban por qué no atendían con los servicios que prestaban.

El activo crítico nacional publicó un comunicado en el que indicaba que estaban en etapa de contingencia por problemas técnicos y solicitaba a sus clientes que tuvieran paciencia. En horas de la noche del mismo día, el jefe del Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas PeCERT Perú se comunica con el jefe del Centro de Ciberdefensa del Ejército para solicitar un equipo para asistir al activo crítico nacional, en razón de que ya no se podían realizar comprar electrónicas y que se le estaba informando al primer ministro a fin de tomar acciones con respecto al Estado. Al día siguiente, el activo crítico nacional comenzó a operar y, según el jefe del Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas PeCERT Perú, es muy posible que el activo crítico nacional operado por privados habría pagado el rescate solicitado por los ciberdelincuentes. Este hecho fue documentado e informado en la visita que realizó la Comisión de Defensa del Congreso de la República al Centro de Ciberdefensa del Ejército el 13 de febrero del 2019 en el cuartel general del Ejército. Los congresistas se comprometieron a seguir trabajando para que exista una ley de ciberdefensa, hecho que se cumplió el 9 de agosto del 2019. La Ley de Ciberdefensa regula las operaciones militares en el ciberespacio, teniendo en cuenta que, a medida que la tecnología de la información y la comunicación ha avanzado, el ciberespacio se ha convertido en un nuevo campo de batalla donde los estados, las organizaciones y los actores no estatales compiten por el poder, la influencia y la seguridad.

La geopolítica aplicada al ciberespacio es un campo en constante evolución que busca comprender cómo las dinámicas políticas, económicas y estratégicas se manifiestan en el ámbito digital. A continuación, se presentan algunas consideraciones clave en el análisis de la geopolítica en el ciberespacio:

- Interconexión global. – El ciberespacio no tiene fronteras físicas y está alta-

mente interconectado a nivel mundial. Esto significa que las acciones en un lugar pueden tener repercusiones en otros, lo que complica la aplicación de las leyes nacionales y la identificación de responsables en caso de ataques cibernéticos. La interconexión global en el contexto del ciberespacio es un elemento fundamental en la geopolítica cibernética, ya que tiene profundas implicaciones en términos de poder, seguridad y dinámicas internacionales. A diferencia de otros dominios geopolíticos, el ciberespacio no está limitado por fronteras físicas. La información y los ataques pueden cruzar fácilmente las fronteras nacionales, lo que dificulta la aplicación de la ley y la identificación de los actores responsables. Se debe tener presente que la frontera en el ciberespacio determina la capacidad de cada actor de controlar el ciberespacio que emplea, hecho que es muy complejo por su ubicuidad e inmediatez.

- Poder y control. – Los estados buscan ejercer control sobre el ciberespacio, ya sea a través de regulaciones, censura, vigilancia o incluso mediante operaciones cibernéticas ofensivas. Esto se hace en aras de la seguridad nacional, la protección de infraestructuras críticas y la obtención de ventajas estratégicas. Es por ello que los estados han creado unidades operativas de ciberdefensa, a fin de poder tener control en el ciberespacio donde operan.

- Ciberespionaje y guerra cibernética. – Los estados a menudo realizan operaciones de ciberespionaje para recopilar información sensible y ganar ventajas en el ámbito diplomático o militar. La guerra cibernética implica ataques destinados a deshabilitar o dañar infraestructuras críticas, como sistemas de energía o redes de comunicación. El ciberespionaje y la guerra cibernética desde una perspectiva geopolítica son áreas de gran relevancia en el contexto actual, ya que involucran la utilización de capacidades cibernéticas por parte de actores estatales y no estatales para obtener ventajas estratégicas y llevar a cabo operaciones que pueden tener impactos significativos en el ámbito internacional.

- Actores no estatales. – Además de los estados, los grupos criminales, los hackers individuales y los grupos de activistas pueden tener un impacto significativo en el ciberespacio. Pueden llevarse a cabo actividades que van desde el robo de datos hasta la difusión de propaganda o la interrupción de servicios en línea. Los actores no estatales en el contexto del ciberespacio desempeñan un papel cada vez más importante en la geopolítica cibernética. Estos actores pueden ser individuos, grupos de hackers, organizaciones criminales, activistas o incluso empresas privadas que operan de manera independiente de los gobiernos. Un claro ejemplo es el ciberataque realizado en septiembre del 2022 por el grupo activista Guacamaya a las entidades de seguridad y defensa de Chile, México, Colombia, El Salvador y Perú.

- **Economía digital.** – El ciberespacio es un motor económico crucial. Las naciones compiten por la dominación en sectores como la tecnología, la inteligencia artificial y el comercio electrónico. La ciberseguridad es esencial para proteger las inversiones y la propiedad intelectual. La economía digital es un aspecto fundamental en la geopolítica aplicada al ciberespacio, ya que influye en la competitividad global, el poder económico y la dinámica de las relaciones internacionales.

- **Normas y gobernanza.** – Existe una lucha constante por establecer normas y reglas en el ciberespacio. Los debates se centran en la privacidad de los datos, la censura en línea, la neutralidad de la red y la respuesta a los ataques cibernéticos. Organizaciones como la ONU y el Foro de Gobernanza de Internet intentan abordar estos problemas. La cuestión de las normas y la gobernanza en el contexto del ciberespacio es un tema crucial desde una perspectiva geopolítica. Dado que el ciberespacio no tiene fronteras físicas y está altamente interconectado, el establecimiento de reglas y regulaciones para su uso y seguridad es esencial para prevenir conflictos, promover la cooperación y proteger los intereses nacionales y globales.

- **Vulnerabilidades y resiliencia.** – La dependencia de la tecnología digital también crea vulnerabilidades. Los Estados y las organizaciones deben trabajar en la mejora de la ciberseguridad y la resiliencia para mitigar los riesgos. La vulnerabilidad y la resiliencia en el contexto del ciberespacio son conceptos clave en la geopolítica cibernética, ya que se refieren a la capacidad de los Estados y las organizaciones para protegerse contra las amenazas cibernéticas y recuperarse de los ataques. Desde una perspectiva geopolítica, estas consideraciones son esenciales para la seguridad y la estabilidad en el ciberespacio.

- **Amenazas emergentes.** – La rápida evolución tecnológica significa que las amenazas cibernéticas están en constante cambio. Esto incluye el surgimiento de la inteligencia artificial en ataques cibernéticos, la proliferación de dispositivos conectados a internet (IoT) y la creciente amenaza de la desinformación en línea. Las amenazas emergentes en el ciberespacio son un tema crítico desde la perspectiva de la geopolítica, ya que pueden tener un impacto significativo en la seguridad nacional, la estabilidad internacional y las relaciones entre Estados. A medida que evolucionan las capacidades tecnológicas y las tácticas cibernéticas, nuevas amenazas surgen constantemente en el ciberespacio.

La geopolítica aplicada al ciberespacio es un campo complejo y dinámico que involucra una amplia gama de actores y desafíos. La seguridad, la política, la economía y la tecnología están interconectadas en este espacio, y su comprensión es esencial para abordar los problemas actuales y futuros en el mundo digital.

La política y la estrategia deben operativizarse a través de planes, los cuales deben desarrollarse en el largo, mediano y corto alcance. En el largo plazo, en el Perú, existen las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. La número 35 es la política de la sociedad de la información y la sociedad del conocimiento, que se compromete a llevar a través de las tecnologías de información y comunicaciones el conocimiento en forma inclusiva, segura y de calidad a todos los ciudadanos en el entorno digital. Esta política se ha desarrolla en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 en el objetivo tres, que indica elevar los niveles de competitividad y productividad. Uno de los medios para ello es el uso intensivo de la ciencia y la tecnología y la transformación digital. La política de Gobierno del año 2021 al 2026 planea en el eje ocho contar con un Gobierno y transformación digital con equidad. El 28 de julio de 2023, el Decreto Supremo n.º085-2023-PCM aprobó la política nacional de transformación digital al 2030 que tiene como objetivo incrementar la ciudadanía digital. Una de sus políticas es consolidar la seguridad y la confianza digital en la sociedad. Con la política aprobada es necesario formular las estrategias para alcanzar la política, por lo que los diferentes actores de las entidades públicas, privadas, comunidad educativa y ciudadanía en general deben unir esfuerzos a fin de tener objetivos claros y reales en la estrategia plantada.

Los diferentes sectores y entidades del estado deben alinear estas políticas en sus planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), en los planes estratégicos institucionales (PEI) y en sus planes operativos institucionales (POI), a fin de contar con recursos para llegar a las metas y objetivos planteados de contar con un entorno digital o ciberespacio seguro, donde los ciudadanos tengan un acceso seguro y disponible a fin de cumplir con el objetivo de promover el bienestar general a través del desarrollo empleando la transformación digital segura.

El Ejército del Perú, en el objetivo 4 de su plan estratégico institucional, que comenzó al crearse la capacidad de ciberdefensa desde el año 2010 cuando se adquirió una plataforma satelital VSAT, indica la implementación de la ciberdefensa institucional al realizar una práctica de hacker ético a fin de probar la resiliencia del sistema. En los años 2013 y 2014, en la Escuela de Comunicaciones del Ejército, se realizaron seminarios y simposios sobre ciberseguridad y ciberdefensa. En el año 2015, se inició el programa básico de operaciones cibernéticas, a fin de tener el recurso humano para tener la capacidad de ciberseguridad y ciberdefensa, programa que se imparte hasta la fecha.

En la Escuela Superior de Guerra del Ejército, se imparten clases de operaciones militares en el ciberespacio a los alumnos de la maestría en Ciencias Militares, como por ejemplo en el año 2021 en la asignatura de Prácticas Operativas-Operaciones de Ciberdefensa, con la finalidad de que nuestros oficiales sean capacitados en esta especialidad, debido a que estas nuevas amenazas en el ciberespacio son

de alto riesgo y amenazas para nuestros objetivos, capacidades nacionales y a la seguridad y defensa nacional. La doctrina empleada para impartir los cursos se basa en las normas aprobadas en el Perú sobre Gobierno, transformación, confianza y seguridad digital, así como los manuales operaciones cibernéticas y ciberdefensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Ejército, tomando como referencia a nivel regional la Guía de Ciberdefensa formulada por la Junta Interamericana de Defensa en el año 2020.

## Solución propuesta y recomendaciones

Las propuestas y las recomendaciones para hacer frente a los retos que nos presenta de afectación a la ciberseguridad y la seguridad digital, tanto a los migrantes venezolanos, como a los ciudadanos peruanos, serán las siguientes:

- A nivel personal, se debe desarrollar la higiene cibernética, que se refiere a las practicas que se deben realizar cuando se emplea un dispositivo informático, como un celular, una tablet o una computadora. La higiene cibernética se debe entender como el equilibrio a tener en cuenta entre las ciber amenazas que existen en la web y un estado de alerta constante (Castillo, 2021)

**Figura 6**  
Normas básicas de higiene cibernética



*Nota.* Reproduciendo Normas básicas de higiene cibernética, Castillo E, 2021 tomado de La higiene cibernética, herramienta contra la ciberdelincuencia.

- Mejorar la capacidad en ciberseguridad de entidades públicas y privadas, particularmente los activos críticos nacionales y los recursos clave, a fin de tener ciberresiliencia. Una forma de mejorar es el cumplimiento del Decreto Supremo 004-2016-PC que indica el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana-NTP ISO/IEC 27001:2014, 2ª Edición, sobre las tecnologías de la información, técnicas de seguridad y sistemas de gestión de seguridad de la información. Igualmente, es recomendable cumplir con la norma de calidad ISO 27032, que son “directrices para la ciberseguridad”, con un alcance y un campo de aplicación en la seguridad de la información, la seguridad en la red, la seguridad en internet, la seguridad en las aplicaciones y la protección de la infraestructura crítica de información. Por último, cumplir con el marco de ciberseguridad del Instituto Nacional de Normas y Tecnología de Estados Unidos, que es una guía voluntaria, basada en estándares, directrices y prácticas existentes para que las organizaciones gestionen y reduzcan mejor el riesgo de ciberseguridad.

- Impulsar el Centro Nacional de Seguridad Digital, entidad que ha sido recientemente creada y que debe incrementar sus capacidades de gestión respecto de la seguridad digital del país, particularmente los activos críticos nacionales y los recursos claves.

- Mejorar las capacidades del sistema de inteligencia nacional en seguridad digital a fin de cumplir con detectar las ciberamenazas a la seguridad nacional, así como realizar actividades destinadas a alcanzar la seguridad digital en materia de seguridad nacional. También, la Dirección de Inteligencia Nacional-DINI es la tercera barrera de ciberseguridad de los activos críticos nacionales y los recursos claves, según el artículo 12 de la Ley 30999, Ley de Ciberdefensa.

- Reglamentar la Ley 30999, Ley de Ciberdefensa, considerando que fue publicada el 9 de agosto del 2019, teniendo un plazo de 90 días, de acuerdo con la primera disposición final de la ley y hasta la fecha no se ha publicado.

- Fortalecer la capacidad de ciberdefensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), particularmente del Comando Operacional de Ciberdefensa (COCID).

- Apoyo de organismos especializados de las FFAA en el orden interno con coordinación interinstitucional y cooperación operativa con PNP, Ministerio Público y Poder judicial, en la lucha contra los delitos informáticos (Ley 30171 modifica Ley Delitos Informáticos, 2017, en las disposiciones complementarias finales tercera y cuarta).

- Coordinación y cooperación entre los activos críticos nacionales y recursos clave, el Centro Nacional de Seguridad Digital, la Dirección de Inteligencia Nacional y el Coman-

do Operacional de Ciberdefensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armada, para lograr la ciberresiliencia, a fin de mantener las capacidades nacionales y no impactar y afectar a la seguridad nacional.

- Coordinación y cooperación en ciberseguridad y ciberdefensa entre las entidades públicas y privadas, entidades educativas, las fuerzas armadas, así como la cooperación nacional e internacional a fin de contar con una seguridad cooperativa en el ciberespacio.

- Las entidades y los países deben también invertir en la formación de una nueva generación de expertos, lo cual requerirá tiempo, dinero y compromiso político, a fin de contar con una educación, una concientización y una capacitación en ciberseguridad, ciberinteligencia y ciberdefensa.

- Capacitar en ciberseguridad y ciberdefensa a fin de contar con recursos humanos que empleen las herramientas tecnológicas en beneficio de la seguridad de sus entidades y en favor de la seguridad y defensa nacional.

- Impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación en ciberseguridad y ciberdefensa, creando círculos virtuosos entre la academia, el sector público y privado, a fin de crear sinergia enfrentarnos con éxito a los escenarios que se avecinan por el avance tecnológico, sobre todo de las tecnologías de crecimiento exponencial y de las nuevas tecnologías con la inteligencia artificial, la computación cuántica y las redes neuronales.

- Actualizar los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), en los planes estratégicos institucionales (PEI) y en sus planes operativos institucionales (POI), de acuerdo con las políticas de transformación y seguridad digital aprobadas.

## Conclusiones

- La realidad de hoy es que la tecnología es cada vez más sofisticada y los ciberatacantes encontrarán cada vez más formas de lograr su objetivo, ya sea por razones económicas, culturales o políticas, que afectan tanto a los migrantes venezolanos, como a los ciudadanos y al país.

- La migración venezolana ha impactado en la ciberseguridad con respecto al aumento de ciberataques, a la exposición de datos personales sensibles, a los desafíos en la autenticación de identidad, a la vulnerabilidad en el acceso a servicios en línea, a los riesgos en el uso de redes Wi-Fi públicas, a los desafíos en la protección de menores migrantes en línea y a la exposición a la ciberdelincuencia organizada.

- Se debe impulsar la capacidad tecnológica de ciberseguridad a nivel personal con la higiene cibernética y en las entidades públicas y privadas, cumpliendo la Norma Técnica Peruana-NTP ISO/IEC 27001:2014 y teniendo presente las recomendaciones de las Directrices para la Ciberseguridad ISO 27032 y del NIST Cybersecurity Framework.

- Una amenaza a la seguridad nacional es la afectación a la seguridad digital y los impactos a la ciberseguridad de la migración venezolana ha sido una variable a esta afectación.

- A fin de mitigar la amenaza de la afectación a la seguridad digital, se debe fortalecer las capacidades de ciberinteligencia del sistema de inteligencia y la capacidad militar de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas a fin de tener una defensa en profundidad en el entorno digital de los activos críticos nacionales y los recursos clave, cumpliendo con la responsabilidad constitucional de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y el artículo 12 de la Ley de Ciberdefensa.

- A fin de cumplir con el artículo 11 de la Ley de Ciberdefensa, las Fuerzas Armadas del Perú deben contar con capacidades defensiva y ofensivas en el ciberespacio, para lograr una disuasión integral que haga realidad la novena política de estado de seguridad nacional del acuerdo nacional, donde nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

- Continuará el crecimiento exponencial de las tecnologías de información y comunicaciones, sobre todo en lo que respecta a la inteligencia artificial, las redes neuronales y la computación cuántica, acercándose cada vez más la singularidad tecnológica. La “singularidad tecnológica” es un concepto que se refiere a un futuro hipotético en el que las máquinas superen la inteligencia humana y, en consecuencia, se vuelvan capaces de mejorar su propia inteligencia de manera exponencial, dando lugar a un rápido avance tecnológico sin precedentes.

- Las diferentes entidades públicas y privadas deben operativizar las políticas planteadas en transformación y seguridad digital, a través de planes en el medio y corto plazo como planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), en los planes estratégicos institucionales (PEI) y en sus planes operativos institucionales (POI).

## Referencias

24 horas edición central (2020) *PNP detuvo a un grupo de delincuentes informáticos que robó más de 25 mil soles*, página web Panamericana:

<https://panamericana.pe/24horas/locales/298462-pnp-detuvo-grupo-estafadores-nacionalidad-venezolana>

Agencia de la ONU para los refugiados (2023), Perú, página web: <https://www.acnur.org/pais/peru>

Acuerdo Nacional (2002) *Políticas de Estado*, página web:

<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/9-politica-de-seguridad-nacional/>

Buenos días, Perú, (2023), *Venezolanos denuncian que fueron estafados con pasajes aéreos falsos*, página web Panamericana:

<https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/376743-venezolanos-denuncian-estafados-pasajes-aereos-falsos>

Castillo, E. (2021) *La higiene cibernética, herramienta contra la ciberdelincuencia* <https://noticias.ebiz.pe/la-higiene-cibernetica-herramienta-contra-la-ciberdelincuencia/>

CEPLAN (2022) *El Internet de las cosas (IoT) - Datos estadístico*, STATISTA

Decreto de Urgencia 007-2020 (2020) *Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento*, página de El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-aprueba-el-marco-de-confianza-digita-decreto-de-urgencia-n-007-2020-1844001-2/>

Decreto Legislativo 1412 (2018) *Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital*, página de El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1/>

Economía, Revista Gan@Más (2022) Perú: Cantidad de celulares pasó de 5.6 millones el 2005 a 41 millones en junio 2022, Redacción digital <https://revistaganamas.com.pe/peru-cantidad-de-celulares-paso-de-5-6-millones-el-2005-a-41-millones-en-junio-2022/>

Frecuencia Latina, (2023), *Latina en Vivo: Edición Mediodía* - Lunes 17 de Julio de 2023, minuto 15:40 YouTube:  
<https://www.youtube.com/watch?v=mJcTjn2sNio>

Ministerio Público (2022) *Guía práctica para un abordaje-Ciberdelito I*, Lima, publicado: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2941907/CYBERDELITO%20VOL%201%2017x24\\_compressed.pdf.pdf?v=1648222779](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2941907/CYBERDELITO%20VOL%201%2017x24_compressed.pdf.pdf?v=1648222779)

ISO/IEC 27032(2012) *Directrices para ciberseguridad*, página oficial ISO: <https://www.iso.org/standard/44375.html>

JID, IADF (2020), *Guía de Ciberdefensa, Canadá*, página IADF, [www.iadfoundation.org/wp-content/uploads/2020/08/Ciberdefensa10.pdf](http://www.iadfoundation.org/wp-content/uploads/2020/08/Ciberdefensa10.pdf)

Ley n.º30096 (2014) y Ley n.º30171 (2017), *Ley de Delitos Informático y su ley modificatoria*, página del Congreso: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/C5F98BB564E5CCCF05258316006064AB/\\$FILE/6\\_Ley\\_30096.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/C5F98BB564E5CCCF05258316006064AB/$FILE/6_Ley_30096.pdf)

Ley 30999 (2019) *Ley de Ciberdefensa*, página de El Peruano:  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-ciberdefensa-ley-n-30999-1801519-5/>

Ministerio de Defensa (2022) *Resumen Ejecutivo Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*, publicado página web:  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3350044/resumen%20EJECUTIVO%20PNMSDN%20AL%202030.pdf.pdf?v=1656963441>

Naciones Unidas (2020) *El mundo en 2100*, Statista

Norma Técnica Peruana-NTP ISO/IEC 27001:2014 (2014) *Tecnología de la información, técnicas de seguridad y sistemas de gestión de seguridad de la información*. 2ª edición, página web: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357224/Resoluci%C3%B3n\\_Ministerial\\_N\\_004-2016-PCM20190902-25578-19siyuu.pdf?v=1567460399](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357224/Resoluci%C3%B3n_Ministerial_N_004-2016-PCM20190902-25578-19siyuu.pdf?v=1567460399)

SEDENA (2015), *Metodología para Formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional*.

## **Ernesto Castillo Fuerman**

ORCID: 0001-9811-8784

General de brigada en situación de retiro del arma de comunicaciones del Ejército peruano, doctor y magíster en Gestión y Desarrollo, así como magíster en Gestión Pública e ingeniero electrónico. Especialista en Ciberseguridad y Ciberdefensa. Estuvo a cargo de construcción e implementación del Centro de Entrenamiento Táctico Computarizado de Ejército, y fue su primer director. Implementó y fundó el Centro de Ciberdefensa del Ejército, jefe de operaciones y comandante general de Ciberdefensa y Telemática del Ejército. Actualmente, se desempeña como catedrático de ciberseguridad y ciberdefensa en los programas de postgrado del CAEN y de la Escuela de Inteligencia del Ejército.

## Capítulo VII: Seguridad en el transporte y la migración venezolana

Segundo Leoncio Mejía Montenegro

### Resumen

Este capítulo examina los desafíos de seguridad que surgen en el transporte peruano luego de la migración masiva de venezolanos que tuvo lugar en el país en los últimos años. En la última década, la situación política, social y económica de Venezuela empeoró dramáticamente, lo que provocó una migración a gran escala de ciudadanos venezolanos a diferentes países de la región sudamericana, específicamente a Perú y Colombia. Este aumento de migrantes generó diferentes problemas en los países de acogida como mayor demanda de servicios de transporte, informalidad laboral y criminalidad (robos a mano armada, asaltos, etc.). En el Perú, una gran cantidad de venezolanos tomó trabajos temporales de choferes de vehículos de transporte público, como buses y mototaxis, en un número significativo lo hacen en forma ilegal, sin la documentación que las normas peruanas de tránsito exigen, por lo que se incrementan las infracciones, los accidentes de tránsito y los problemas de seguridad en el transporte. El Estado peruano, a través de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), habilitó diversas medidas para mejorar el transporte y asegurar la seguridad de los migrantes venezolanos; de igual forma, dictó normas para el control de desplazamiento en motocicletas con la finalidad de controlar la ola de asaltos y robos a mano armada, delitos cometidos en su gran mayoría por sujetos de nacionalidad venezolana. La migración masiva venezolana en toda la región y en especial en Perú plantea nuevos retos para los Estados. Así, este artículo busca presentar un abordaje integral de esta problemática tomando en consideración la seguridad y la protección de los ciudadanos naturales y migrantes. Este trabajo señala la falta de control en el sistema de transporte peruano, la vulnerabilidad de las fronteras peruanas y evalúa las políticas y programas implementados por el gobierno peruano para enfrentar esta situación.

*Palabras clave:* Seguridad en el transporte, sistema de transporte, servicios de transporte, migración venezolana.

### Abstract

This chapter examines the security challenges that arise in Peruvian trans-

portation after the mass migration of Venezuelans that took place in the country in recent years. In the last decade, the political, social, and economic situation in Venezuela has worsened dramatically, causing a large-scale migration of Venezuelan citizens to different countries in the South American region, specifically Peru and Colombia. This increase in migrants generated different problems in the host countries such as greater demand for transportation services, labor informality, and crime (armed robberies, assaults, etc.). In Peru, many Venezuelans took temporary jobs as drivers of public transport vehicles, such as buses and motorcycle taxis. A significant number of them do so illegally, without the documentation that Peruvian traffic regulations require, increasing infractions, traffic accidents, and causing transportation safety problems. The Peruvian State, through the Superintendency of Land Transportation of People, Cargo, and Goods (SUTRAN), enabled various measures to improve transportation and ensure the safety of Venezuelan migrants. Likewise, it issued regulations for the control of movement on motorcycles to control the wave of assaults and armed robberies, crimes committed mostly by subjects of Venezuelan nationality. The massive Venezuelan migration throughout the region especially in Peru, poses new challenges for States, thus, this article seeks to present a comprehensive approach to this problem taking into consideration the security and protection of natural citizens and migrants. This work points out the lack of control in the Peruvian transportation system, and the vulnerability of Peruvian borders and evaluates the policies and programs implemented by the Peruvian government to face this situation.

*Keywords:* Transportation security, transportation system, transportation services, Venezuelan migration

## **Introducción**

La migración masiva de venezolanos ha planteado desafíos en términos de seguridad en el transporte. Aunque se han implementado medidas para abordar estos desafíos, aún se requiere un enfoque integral y cooperativo para garantizar la seguridad y protección de los migrantes venezolanos que permita abordar las causas subyacentes de la migración.

La gran cantidad de migrantes venezolanos que ha ingresado al país lo ha hecho a través de los llamados “pasos prohibidos” de la frontera Ecuador-Perú por el departamento de Tumbes. Además, un gran porcentaje ha ingresado en forma ilegal, poniendo al descubierto el gran problema que se produce en el sector transportes y comunicaciones al no existir una política eficiente en especial a lo que a transporte terrestre se refiere. Los migrantes, para llegar a su destino, han utilizado todo tipo de transporte vehicular, que los exponen a abusos y excesos por parte de mafias llamadas colectivos. Son víctimas de delitos contra el patrimonio y

contra la libertad sexual; por ello, se deben implementar políticas y programas que aborden y resuelvan la problemática del transporte a nivel nacional que se ha visto acrecentado en los últimos años.

## **Magnitud del éxodo venezolano y su impacto en la infraestructura de transporte**

Es necesario identificar la cantidad de migrantes que circularon por nuestras fronteras antes de la imposición de requerimientos de visa y pasaporte para ingresar a territorio peruano. El año 2019, hicieron colas para tramitar una solicitud de refugio o un permiso temporal de permanencia (PTP). Este permiso les permitiría trabajar y estudiar de manera legal en el país. Solamente entre el 11 y el 12 de junio del año 2019, más de 6000 venezolanos provenientes de San Antonio del Táchira en Venezuela cruzaron a pie hasta el límite fronterizo peruano (Infobae 2019, junio 13).

Por ello, se incrementó la demanda en servicios de transportes vehiculares que les permitieran lograr su objetivo. Muchos de ellos eran informales que preocupaban la seguridad vial, miles de familias con niños en brazos pernoctaban en las pistas, dentro de rutas peligrosas a causa de la circulación de camiones de carga pesada. Así, tres migrantes venezolanos murieron atropellados en mayo del año 2020 mientras dormían agrupados a un lado de la Panamericana Norte y fueron embestidos por un camión cisterna que no pudo distinguirlos y en donde cinco compatriotas más resultaron heridos (diario El Comercio, 2020).

Los riesgos del transporte, como la informalidad a causa de la necesidad de traspasar la frontera, derivaron en el aumento de ingreso irregular de migrantes al país. Esto ocurrió una vez activado el cierre de fronteras producto de la pandemia por la COVID-19, durante la cual encontraron rutas alternas para su ingreso a territorio nacional.

En los primeros meses de la pandemia, se presentaron 35 casos de tráfico ilícito de migrantes. Una de las formas más utilizadas fue el empleo de un puente artesanal hecho de madera, construido por ellos mismos, en una ruta escondida de la frontera. Una vez en Tumbes, utilizaron mototaxis que pasaban detrás del control migratorio de Carpitay y llegaban hasta la Panamericana, lugar donde aguardaban autos que los llevarían al sur, tanto hacia la ciudad de Piura como a otras ciudades del Perú. Nuestro país fue catalogado como el destino predilecto de refugio, ya que, en un primer momento, no existían restricciones de ingreso y los migrantes eran fácilmente aceptados en la sociedad peruana, lo que les brindaba oportunidades laborales en un corto plazo.

Actualmente, el Perú es el segundo país que más ciudadanos venezolanos ha acogido con una cifra de 1,5 millones. Lima es la ciudad donde permanece más de medio millón. Esta población migrante suele ser considerada como una población joven, en edad de trabajar, con un nivel educativo superior en promedio al de la población local y con plena disposición de reubicarse en otras ciudades o regiones del país por motivos laborales para salir de la crisis (Domínguez, 2023).

**Figura 1**  
Paso fronterizo Ecuador-Perú



*Nota.* Zonas fronterizas sin control migratorio. Diario Perú21, [fotografía]

## **Consecuencias específicas para la seguridad en el transporte**

La Policía Nacional del Perú, a través de su unidad de tránsito vial, ha determinado la incidencia en accidentes de tránsito como una de las consecuencias de la migración masiva. Es importante recalcar que cuando los migrantes se hicieron ciudadanos peruanos empezaron a incursionar en el rubro del transporte vehicular como una alternativa laboral.

Maza indica que “la crisis política, económica y social ubica el ingreso promedio que percibe un venezolano en un 35 % por debajo del ingreso promedio

nacional” (2019). Los niveles de desempleo de esta población son mayores que los de la población que incluye a peruanos y extranjeros de otros países, lo cual forma un conflicto de intereses entre estos grupos que van a buscar oportunidades para ellos y no para otros. Los jóvenes venezolanos de entre 14 y 24 años cuentan con una tasa de desempleo de 13 %; los de 25 a 44 años, del 7,8 %; y los de más de 45 años, del 11,7 %, en contraste con el desempleo en Lima de 8,4 %. Estas cifras coinciden con datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCR), el cual indicó que un incremento de la inmigración reduce la probabilidad de conservar el empleo y los ingresos producto de la ocupación principal, en especial para aquellos menores de 39 años con niveles de educación bajos. Por ello, cientos de choferes venezolanos comenzaron a formar filas de manera ilegal dentro del transporte público en Lima.

## **Consecuencias específicas para la seguridad en el transporte**

Con el manejo de buses y/o combis (transporte urbano), se presentaron casos preocupantes en los distritos de Santiago de Surco y Villa María del Triunfo. En agosto del año 2020, dos ciudadanos venezolanos fueron intervenidos por no portar licencia de conducir, seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT) y no tener conocimiento de la ruta de la unidad en la que prestaban servicios. Sus excusas fueron haber perdido los documentos en el trayecto e incluso usaron frases como “estamos trabajando, porque necesitamos”, a lo que añadían que no estaban robando, y culpaban a la empresa que los había contratado ilegalmente, porque sus papeles estaban en trámite; e ignoraban cualquier tipo de preocupación por la seguridad de los pasajeros. Muchas de estas personas han sido contratadas de manera informal por los empresarios transportistas para otorgarles remuneraciones muy por debajo del sueldo mínimo, sin beneficio alguno. Debido a ello, se generaron numerosos accidentes por el exceso de velocidad o colisión con puentes peatonales al no tomar en cuenta la altura de la unidad al momento de cruzar, que originaba daños colaterales.

Gregorio Torres, presidente de la Confederación General del Transporte (CGT), aseguró que los migrantes venezolanos son mano de obra barata, no profesional y que los propietarios han optado por contratarlos, debido a que trabajan más horas y cobran menos que un peruano. Dichos sujetos carecen de la experiencia necesaria en el manejo de un vehículo de gran tamaño y como consecuencia observamos los accidentes presentados en la Panamericana Sur o avenidas de gran concurrencia. Si ya se presenta complicado manejar o apaciguar el tránsito nacional con nuestras propias carencias, sumémosle la necesidad de adaptación de los migrantes.

Dentro del transporte público apareció la modalidad de pedir “colaboración” a los pasajeros, quienes sufren el ataque de presuntos ciudadanos venezolanos que suben en grupos con una actitud agresiva. Estos sujetos recalcan en todo momento que llevan solo días de haber salido del penal indicando que la colaboración es voluntaria para, segundos después, alzar la voz y vociferar que no quieren hacer daño a nadie, pero deben llevar dinero a sus hogares. Apuran a los pasajeros a que colaboren y los intimidan simulando cubrir un arma, forzándolos a colaborar con al menos una moneda. Los hechos denunciados afirmaron que la ocurrencia de estos actos suele darse en horas de la noche y en las unidades de transporte público donde los delincuentes, pese a la multitud, pasan de asiento en asiento hasta recibir la llamada “colaboración voluntaria” (RPP Noticias, 2023).

La Policía de Tránsito del Perú presenta gran preocupación por el aumento de motos lineales, la mayor parte de las cuales son manejadas por migrantes y que son utilizadas como colectivos informales, unidades de delivery (envíos rápidos), práctica ilegal de carreras y vehículos para delinquir. En Lima, la venta de motos lineales se triplicó durante la pandemia y sólo en agosto del 2020 se registraron 34 160 ventas, en promedio 1100 motos diarias, según la Asociación Automotriz del Perú (AAP). Para el sexto mes de la pandemia, se vendieron 43 % más motos por la demanda del delivery y mensajería.

Cientos de estos casos incurren en hechos delictivos, por la velocidad y el fácil acceso en las calles al manejar esta clase de vehículos. En abril del presente año, se reportó a una pareja de venezolanos a bordo de una moto lineal desde la cual intervinieron y causaron heridas con un elemento punzocortante a un cambista en la ciudad de Trujillo, le sustrajeron unos 10 mil dólares, se dieron a la fuga y lo dejaron con graves heridas entre el cuello y el rostro.

En la ciudad de Arequipa, dos venezolanos recibieron una sentencia de 14 y 6 años, respectivamente, de pena privativa de la libertad. Fueron encontrados culpables de robo agravado, ocurrido el 30 de noviembre del año 2020. María Paola Peralta Alva, fiscal adjunta provincial, sustentó las acusaciones por robo y alertó del peligro a la seguridad pública por la tenencia ilegal de armas. Estos delincuentes, identificados como Enain Josué Medina Gonzáles y Luis Chirinos Zambrano, robaron celulares a dos transeúntes. Portaban armas de fuego para amenazar a sus víctimas y utilizaron una motocicleta para huir. Transeúntes de la zona anotaron la placa de la motocicleta, la cual se ubicó estacionada fuera de una vivienda donde se encontró a los imputados en posesión de armas de fuego dentro de las habitaciones que alquilaban en el lugar (El Búho, 2021).

En la ciudad de Chiclayo, una banda criminal integrada por venezolanos asal-

tó un local dedicado a la venta de pollos, sustrajeron 30 mil soles; además, encañonaron a un policía para llevarse el arma que traía consigo y su dispositivo móvil. El agente José P.T. de 58 años denunció que estos sujetos llegaron de madrugada al establecimiento que administraba su esposa a bordo de motos lineales y serían venezolanos por el acento que pudo percibir cuando despojaban de sus pertenencias a las personas que se hallaban en el local (diario Perú21, 2021, enero 10).

Para el coronel PNP Luis Pacheco, jefe del Escuadrón de Emergencias de la PNP, no sólo observamos atracos a ciudadanos peruanos, sino que incluso atacan a sus compatriotas. En el distrito de Los Olivos, dos delincuentes fueron capturados por agentes del Escuadrón de Emergencia Norte de la Policía Nacional del Perú (PNP) tras asaltar un negocio a cargo de venezolanos (diario Perú21, 2021, marzo 12).

El noticiero América Noticias indicó que seis ladrones, dos de nacionalidad venezolana, llegaron a bordo de motocicletas hasta el local Doctor Play que brinda servicio técnico de aparatos electrónicos. Arrebataron un celular, dos laptops y otros equipos que pertenecían a los clientes al dueño del local por un monto de S/ 15 000. El dueño del negocio contó que había llegado al Perú hacía tres años procedente de Venezuela con la ilusión de poner un negocio a funcionar, para ser víctima de sus propios compatriotas, quienes lo tiraron al suelo y lo golpearon en la cabeza. Gracias al GPS del celular sustraído, se pudo dar con la ubicación de dos de ellos. Fueron identificados como Luis Miguel Daza Colmenares (de 24 años) y Anthony Vásquez Piñero (de 19 años), integrantes de la banda criminal Los Llaneros de Canta Callao (El Comercio Perú, N. 2021, marzo 12).

Encontramos motos lineales como parte del sistema ilegal de transporte. En noviembre del año 2019, se comenzaron a formar organizaciones en los distritos de Surco, San Borja y San Luis que cobraban entre 5 y 10 soles por ruta. Esperaban a sus posibles clientes en las estaciones de tren de la línea 1 del Metro de Lima, abordaban a los transeúntes ofreciendo sus servicios y ocasionaban caos vehicular en los paraderos informales que también establecieron. Con motos lineales, grandes grupos de aficionados por las carreras de exhibición y de acrobacia, realizaban actividades sin permiso ni control dentro de la zona de La Herradura en el distrito de Chorrillos. A inicios del año 2021, los motociclistas se movilizaban hasta el Morro Solar para realizar sus acrobacias, y generaban gran preocupación y congestión en la zona (Panamericana TV, 2023, julio 31).

No sólo se presentan estas actividades ilícitas en zonas poco transitadas, sino también en avenidas principales y hasta en carreteras donde estos sujetos optan por la diversión a costa de la seguridad vial. En el distrito de El Agustino, un motociclista peruano y otro venezolano murieron después de impactar entre sí en

plena vía de Evitamiento. Cámaras de seguridad captaron el momento de la colisión y, debido a la gravedad del impacto, ambos fallecieron. Fueron identificados como Elmer Girón (peruano) y Williams Oñate (venezolano). Según investigaciones policiales, no se descarta que esta colisión haya sido producto de una carrera de piques ilegales, ya que se conoció que los motociclistas realizan estas actividades semanalmente y perturban la tranquilidad de la comuna (Panamericana TV, 2023, julio 31).

## Figura 2

¡El colmo! Motociclistas invaden el Morro Solar y hacen competencias en área intangible.



*Nota.* Municipalidad de Chorrillos denuncia invasión de motociclistas los fines de semana en el cerro Morro Solar. (Captura: América Noticias). (Peru21 2022, noviembre 3).

## Soluciones potenciales a estos problemas

Luego de observar los retos representados por la crisis migratoria venezolana, es importante abordar el problema de raíz en búsqueda de soluciones firmes. Se debe trabajar en la regularización del sistema de transporte peruano para erradicar contrataciones ilegales de choferes u otros trabajadores nacionales o extranjeros que atenten con la seguridad vial. Se deben desarrollar políticas públicas

a corto y mediano plazo que evalúen las normas de transporte, que identifiquen carencias y promuevan reformas, como implementar programas de seguridad vial, reforzar las normas de tránsito, mejorar la infraestructura vial (carreteras), fomentar el uso de medios de transporte autorizados por la SUTRAN e implementar un sistema de control y monitoreo basado en calificaciones que se interconecte a los permisos de conducir para contabilizar faltas contra las normas de tránsito, lo que ayudará a identificar conductores que pueden ser un peligro social. Uno de los argumentos más usados por infractores (choferes o dueños transportistas) al ocurrir un incidente es que poseen deudas por multas que los obligan a contratar mano de obra no profesional para economizar costos, y que las penalidades limitan su habilidad de inversión en conductores profesionales, licencias y mantenimiento de vehículos.

Sin embargo, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) habilitó en abril del año 2021 el programa de regularización de sanciones (PRS) para que los infractores soliciten la reducción de sus deudas pendientes por faltas cometidas hasta el 14 de abril del año 2022, fecha en la que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) dispuso la creación del programa que otorgó beneficios de reducción de deuda previa evaluación que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2022. No todas las infracciones se subsanaron, la normativa dio un listado de las sanciones muy graves, graves y leves que entraban en vigor para el beneficio. Se lograron inscribir 2942 usuarios, entre conductores, transportistas, generadores de carga y operadores, y obtuvieron descuentos de hasta un 80 % y 95 % en sus multas pendientes de pago (SUTRAN, 2022).

No sólo los vehículos de gran tamaño son el problema, sino también las motos lineales en incremento desde el comienzo de la migración al Perú. Estos vehículos rápidamente pasaron a formar parte de actividades delictivas, debido a la velocidad con la que se pueden manejar, lo que facilita la fuga de delincuentes. Muchos criminales usan estos vehículos para sustraer celulares en vías rápidas y promover rutas ilegales de colectivos que ocasionan caos en las calles. Por ello, el Gobierno estableció, en febrero del año 2022, la norma que prohíbe el tránsito de dos personas a bordo de una moto lineal y que uno de ellos porte armas de fuego, aun cuando el conductor tenga licencia o no, por parte de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) (elperuano.pe, s.f.).

Se establecieron medidas de reforzamiento en las zonas fronterizas de nuestro país. La crisis migratoria no sólo se dio entre los años 2019 y 2021, sino que hasta hoy se continúan presentando problemas con migrantes apostados en las carreteras, algunos de los cuales quieren tomar espacios viales como vivienda, de-

bido a la falta de recursos. Se estima que más del 70 % de los migrantes en las fronteras se encuentra indocumentado. Este año, en los complejos fronterizos de Chacalluta (Arica-Chile) y Santa Rosa (Tacna-Perú), se formaron cordones policiales chilenos y peruanos que impidieron el paso de migrantes de un país al otro. Se buscaba que las Fuerzas Armadas estén facultadas para apoyar a la Policía Nacional del Perú con las operaciones de control de fronteras y la preservación del orden interno en dichas zonas, en amparo al art. 163 de la Constitución Política del Perú como rol principal del Estado, que garantiza la seguridad de la nación a través del sistema de defensa nacional, facultad conferida al presidente de la República como jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, estipulado en el art. 167 de la Carta Magna y Resolución Suprema 191-2021, que precisa que las Fuerzas Armadas deben apoyar en el cumplimiento del control interno del país, cuando se rebasen sus capacidades operativas.

### Figura 3

El drama de los migrantes varados en la frontera entre Chile y Perú



*Nota.* Yosier Canelón con su bebé trata de llegar a Venezuela para ver a su madre, paciente de cáncer. BBC News Mundo, 2023, abril 28

## Figura 4

Migrantes llevan varados varios días en la frontera entre Chile y Perú.



*Nota.* El 27 de abril de 2023, en la ciudad de Arica, Chile. (Foto de Patricio Banda / EFE). [Gestion.pe/mundo](https://gestion.pe/mundo) 2023, abril 28.

## Tráfico humano

Esta crisis migratoria no sólo ha traído problemas de tránsito o fronterizos, sino también incrementó los niveles de tráfico humano y las víctimas por la trata de personas. Un estudio del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP realizado en el año 2019 identificó que más de 4 millones de venezolanos han migrado y que aproximadamente el 80 % de ellos se encuentra en países de Latinoamérica, como Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Argentina y Brasil. Estos países consolidados como destinos migratorios idóneos se han caracterizado por la sobrecarga de gestión migratoria y refugio, además de presentar incrementos en trata de personas, especialmente mujeres y niños. Se trata de una situación alarmante reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que los países necesitan con urgencia desarrollar programas de protección para migrantes en situaciones de vulnerabilidad para evitar que sean víctimas de trata de personas, tráfico ilícito, secuestros, violencia sexual, estafas, entre otros.

La Policía Nacional del Perú indicó que en el año 2018 se rescataron a 102 personas víctimas de trata provenientes de Venezuela, y entre enero y febrero del

año 2019 se rescataron a 59 víctimas de la misma nacionalidad. El aumento de casos de trata de personas se puede atribuir en gran medida a su juventud, ya que más del 55 % se encuentra entre los 18 y 29 años, y falta de educación, ya que el 60 % de dicho grupo no posee estudios superiores, lo que influyó y los motivó a insertarse en el mercado laboral informal o recurrir a la prostitución.

Las víctimas de tráfico o trata de personas no sólo serían captadas por organizaciones criminales, sino también por personas cercanas a ellas. Se les considera un grupo de alto riesgo, ya que son víctimas fáciles para sistemas crueles de explotación sexual o laboral. Para entender este conflicto es necesario distinguir entre los conceptos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, los cuales llegan a estar relacionados, pero sentencian comportamientos distintos. La trata de personas es un delito complejo y pluriofensivo que no se limita al traslado de la víctima desde su lugar de origen o residencia hacia otro lugar de destino, sino que abarca tanto su desplazamiento como los medios utilizados por el tratante para conseguir su objetivo y está vinculado a cualquier tipo de explotación. Cuando hablamos de tráfico ilícito de migrantes, a diferencia de la trata, nos referimos a la conducta por la cual se busca facilitar el ingreso irregular de migrantes a un determinado lugar de destino, con lo que el traficante busca obtener algún tipo de beneficio.

Ramos (2023) identificó el fenómeno global de la feminización de la migración en nuestro país. Las mujeres han tenido que enfrentar retos particulares, marcados solamente por su género durante su travesía en la migración. La complejidad está presente desde el momento en que toman la decisión de migrar hasta su integración en las sociedades que las acogen. Conforme a la integración, se han demostrado las incalculables barreras que las migrantes enfrentan para integrarse en el ámbito social, laboral y económico en el Perú. La influencia que ocasionan los medios de comunicación y las redes sociales en la opinión pública sería una de las causales determinantes para explicar esta dificultad presente que perjudica directamente al grupo en mención.

El equipo investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) analizó 81 843 publicaciones provenientes de las redes sociales Twitter y Facebook, entre enero de 2020 y febrero de 2023. Se hallaron algunas representaciones peyorativas vinculadas a mujeres migrantes y refugiadas venezolanas. Se identificaron calificativos como “criminales”, “culpables de quiebre de matrimonios”, la palabra “veneca” con diversos estereotipos ligados a connotaciones negativas como “coqueta”, “juerguera”, “fácil” e “interesada”, a los que se le añade la supuesta vinculación de la mujer inmigrantes con el narcotráfico y la tendencia a hiposexualizarlas por sus atributos físicos.

En cuanto a la implicancia de los medios de comunicación al generar contenido periodístico relacionado con este grupo, se han posicionado noticias netamente vinculadas al crimen, infracciones e incluso como culpables del aumento en casos de COVID-19 en épocas de pandemia. También, se pudieron generar categorías que representan a mujeres venezolanas frente a los medios, palabras como infractoras, delincuentes, trabajadoras o perezosas, alargando la brecha de integración mencionada.

El general Ulises Guillén, jefe de la Dirección Policial contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, declaró que, de enero a octubre del 2022, han hallado a más mujeres venezolanas que peruanas víctimas del tráfico de blancas; 589 venezolanas fueron rescatadas, de las cuales 28 eran menores de edad, también rescataron a 221 peruanas, 100 ecuatorianas, 14 colombianas, 3 bolivianas, una dominicana y una argentina. La mayor incidencia de este delito ocurre en Lima, pero también en el sur, en trabajos ligados a la minería ilegal en las regiones de Madre de Dios, Puno, Cusco, Arequipa y en zonas cercanas a Bolivia. Cerca a los campamentos mineros, informales en la mayoría de los casos, abundan los bares donde mujeres víctimas de la trata suelen atender a los clientes y en la mayoría de las ocasiones, los dueños de estos establecimientos obligan a las mujeres a beber con los clientes para que aumenten el consumo del local y hasta mantener relaciones sexuales a cambio de dinero (Associated Press, 2022, octubre 5).

En el 2018, ya se presentaban casos de trata de blancas en el país. Doce mujeres venezolanas y tres colombianas que eran víctimas de trata de personas fueron rescatadas por efectivos de la Policía Nacional del Perú como parte de dos operativos ejecutados en simultáneo entre el cerro El Pino (La Victoria) y la urbanización Naranjal (San Martín de Porres). Entre las víctimas, se encontraron tres adolescentes de entre 16 y 17 años, dos de ellas de nacionalidad venezolana y una colombiana. Una de las menores rescatadas se encontraba gestando con cinco meses y, según los propios testimonios de las víctimas, habrían sido captadas en Bogotá - Colombia, con la promesa de ofrecerles trabajo de anfitrionas en las tragamonedas. “A ellas les ofrecieron trabajar como anfitrionas con el pago mensual de US \$300 y el pasaje de Bogotá a Lima, pero en la capital les exigieron el pago de US \$1000, viéndose obligadas a prostituirse para pagar la deuda”. Gracias a la denuncia de una de las afectadas que logró escapar de sus captores, se identificó a Juan Manuel Martínez Miara (venezolano), Manolo Cabrera (estadounidense) y Keyli Suilin Castro Figuera (venezolana), como los cabecillas de esta red. Los alias “Cubano”, “Gringo” o “Manolo” y “Keyli” fueron capturados y procesados por el delito contra la libertad - trata de personas con fines de explotación sexual y/o laboral. Se incautaron tres celulares, dos chips, una laptop, 10 gramos de marihuana, pasajes y otros documentos de las víctimas y sus “jefes” (gob.pe, 2018, julio 04).

Las víctimas extranjeras pasaron de ser el 7 % el año 2017, a constituir el 46 % el año 2019. Más alarmante es ver que 66 % del total de víctimas internacionales son de nacionalidad venezolana. Lamentablemente, podrían ser mayores los casos, ya que no se cuenta con un método exacto de identificación de víctimas; por consiguiente, las organizaciones de la sociedad civil han insistido en la necesidad de fortalecer los sistemas de denuncia, registro y monitoreo del Estado (Observa La Trata, s.f).

En los distritos de Los Olivos y San Martín de Porres, en la ciudad de Lima, se rescataron 26 mujeres, la mayoría de ellas venezolanas que bordeaban los 15 a 25 años. Se detuvo al sujeto que manejaría esta red de tráfico en los mencionados distritos; John Villena Torres, quien además tiene en su haber antecedentes penales por delitos comunes y deberá afrontar una condena por 15 años. El operativo realizado en hostales del Cono Norte dio a conocer que las víctimas eran amenazadas para ejercer dicha actividad y se les obligaba a estar en la vía pública sin ninguna protección, con tal de poder ingresar sin sospechas a los hostales aledaños. Los agentes incautaron dinero, teléfonos celulares y un cuaderno con las anotaciones de los ingresos que las menores generaban para su verdugo. Durante los primeros meses del 2023, la Policía Nacional desarticuló 22 bandas criminales dedicadas a la trata de personas. Tras ello se rescató a 1068 mujeres y fueron detenidas 102 personas, de las cuales el 60 % estaría purgando prisión (El Diario, 2023, junio 21).

### Figura 5

Efectivos policiales realizando operativo de rescate de víctimas de trata.



Muchas veces, las propias mujeres llegan a ser verdugos de sus compatriotas. Dinaylis Rodríguez Rodríguez, vinculada a la trata de personas y la prostitución, en los distritos de Lince, Jesús María y la zona Lima Norte, fue expulsada del país en el año 2020 por participar en el recordado caso 'búnker' de Punta Hermosa, fiesta clandestina donde la Policía encontró droga y una pistola marca Block cargada con municiones. La delincuente habría retornado a territorio peruano de manera ilegal para continuar dedicándose a la trata de personas, según informó el coronel de la Policía Nacional, Víctor Revoredo. En su segunda detención, tenía tras ella un resguardo de mujeres, víctimas de la trata, pero que le hacían la guardia, porque ella les ponía los clientes. Dichas mujeres incluso llegaron a insultar a los periodistas presentes en la intervención con tal de defenderla. También, es investigada por la muerte de Isaac Hilario, "el Cholo Isaac", quien fue asesinado en el McDonald's del centro comercial Risso. Luego de la muerte de Hilario, Dinaylis se convertiría en la cabecilla de la trata de personas en Lince, permanecía de manera ilegal en el país y era investigada por el delito de trata de personas (Diario La Razón, 2021, abril 5).

En febrero del 2020, fueron intervenidos por parte de los agentes de la División Contra la Trata de Personas de la Policía Nacional, en el distrito de Los Olivos, los venezolanos Edison Carrasquel Medina (de 21 años), Abraham Chacón Segura (de 22 años) y Neyaleth Galarraga Hernández (de 23 años), implicados en la trata de personas. Se rescataron tres jóvenes venezolanas que eran prostitutas. Galarraga Hernández era la encargada de captar a mujeres jóvenes de su país por medio de engaños vía redes sociales, les brindaba los medios para que ingresaran al Perú y les ofrecía trabajo en el rubro de promoción de eventos y recepción de establecimientos. Sus demás compinches eran los encargados de vigilar a las mujeres para que cumplieran con su deber y no escaparan. Las mujeres ingresaban legalmente al país, pero una vez en manos de sus jefes, eran despojadas de sus documentos y obligadas a pagar el costo por haberlas traído, modalidad usada por muchos de estos delincuentes. Para suerte de sus demás compatriotas cautivas, una llegó a camuflar un celular con el que pudo dar aviso a un amigo, quien se comunicaría con la policía peruana para dar aviso del delito y a través del GPS, dar con el paradero de las víctimas que llevaban tres días alojadas en la capital (diario Ojo, 2020, febrero, 20).

El Imperio del Sur fue una banda criminal desarticulada gracias a agentes de la División de Investigaciones de Delitos de Alta Complejidad (DIVIAC) de la Policía Nacional del Perú, cuyo objetivo fue la captura y la detención de 9 integrantes dedicados al tráfico ilícito de migrantes. Este grupo criminal captaba mujeres extranjeras, preferentemente de Colombia y Venezuela, con la oferta de brindarles un puesto de trabajo fijo y una alta remuneración. Se encargaban de la estadía de sus víctimas y todo el proceso de viaje hasta traerlas a territorio nacional, pero una vez en su poder, se les comunicaba que serían obligadas a prestar servicios sexuales en

distintos establecimientos bajo la modalidad de delivery. Las trabajadoras sexuales eran vigiladas por agentes de seguridad implicados en la articulación de la banda, prestando dichos servicios en negocios de propiedad de los mismos contratantes que realizaban la promoción a través de catálogos web. El operativo policial estuvo comandado por 475 agentes, cerca de 91 vehículos desplegados y la presencia de 63 representantes del Ministerio Público. Dentro de las actividades se realizaron 25 allanamientos, 24 de los cuales estaban ubicados en Lima y uno en Lambayeque. Asimismo, dentro de la banda liderada por hombres se encontraba una mujer; todos fueron acusados por los delitos de explotación sexual agravada derivada de una situación de trata de personas. Por lineamientos establecidos por el Ministerio del Interior (Mininter), la Policía Nacional del Perú continúa en la erradicación de estas organizaciones criminales, con el fin de ponerle un alto a los crímenes que atentan contra la libertad de las personas, su honra y seguridad (Gob.pe 2022, agosto 5).

Según Arce (2023, julio 28), la explotación sexual de la que son víctimas jóvenes venezolanas en Lima se ha convertido en una industria criminal liderada en parte por el Tren de Aragua, la organización delictiva extranjera dedicada en gran medida a la trata de personas con fines de explotación sexual. Sus acciones han traspasado las fronteras de Lima y llevado sus redes de terror a regiones del Perú, como Piura, Cusco, Áncash, Ica y San Martín, donde se incluye la participación de sus hilos criminales denominados como Los Gallegos o Los Hijos de Dios. Aunque no se conoce con exactitud una cifra promedio, se puede afirmar que estas bandas lideradas por temibles proxenetas y gatilleros obtienen 9 millones de soles como ganancia al mes con los cupos que cobran a sus compatriotas esclavizadas sexualmente en alguna concurrida avenida limeña, sin importar que sean menores, con tal de seguir lucrando.

Para Arce, “la policía monta frecuentes operativos para desarticular a las ‘mafias del sexo’, pero estas se vuelven a reagrupar para captar nuevas chicas, sin importar si son menores, con tal de seguir lucrando” (2023, julio 28). Gracias a datos policiales, se sabe que, de enero a julio del presente año, se rescataron 1488 víctimas de explotación, de las cuales 52 fueron menores de edad. Durante el mismo período, se logró la captura de 174 personas involucradas en este delito.

Con la llegada del Tren de Aragua al Perú, se abrieron zonas rosas ubicadas en puntos de mayor concurrencia en la capital. Uno de los puntos principales se encontraba en los alrededores del centro comercial Plaza Norte, en el distrito de Independencia, donde se pueden encontrar cientos de hoteles dispuestos a ofrecer sus instalaciones a los cabecillas o a las mismas trabajadoras sexuales. Asimismo, se encuentra incidencia por el centro comercial Risso, ubicado en el distrito de Lince cerca de bares y discotecas donde las mujeres encuentran mayor posibili-

dad de ofrecer sus servicios y generar buenas ganancias. Toda actividad a la que son sometidas las víctimas una vez encerradas por el Tren de Aragua involucra condiciones de esclavitud a través del uso de la violencia física y psicológica, de las cuales si pretenden escapar o denunciar a sus agresores, terminan gravemente heridas o muertas.

Las calles del distrito de Los Olivos también se han convertido en plaza tomada por el Tren de Aragua, con jóvenes de entre 17 a 30 años, camufladas como ambulantes y hasta repartidoras de delivery. Lo mismo sucede en la avenida Alfonso Ugarte del centro de Lima, donde buscan clientes bajo la consigna de pagar entre 100 y 150 soles a sus captores; también, en las calles aledañas al concurrido centro comercial Mall del Sur en el distrito de San Juan de Miraflores. En cualquier momento del día, a vista y paciencia de autoridades de seguridad y los mismos transeúntes, mujeres venezolanas con provocativas prendas ofrecen sus servicios sexuales. Mariana, de 25 años, una trabajadora sexual venezolana, cuya zona de trabajo es la plaza de Risso, brindó detalles de cómo fue captada al llegar a nuestro país: “A mí me dijeron que era para trabajar en un night club de Lima. Yo nunca había venido antes al Perú, y la situación en mi país era realmente mala, por lo que acepté”. Añadió que le ofrecieron ganar bien y, debido a que los delincuentes se aprovechan de la necesidad de ellas, le insistieron que aceptara la oferta aludiendo que la única salida estaba “entre sus piernas”; muchas de sus compañeras llegan a agruparse en cuartos alquilados con 4 o 5 personas más, con tal de generar más ingresos, porque viven en condiciones poco favorables o distintas a las de una vida digna, como ella menciona, ya que la necesidad es lo que las hace adentrarse finalmente en ese mundo.

Muchas de las consecuencias del escaso control fronterizo o de las herramientas usadas por los migrantes para burlar dichos controles vienen de la precariedad económica, del desconocimiento de las leyes del país que las recibe y de la ausencia de redes de apoyo, la criminalización por ser extranjeras y, muchas veces, su condición de migrantes irregulares las convierte en las víctimas predilectas para estas redes de explotación. También, las mujeres extranjeras corren mayor riesgo de sufrir las consecuencias de la trata y la explotación sexual por estereotipos como la “hipersexualización”. Se necesita que el Estado garantice los derechos de todas las personas en el Perú y que se defiendan la importancia de las campañas de concientización para combatir los estereotipos que rodean a la trata de personas.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre Trata de Personas del año 2022, publicado por United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), se presentaron una oncenena de hallazgos relevantes sobre la trata de mujeres, de los cuales se recabó información perteneciente a 141 países, entre ellos el Perú. El informe re-

porta que el número de víctimas detectadas descendió por primera vez en 20 años, pero esto no significa una reducción en la trata de personas, sino un declive en la detección de víctimas y criminales. La emergencia sanitaria que vivimos hace algunos años no llegó a acortar esta brecha, sino que la aumentó y creó herramientas para continuar con los hechos delictivos de manera clandestina, lo que dificultó la necesaria implementación de medidas en búsqueda de salvaguardar la integridad de las migrantes y el deber de enfocarnos desde la comprensión del vínculo entre ambos fenómenos (Ledesma, 2023).

Para resolver este problema sistemático es necesario trabajar en la educación de la sociedad con el fin de quebrar los estereotipos tanto físicos como de personalidad que actualmente son atribuidos a las migrantes. De igual forma, debemos implementar una base de datos con nuevos mecanismos de identificación para migrantes para poder identificar a posibles víctimas, teniendo en cuenta que el traslado no siempre supone el cruce directo entre país y país.

## Conclusiones

Se pueden plantear las siguientes propuestas para la lucha frontal contra la seguridad en el transporte y la migración:

- El Ministerio de Transporte y Comunicaciones de nuestro país debería articular un equipo de trabajo con entidades como Migraciones y la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de realizar acciones conjuntas para establecer un protocolo de embarque de los pasajeros a nivel nacional, además de implementar y fomentar terminales terrestres que cuenten con las exigencias del debido control de pasajeros, ya que actualmente sufre una falencia en cuanto al registro y al control de los pasajeros que usan este servicio, por lo cual los extranjeros han logrado aprovecharse de la falta de control para llegar hasta las ciudades importantes de nuestro país, objetivo que buscan alcanzar los delincuentes que tienen por finalidad establecer su modus operandi (forma de operar) para delinquir.
- La Policía Nacional del Perú debería incrementar su accionar con la finalidad de prevenir el ingreso de delincuentes extranjeros y lograr identificarlos con el apoyo de las relaciones de cooperación internacional con la que cuenta a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol); nuestro país es miembro de los países afiliados a esta organización mundial.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores debería afianzar las relaciones con los países cuyos connacionales cometen delitos gravosos de manera recurrente en nuestro país, tomando en cuenta el éxodo de migrantes hacia el Perú y también de organizaciones criminales que vienen poniendo en riesgo y zozobra la seguridad y tranquilidad pública, esto con la finalidad de lograr el objetivo de la policía en prevenir los hechos delictivos al identificar a los ciudadanos que tienen pasado criminal y han sido referenciados por la justicia de su país. La cooperación internacional es vital para los casos de éxodos masivos de ciudadanos que ingresan a otro país, acción que logrará obtener un seguimiento y control del tránsito y/o permanencia de los ciudadanos extranjeros que se encuentren dentro del territorio peruano y que potencialmente son un riesgo para la seguridad.

- El Gobierno peruano debe desarrollar un programa integral para erradicar el tráfico ilícito y la trata de personas. En este programa, se deben implementar herramientas como un hotline que esté disponible las 24 horas del día durante todos los días de la semana, donde víctimas o familiares puedan reportar casos, entrenar en psicoanálisis a agentes fronterizos para la identificación de traficantes y víctimas, implementar programas de apoyo que ofrezcan adecuación, alimento y herramientas educativas para víctimas de este crimen con el fin de facilitar su reinserción a la sociedad, etc.

- La seguridad en el transporte debería complementarse a través de controles desde el punto de partida, desplazamiento y punto de llegada. Esto crearía rutas seguras que no serían usadas por la delincuencia, que tendrían que usar otras donde también se llevaría el control que los obligara a abstenerse de intentar llegar a las principales ciudades de nuestro país. Cada unidad de transporte (terrestre, fluvial y aérea) formal que lleva pasajeros a nivel nacional debe remitir el manifiesto de pasajeros antes del inicio del desplazamiento vía internet al portal PNP establecido para tal fin. Ello permitirá que la Policía Nacional, al estar interconectada en línea, pueda tener información veraz de los ocupantes de los vehículos formales y poner mayor énfasis en el control en lugares estratégicos de la vía de desplazamiento en los diversos controles. Aquellos que son informales, sea cual fuera el vehículo, deben ser detenidos y sus ocupantes identificados sin mediar justificación alguna para salvaguardar los derechos humanos de las personas, el respeto a la dignidad humana y el derecho al libre tránsito. La implementación de estos controles ayudará a prevenir accidentes y situaciones peligrosas, garantizar la integridad física y la salud de los usuarios de la vía y garantizar un tránsito seguro y armonioso en ellas. Por lo tanto, estos controles son fundamentales para garantizar la seguridad y la calidad del transporte en el Perú.

- La PNP y las FFAA. deben tener control para establecer los puntos de ingresos ilegales en las fronteras Perú – Ecuador, Perú – Colombia o Perú – Brasil. Cuando ingresan al país, estos migrantes ilegales necesitan ser transportados a algún lugar de la República. En ese momento, las organizaciones criminales en las ciudades peruanas fronterizas inician su trabajo para someterlos y los alojan en lugares u hospedajes debidamente acondicionados. Estos lugares deben ser ubicados e intervenidos (control permanente de hospedajes y lugares de alojamiento).

- Las empresas de transporte formales o informales que favorecen la actividad de la migración ilegal que directa o indirectamente favorece a las organizaciones criminales en la comisión de delitos inherentes a la seguridad nacional, deben ser denunciadas por colaborar con estas organizaciones. Ello es fácil de determinar al tener un registro de sus desplazamientos. Debemos conceptualizar que es de suma importancia identificar a cuanta persona se desplaza en el territorio nacional, ya que es una herramienta eficaz que favorece la investigación y la prevención de delitos.

- Es necesario erradicar la actividad ilegal de transporte de pasajeros, elucubrar nuevos patrones de sanciones para esta actividad, que lo único que hace es sustraer del control policial a extranjeros ingresados de manera ilegal y favorecer a las organizaciones criminales. Por ello, las sanciones tienen que ser coercitivas drásticas y no verlas como infracciones administrativas de tránsito.

- El personal PNP, en los controles más importantes, debe contar con la capacidad de visualizar la información del Reniec para poder contrastar y efectuar el registro mediante el sistema AFIS, a aquellos extranjeros que no tienen registro de identificación. Ello facilitará contar con registro decadactilar de los extranjeros ingresados de manera ilegal, formular fichas de datos complementarias de familiares amigos u otras personas que los alojaran en el país y verificar dicha información.

- Existe un marcado contrabando de armas de fuego y municiones provenientes del Ecuador y Colombia, orientados para el accionar de las organizaciones criminales en el Perú. Poco se habla de este problema y el trabajo de inteligencia en este aspecto es deficiente, ya que no se han intervenido una remesa de armas significativa, de ello surgen las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos delitos en sus diversas modalidades se cometen diariamente a nivel nacional con armas de fuego?

- ¿Cuántas armas de fuego se han recuperado por el accionar policial?

- ¿Es tan fácil adquirir un arma en el mercado negro de manera ilegal?

Las sanciones por posesión ilegal de armas de fuego en personas prontuariadas no pueden ser las mismas que para una persona que pudo haberlas adquirido hace varios años y que por situaciones administrativas no las regularizó. Estas sanciones penales son muy benignas para los delincuentes intervenidos antes de la consecución del delito, porque utilizan diversos medios de transporte.

## Referencias

Arce, J. (2023, julio 28). *“La salida está entre tus piernas”: así es el infierno de las venezolanas que son esclavas sexuales en Lima*. infobae. <https://www.infobae.com/peru/2023/07/28/la-salida-esta-entre-tus-piernas-asi-es-el-infierno-de-las-venezolanas-que-son-esclavas-sexuales-en-lima/>

Associated Press, (2022, octubre 5). *Perú: rescatan a 589 venezolanas víctimas de tráfico humano*. Voz de América. <https://www.vozdeamerica.com/a/peru-rescatan-589-venezolanas-trafico-humano/6777237.html>

BBC News Mundo (2023, abril 28) *“Lo que quiero es irme a Venezuela, pero no me dejan”: el drama de los migrantes varados en la frontera entre Chile y Perú*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina->

Diario El Comercio, (2020, mayo 1). *Barranca: camión cisterna atropella a ocho venezolanos y tres de ellos mueren*. <https://elcomercio.pe/peru/barranca-camion-cisterna-atropella-a-ocho-caminantes-venezolanos-y-deja-tres-muertos-nnpp-noticia/?ref=ecr>

Diario La Razón, (2021, abril 5). *Venezolana es investigada por trata de personas en Perú*. <https://larazon.pe/venezolana-es-investigada-por-trata-de-personas-en-peru/>

Diario Ojo, (2020, febrero 10). *Capturan a venezolanos que traían con engaños a jovencitas de su país para explotarlas en Perú*. <https://ojo.pe/policial/capturan-a-venezolanos-que-traian-con-enganos-a-jovencitas-de-su-pais-para-explotarlas-en-el-peru-web-ojo-noticia/?ref=ojr>

Diario Perú21, (2021, enero 10). *Chiclayo: Extranjeros encañonan a policía y roban 30 mil soles de negocio*. <https://peru21.pe/peru/chiclayo-extranjeros-encanonan-a-policia-y-roban-30-mil-soles-de-negocio-nnpp-noticia/>

Diario Perú21 (2021, marzo 12). *Los Olivos: capturan a dos ladrones venezolanos que asaltaron en negocio de su compatriota*. <https://peru21.pe/lima/los-olivos-capturan-a-dos-ladrones-venezolanos-que-asaltaron-negocio-de-su-compatriota-video-nndc-noticia/>

Domínguez, G. (2023). *Criminalización frente a los datos, claves de la migración venezolana en Perú: Perú Migración*. EFE News Service, Madrid. <https://www.proquest.com/wire-feeds/criminalización-frente-los-datos-claves-de-la/doc-view/2806477310/se-2?accountid=43847>

El Búho (2021, septiembre 28). *Arequipa: dos extranjeros sentenciados por robo a mana armada en moto, en Miraflores*. <https://elbuho.pe/2021/09/arequipa-dos-extranjeros-sentenciados-por-robo-a-mano-armada-en-moto-en-miraflores/>

El Comercio Perú, N. (2021, marzo 12). *Los Olivos: dos delincuentes fueron capturados, luego de que asaltaran local de servicio técnico*. El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/lima/policiales/los-olivos-dos-delincuentes-fueron-capturados-luego-de-que-asaltaran-en-local-de-servicio-tecnico-video-nndc-noticia/>

El Diario (2023, junio 21). *Rescataron a un grupo de venezolanas víctimas de trata de personas en Perú*. Mundo. <https://eldiario.com/2023/06/21/rescataron-venezolanas-victimas-de-trata-en-peru/>

El Peruano (s/f). *La prohibición de que dos personas circulen en una moto se aplicaría solo en Lima y Callao*. <https://elperuano.pe/noticia/139350-la-prohibicion-de-que-dos-personas-circulen-en-una-moto-se-aplicaria-solo-en-lima-y-callao>

Gestion.pe/mundo (2023, abril 28). *Chile y Perú en diálogo fructífero para crisis migratoria; solución puede tomar "semanas"*. <https://gestion.pe/mundo/chile-urge-a-abrir-corredor-humanitario-para-migrantes-en-frontera-con-peru-noticia/>

Gob.pe (2018, julio 4). *Policía rescata a 15 víctimas de trata de personas venezolanas y colombianas*. Oficina General de Comunicación Social e Imagen Institucional Ministerio del Interior. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/15764-policia-rescata-a-15-victimas-de-trata-de-personas-venezolanas-y-colombianas>

Gob.pe (2022, agosto 5) *Policía Nacional desarticuló red criminal dedicada a la trata de personas en Lima*. Nota de prensa Ministerio del Interior <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/637988-policia-nacional-desarticulo-red-criminal-dedicada-a-la-trata-de-personas-en-lima>

Infobae (2019, junio 13) *El número de venezolanos que ingresan a Perú por la frontera con Ecuador aumentó a 5.400 por día*. <https://www.infobae.com/america/>

venezuela/2019/06/13/el-numero-de-venezolanos-que-ingresan-a-peru-por-la-frontera-con-ecuador-aumento-a-5-400-por-dia/

Ledesma, C. (2023). *La trata de mujeres nacionales y extranjeras en el Perú*. <https://www.revistaidee.com/2023/02/19/la-trata-de-mujeres-nacionales-y-extranjeras-en-el-peru/>

Maza, K. (2019). *El Fenómeno de la migración venezolana: Primeras cifras*. Diario *El Comercio*. <https://www.proquest.com/newspapers/el-fenomeno-de-la-migracion-venezolana/docview/2229060005/se-2?accountid=43847>

Observa La Trata (s.f.). *Llamado a contribuciones del relator especial sobre esclavitud: El nexa entre los desplazamientos forzados y las normas contemporáneas de esclavitud*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Slavery/SR/ReportHRC48/CSOs/Observa\\_la\\_Trata\\_capitulo\\_Peru-es.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Slavery/SR/ReportHRC48/CSOs/Observa_la_Trata_capitulo_Peru-es.pdf)

Panamericana TV, (2023, julio 31). *Motociclista peruano y venezolano mueren tras choque en El Agustino*. Buenos días Perú. <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/386884-motociclista-peruano-venezolano-muren-choque-agustino>

Peru21 (2022, noviembre 3). *¡El colmo! Motociclistas invaden el Morro Solar y hacen competencias en área intangible*. <https://peru21.pe/lima/chorrillos-el-colmo-motociclistas-invaden-el-morro-solar-y-hacen-competencias-en-area-intangible-maniobras-peligrosas-video-patrimonio-cultura-ministerio-de-cultura-pnp-rmmn-noticia/>

Peru21 (2021, marzo 12). *Los Olivos: capturan a dos ladrones venezolanos que asaltaron negocio de su compatriota* | Video <https://t.co/pPzFQRcdGA>. Twitter. <https://twitter.com/peru21noticias/status/1370416651460612105>

Ramos, G. (2023). *Perspectivas sobre las mujeres migrantes en Perú: ¿qué se dice de ellas en los medios y las redes sociales?* <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/perspectivas-sobre-las-mujeres-migrantes-en-peru-que-se-dice-de-ellas-en-los-medios-y-las-redes-sociales/>

RPP Noticias (2023, agosto 24). *Sujetos armados subieron a un bus y obligaron a los pasajeros a entregar una colaboración voluntaria*. [www.rpp.com.pe/rotafono](http://www.rpp.com.pe/rotafono) <https://rpp.pe/lima/policiales-crimenes/smp-sujetos-armados-subieron-a-bus-y-obligaron-a-pasajeros-a-entregar-colaboracion-voluntaria-noticia-1502014>

SUTRAN (2022, julio 6). *Programa de Regularización de Sanciones: Conductores y*

*transportistas pueden solicitar la reducción de sus deudas hasta el 31 de diciembre.* Plataforma digital única del Estado peruano. <https://www.gob.pe/institucion/sutran/noticias/629559-programa-de-regularizacion-de-sanciones-conductores-y-transportistas-pueden-solicitar-la-reduccion-de-sus-deudas-hasta-el-31-de-diciembre>

**Segundo Leoncio Mejía Montenegro**

ORCID: 0009-0009-8801-7248

Teniente General de la Policía Nacional del Perú (PNP) en situación de retiro. Doctor en Derecho; magíster en Administración y Ciencias Policiales y Gestión Pública, en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, en Derecho Procesal Penal con mención en Destrezas y Técnicas de Litigación Oral, y en Desarrollo y Defensa Nacional.

## **Capítulo VIII:**

# **La seguridad en el ámbito educativo en el contexto de la crisis migratoria venezolana**

José Antonio Galindo Heredia

### **Resumen**

El presente capítulo pretende describir y explicar los elementos contextuales y la caracterización de la dimensión educativa derivada del movimiento migratorio venezolano, el consecuente impacto del fenómeno migratorio en las organizaciones educativas básicas y superiores a nivel nacional y al interior de las dinámicas complejas y los desafíos de seguridad. Complementariamente, aspira a explicar los múltiples factores determinantes del fenómeno migratorio en la seguridad de la educación nacional del Perú. Se halló que el fenómeno migratorio venezolano se encuentra expuesto a las mafias del crimen organizado transnacional, que generan pérdidas de vidas humanas y la consecuente degradación socioeconómica, en lo jurídico, y sobre los ámbitos de la política exterior y la seguridad nacional. Aunque es evidente que existe un impacto positivo de la migración profesional calificada en relación con la demanda de la educación superior, el mercado laboral, la formación de los recursos humanos en las políticas educativas y de desarrollo sostenible. Finalmente, se concluye que los problemas ocasionados por el flujo migratorio se relacionan con las responsabilidades funcionales educativas del Estado, al igual que, desde su dimensión educacional impacta parcial e indirectamente en la soberanía política en el territorio nacional y la seguridad fronteriza, con repercusión en la defensa nacional, el orden interno y la seguridad nacional.

*Palabras clave:* fenómeno migratorio, soberanía, orden interno, seguridad fronteriza, seguridad educativa, educación básica y superior.

### **Abstract**

This chapter aims to describe and explain the contextual elements and the characterization of the educational dimension derived from the Venezuelan migratory movement, the consequent impact of the migratory phenomenon on basic and higher educational organizations at the national level, and within the complex dynamics and challenges of security, it also aspires to explain the multiple determining factors of the migratory phenomenon in the security of national education in Peru. It was found that the Venezuelan migration phenomenon is exposed to transnational organized crime mafias, generating loss of human life and the consequent socioeconomic degradation, in the legal field, and in the areas of foreign policy and national security; however, it is evident that there is a positive impact of qualified

professional migration, about the demand for higher education, the labor market, the training of human resources in educational and sustainable development policies. Finally, it is concluded that the problems caused by the migratory flow are related to the functional educational responsibilities of the State, just as, from its educational dimension, it partially and indirectly impacts political sovereignty in the national territory and border security, with repercussions on national defense, internal order, and national security.

*Keywords:* Migration phenomenon, sovereignty, internal order, border security, educational security, basic and higher education.

## **Introducción**

Un análisis sobre el impacto del fenómeno migratorio en la región sudamericana y en especial la ocurrida en el Perú es un desafío, porque existen diversos actores en el fenómeno. Se trata de un fenómeno social y complejo, con múltiples factores causales y con tiempos de duración sin definir. La complejidad no debe significar dificultad ni debe ocasionar inercia, y según el contexto espacio-temporal que atravesamos, se deben identificar los factores a los que se encuentran sometidos los migrantes para brindarles la ayuda humanitaria merecida.

El presente capítulo tiene como propósito identificar y conocer los factores determinantes, la evolución estructural del fenómeno migratorio que consideran a las personas vulnerables y menores de edad, las características de las dimensiones educacionales de esta población y el impacto del fenómeno en las variables educativas de las personas migrantes, como también de la ciudadanía receptora y del sistema nacional educativo, en el entendido de que permitirá proporcionar información de relevancia a los decisores para ubicar líneas de acción, que preserven la seguridad educativa en el contexto de la seguridad nacional, de la población con necesidades educativas.

El problema es que las dinámicas migratorias, a inicios del presente siglo, en los diversos países latinoamericanos, entre ellos el Perú, han recibido el impacto de un fenómeno de desplazamiento masivo poblacional que sufren de pobreza extrema en sus lugares de origen, con violencia generalizada, en condiciones de inviabilidad social, económica y política. Tales flujos migratorios incluyen niños, niñas y adolescentes, quienes requieren acceso a servicios educativos, un derecho básico que los Estados deben asegurar, tomando en cuenta que la migración y la educación interactúan de diferentes maneras en los países de afectados por el desplazamiento de personas.

En lo referente a la jurisprudencia internacional, ser un sujeto educado es un derecho humano y básico, según lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, como se señala en diversos instrumentos del derecho internacional. El derecho a la educación es un principio rector establecido por la Agenda Mundial de Educación 2030, específicamente en el objetivo de desarrollo sostenible # 4 (ODS 4).

Por otra parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, presidido por la Asamblea General de las Naciones Unidas que trata sobre el desarrollo sostenible, se aprobó en el 2018, el cual promueve un marco de cooperación, aunque jurídicamente no vinculante, en la que se acuerda la accesibilidad a sus derechos educativos en la escuela y en el hogar, con énfasis en la educación por competencias, y luego, en una educación como oportunidad para aprovechar el potencial de los flujos migratorios, que señalan la necesidad de desarrollar políticas públicas nacionales de inclusión.

Más aún, este compromiso quedó plasmado en la declaración de Buenos Aires (2017), ratificada luego en Cochabamba en el 2018, en la cual se convocó a desarrollar “mejores respuestas y capacidad de adaptación y resiliencia, para garantizar los derechos y satisfacer las necesidades de personas migrantes y refugiadas, conforme a las políticas públicas de los países tomando en consideración los retos asociados a conflictos, violencia, discriminación, pandemias y desastres” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2017). Es el caso que Perú adoptó explícitamente la igualdad de trato y el derecho a la educación de poblaciones emigrantes sin permiso residente o en situación irregular como parte de su política pública migratoria.

Por tanto, dos son los objetivos principales de este capítulo. El primero es examinar el contexto y las características de los factores educacionales de la población migrante que incluyen niños, niñas y adolescentes. El segundo es intentar explicar la principal cuestión de la investigación: ¿Cuáles son las implicancias del fenómeno migratorio en los sistemas complejos de la educación peruana, en los factores de la seguridad educacional de las poblaciones de inmigrantes y de acogida, identificando algunas formas de posicionamiento de políticas públicas?

Iniciaremos nuestro recorrido en el apartado segundo del texto, donde caracterizaremos los aspectos educacionales que se evidencian en el contexto del proceso migratorio, que contribuirá a esclarecer como se han operado determinados cambios y producido inestabilidades educativas que afectan a toda la sociedad, en tanto que, las vulnerabilidades evidenciadas colocan en riesgo la seguridad nacional y la seguridad humana, si es que no, el equilibrio del orden interno y del orden público.

El tercer apartado versará sobre aspectos del impacto del flujo migratorio venezolano en las organizaciones y la estructura educativa superior profesional (universitaria y tecnológica) en el Perú. Luego, en una cuarta instancia, se establecerán los factores determinantes del impacto del fenómeno migratorio en la seguridad educativa nacional. Por último, se finalizará con las conclusiones que interpreten la realidad del fenómeno complejo en cuestión.

## **Elementos del contexto y la caracterización de la dimensión educativa del flujo migratorio venezolano**

Dicho lo anterior, el flujo masivo de desplazados migrantes venezolanos hacia Perú conllevó a una presión sin precedentes sobre los sistemas educativos locales, con impactos significativos en la seguridad y la calidad educativa. En el caso peruano, el aumento del flujo migratorio ejerce una presión adicional sobre los sistemas educativos, las preocupaciones y los desafíos por ofrecer una calidad educativa para una mayor cantidad de estudiantes.

Además, el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) incorporó a los menores de edad en situación de vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes) entre los grupos prioritarios de atención por encontrarse en situación de desventaja para ejercer sus derechos (Rodríguez y Cruz, 2021). Es así que no sólo causales como la edad, la condición socioeconómica, la situación étnico-cultural o cuestiones relacionadas al género hacen vulnerable a este grupo, sino también su condición migratoria.

Más aún, las últimas cifras de la plataforma de coordinación para migrantes y refugiados de Venezuela de la Unesco informan que, a marzo del 2023, “son 7,32 millones de personas venezolanas migrantes y refugiadas en el mundo, de los cuales 6,13 millones se encuentran en América Latina y el Caribe” (p. 8). Los países de esta región experimentan un flujo poblacional masivo inédito, en el que han recibido a ciudadanos venezolanos en distintas magnitudes.

Ahora bien, el Perú es el segundo principal destino de esta migración intraregional, con 1,51 millones de venezolanos, que se han consolidado como la más gravitante comunidad migratoria foránea en el país. En particular, el movimiento migratorio ha sido diversificado, lo que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) caracteriza como un fenómeno social complejo, que suma a personas refugiadas, solicitantes de asilo, migrantes económicos entre otros (OIM, 2016).

Por otra parte, el Perú alberga la población con mayor número de gestiones

de asilo en Sudamérica y el mayor número de “personas venezolanas que viven en una ciudad (Lima-Callao) fuera de la propia Venezuela, lo cual conlleva un gran desafío y oportunidad para atender las necesidades en un contexto urbano de Perú, resaltando la movilidad humana como un factor del desarrollo sostenible” (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2022, p. 162).

En tal sentido, como lo explican Koechlin y Eguiguren (2021). “la migración es un proceso dinámico, fragmentado y diverso” (p. 13). No obstante, el mismo autor cita a Wiewiorka (2005), quien señala que, “al inicio existe el sentimiento de tener una identidad vergonzosa, que no amerita su lugar, que debe ser más o menos ocultada, porque no es de la mayoría, porque es asociada a imágenes que la descalifican, porque es estigmatizada” (p. 25).

Por otro lado, existen investigaciones sobre los procesos migratorios en América Latina y en el Perú con diferentes enfoques teóricos, que nos permiten reflexionar al respecto: “a) el globalismo, b) con perspectiva de seguridad nacional, c) con perspectiva de integración de población migrante, y d) perspectiva de políticas públicas; además, otras investigaciones se centraron en el análisis de las relaciones entre peruanos e inmigrantes venezolanos” (Koechlin, et al., 2021, p. 25).

Deseo subrayar que una dimensión relevante del fenómeno migratorio venezolano es que mantiene una gran proporción con la educación superior universitaria o técnica. El Instituto Nacional de Estadística (2019) precisó que “el 37,9% de la población migrante venezolana cuenta con educación universitaria y el 19,2 % cuenta con formación superior técnica, de los cuales el 24,9 % y el 19,2 %, respectivamente, ha concluido sus estudios” (p. 81).

De igual modo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) notificó de variaciones en los ingresos de migrantes venezolanos en la zona norte y sur de Perú (Tumbes y Tacna). En concreto, desde fines de 2018, un 20 % de personas ingresaron por Tumbes contando con competencias académicas universitarias culminadas, porcentaje que disminuyó a un 14 % hacia julio 2019; en contraste, en simultáneo ingresó un efectivo más numeroso de migrantes con solo grado de bachiller, pasando de 23 % a 48,4 % y 45,2 %, en abril y julio 2019, respectivamente.

En contraste, en la frontera de Tacna, se notó que, entre noviembre de 2018 y abril de 2019, un mayor número de profesionales con grado universitario terminado salió del país, pero luego, entre abril y julio de 2019, emigraron sólo personas con estudios escolares culminados. En consecuencia, se aprecian cambios en el comportamiento del desplazamiento migratorio, en la dimensión educativa,

dado que a partir de 2019 habrían ingresado por el norte peruano sobre todo personas con un bajo grado de competencias educativas. Complementariamente, se evidenció que un 2,9 % de personas con grado académico profesional universitario no habrían homologado su credencial y título profesional universitario en Perú, porque no podían financiar los costos administrativos o ignoraban el proceso de homologación ante la Sunedu (INEI, 2019, pp. 88-89).

Observando en retrospectiva, a fines del 2021 el sistema escolar peruano continuaba funcionando en la modalidad a distancia o virtual a causa de la pandemia de la COVID-19, que afectó fundamentalmente a los estudiantes más desfavorecidos socialmente, es decir, a los menores de edad desplazados y migrantes. También, según el reporte del Ministerio de Educación, en 2021, casi 22 500 menores de edad venezolanos en edad escolar se matricularon en instituciones educativas públicas, suceso derivado de las transformaciones en procesos más eficaces y eficientes de matrícula, con el apoyo de los Red R4V. Cabe destacar que en octubre 2021 había unos 118 172 estudiantes venezolanos matriculados, pero que existía un estimado de 69 321 niños en situación migratoria regular en espera de incorporación escolar. Por último, alrededor de 9000 menores en edad escolar desplazados y migrantes tuvieron que abandonar sus actividades escolares.

Es importante precisar que, en el desagregado de la población de niños venezolanos por grupos de edad, la tasa neta de matrícula se estratifica de la siguiente manera: nivel inicial con niños de 3 a 5 años alcanza el 84,9 %, sigue el nivel primario con niños de 6 a 11 años llega al 98,9 %, y en el nivel secundaria con niños de 12 a 16 años son un 91,1 %, del total en cada grupo etario y su correspondiente nivel educativo. Asimismo, en la misma encuesta INEI (2022) se estableció que del total de la población migrante en Perú un 29,6 % fue objeto de discriminación, de los cuales un 8,3 % sufrió tal discriminación en una institución educativa.

Consecuentemente, a partir del trabajo estadístico del INEI (2022), se determinó que sólo un 8,7 % tienen sus necesidades cubiertas y en contraste un 91,3 % no tiene cubiertas tales necesidades de vida, debido a una crisis en las escuelas, ya que existe una necesidad y déficit de acceso a la educación en 28,6 %, acceso a salud un 55,8 %, necesidad alimenticia en 45,6 %, alojamiento 31 %, ropa y cuidado personal en 13,3 % y servicios de agua y/o desagüe en 1,4 %, que pauperizan las condiciones básicas de calidad educativa de la población y su derecho a la educación inclusiva.

## **El impacto del flujo migratorio venezolano en las entidades de educación superior universitaria y tecnológica en Perú**

En cuanto a la educación superior, se aprecia la escasa data e interés sobre los procesos para convalidar créditos académicos u homologación profesional o para la respectiva colegiatura profesional; además, es evidente la inexistencia de oferta académica adecuada integradora e intercultural para estudiantes desplazados y migrantes venezolanos. Hoy sabemos que esta coyuntura está relacionada con la xenofobia social y centros educativos, con secuelas de salud mental, desprecio por la interculturalidad de los otros y la violencia de género.

En definitiva, la repuesta del Ministerio de Educación del Gobierno del Perú que ha considerado prioritario se compone como sigue: “i) Apoyar el acceso al sistema educativo y mejorar la retención escolar; ii) Asegurar una atención integral a la diversidad mediante servicios educativos más inclusivos; y iii) Apoyar el reconocimiento o convalidación de cualificaciones académicas obtenidas en el extranjero” (R4V, 2022, p. 20).

Según el Instituto Nacional de Estadística (2022), en los datos presentados en la II Encuesta a la Población Venezolana Residente en Perú, se apreció que la población migrante y residente en Perú al 2022, se desagrega en 50,6 % sexo femenino y un 49,4 % masculino; agregado a ello, se determinó que la población entre los 0 a 14 años conforma el 28,3 % del total, en el rango de 15 a 49 años, un 63,8 % y los mayores de 50 años representan el 7,7 %. Además, se conoció que del total de hogares venezolanos un 58,7 % tienen menores de edad en condición potencialmente escolar. A todo lo anterior, se apreció que en la composición del total de hogares venezolanos existe un 80,6 % que son enteramente de nacionalidad venezolana y un 17,6 % de hogares peruano-venezolano, en tanto que, del mismo total se estableció un 33,4 % de hogares solo de padres con hijos y otro 18,1 % como familia extendida (padres, hijos, abuelos, tíos).

Derivada de la misma encuesta nacional del INEI (2022), se conoció la data sobre el último nivel de estudios que aprobaron en Venezuela de la población migrante, resultando un 0,8 % de profesionales nivel universitario con grado de maestría y/o doctorado, un 37,9 % con educación superior universitaria, otro 19,2 % con educación técnico superior, el 31,9 % del total con educación media diversificada y el 10,2 % con tan solo educación básica.

Cabe destacar, como lo describe el INEI (2022), que la población migrante venezolana con estudios de nivel universitario se compone según las “carreras universitarias de la siguiente manera: 22,9 % ingeniería, industria y construcción;

19 % educación; 18,9 % administración; 5,9 % derecho; 5,9 % contabilidad y finanzas; 5 % enfermería; 3,1 % medicina; 1,8 % ciencias de la comunicación; 1,6 % diseño y un 15,9 % otras carreras”. Sin embargo, es latente el problema al intentar homologar su título profesional en el Perú, pues solo el 8,3 % logró el objetivo, pero al 91,7 % no le resultó posible. Las principales causales fueron que el 44,1 % no contaba con dinero suficiente para financiar la homologación, el 22,3 % no conocía el procedimiento y el 18,8 % no portaba su diploma y documentos en su viaje de emigración.

## **Factores determinantes del impacto de la migración venezolana en la educación nacional.**

Para empezar, la integración de los estudiantes migrantes con trasfondos y necesidades diversas ha desencadenado desafíos complejos, que traen como consecuencia que la interacción entre migración y educación sea considerada un fenómeno social complejo, que afecta a quienes se quedan, a quienes emigran y a quienes los acogen. En un estudio de la Unesco (2019) se consideraron algunos impactos del desplazamiento migratorio en la educación, así como, las secuelas de la educación sobre el fenómeno migratorio en los países de acogida, algunos de los cuales, se presenta a continuación:

- a. Impactos sobre la educación de migrantes y desplazados:
  - El nivel educativo y los resultados escolares de las familias migrantes son menores a la población de acogida.
  - Los desplazados y migrantes necesitan inclusión en el sistema escolar nacional.
  - El derecho a educarse de los desplazados debe asegurarse.
- b. Impacto del flujo migratorio sobre la educación en la población de acogida:
  - La interculturalidad escolar necesita docentes competentes y capacitados, programas académicos para apoyar a nuevos migrantes y neutralizar la discriminación.
- c. Impacto de la educación sobre los migrantes y desplazados:
  - Los migrantes y desplazados normalmente están sobrecalificados.
  - Sus competencias no se reconocen ni se utilizan plenamente.
  - Los medios de subsistencia deben estar combinados.
- d. Impacto de la educación sobre la migración en los nativos:
  - La educación escolarizada oficial e informal puede generar ciudadanos resilientes y mitigar la xenofobia y la discriminación.

Además, los estudiantes migrantes se encuentran en situación de desventaja

en diversas circunstancias y por determinadas causales limitantes: i) cuando las familias migrantes se instalan en sus nuevos hogares, ii) la brecha lingüística, iii) las normas sociales, iv) la xenofobia, v) los procesos legales y administrativos, vi) la falta de documentos de identificación y vii) el reconocimiento del nivel educativo adquirido en su país de origen, entre otros factores, los cuales constituyen un conjunto de obstáculos que mantiene a menores en edad escolar separados de las aulas.

De ahí que la mayoría de las investigaciones están centradas en el acceso a los sistemas escolares formales y los logros académicos, y tienen poco énfasis en mecanismos sociales que también pueden poner en desventaja educativa a niños, niñas y adolescentes migrantes; Sin embargo, poco se sabe de la experiencia concreta de los migrantes dentro de las escuelas (Ortega et al., 2020).

Agregado a lo anterior, la percepción del docente sobre sus estudiantes migrantes puede llegar a ser problemática al tener expectativas reducidas referente a los estudiantes de grupos étnicos minoritarios o de otras naciones (BID, 2022). Tales expectativas podrían, a su vez, ser determinantes al momento de entender las líneas de acción educacionales y la inclusión de los estudiantes foráneos en la escuela.

Sin embargo, a pesar del empeoramiento generalizado respecto a la percepción ciudadana sobre los migrantes en la región y hacia el Perú en los recientes años, tales opiniones no son tan negativas cuando se discute la temática educativa, dado que, según una encuesta de opinión regional Latinobarómetro, muestra que un 71 % de la población está de acuerdo en que los migrantes tengan el mismo acceso a la educación que los ciudadanos locales (Latinobarómetro, 2020).

Cabe subrayar la importancia de un enfoque inclusivo y equitativo hacia la educación de los migrantes que implique mejorar la capacidad de las escuelas para manejar la diversidad y promover una cultura de respeto y aceptación, ya que “la inclusión educativa se define como el proceso de superación de las barreras que obstaculizan la asistencia escolar y los éxitos estudiantiles de cada alumno” (BID, 2022, p. 15) y la “inclusión estructural se define como la superación de barreras administrativas que restringen el acceso al sistema escolar, de tal modo, la inclusión educativa es un concepto centrado principalmente en el acceso y la participación de estudiantes en la educación formal” (BID, 2022, p. 15).

Dentro de este orden de ideas, la definición de la inclusión solo como acceso y participación permite superar otros obstáculos que tienen los alumnos migrantes, lo que “no se consigue solo promoviendo que los estudiantes, sin distinción de origen, compartan la misma escuela o aula, dado que las desigualdades en la

educación, puede mantenerse y reproducirse en diferentes formas cualitativas, en el ámbito de la experiencia” (BID, 2022, p. 15).

En pocas palabras, “los vínculos sociales positivos de los estudiantes migrantes con estudiantes, padres o profesores no migrantes pueden proporcionar a las familias migrantes un importante apoyo instrumental, como información y obtención de recursos, que contribuyen a su capital y talento humano” (Ortega et al., 2020, p. 15).

Según la OECD (2019), en las escuelas, aparte de ser lugares de adquisición de habilidades académicas, los estudiantes también desarrollan habilidades emocionales y sociales, el sentido de control y de satisfacción sobre sus propias vidas. Por ello, las escuelas pueden ayudar a los estudiantes a ser más resilientes ante la adversidad, a percibirse más relacionados con las personas a su alrededor y a tener aspiraciones para el futuro, para lo cual, considera cuatro factores importantes que impregnan la actitud de los estudiantes: i) el apoyo emocional de los padres, ii) el apoyo emocional de los profesores, iii) la lengua nativa de hogar y en el colegio, y iv) el clima escolar (OECD, 2019).

En relación a los factores de impacto del flujo migratorio de venezolanos sobre los menores en edad escolar, quienes procuran ingresar a la educación pública y privada peruana, se han determinado barreras administrativas que pueden estar relacionadas con: i) el momento de llegada de la familia migrante y que no coincide siempre con el inicio del año escolar, ii) con la situación migratoria de los padres o del niño, iii) con la falta de información sobre como acceder al servicio de educación nacional, por último, iv) con la oferta limitada por parte de las escuelas públicas nacionales” (OECD, 2019, p. 20).

Al lado de ello, según afirmó la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2019), “la falta del documento de identidad peruano es limitante para el ingreso al sistema nacional educativo, dado que los estándares para acceder a los diferentes servicios educativos como las becas, programas de alimentación escolar y tarifas preferenciales de transporte”.

A modo de ejemplo, los registros académicos no siempre son homologables y, en general, tienen que superar procesos de legalización por parte de las autoridades educativas del país emigrante, y más tarde, actos de identificación e incorporación en Perú. En consecuencia, el acceso al sistema educativo peruano es parcial, dado que, a pesar de que los estudiantes migrantes asisten a la escuela, tendrán problemas en el futuro para obtener el diploma, certificados y acceder a la educación superior (universitaria o tecnológica).

De similar forma, como resultado del estudio sobre el impacto en la oferta y la demanda de plazas escolares y bajo la presión sobre los recursos y el personal docente, la Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2022) encontró que el 42,3 % de menores en edad escolar migrantes estaban sin matrícula educativa, y de los cuales el 84 % es ocasionado por la falta de documentación, otro 55 % por la carencia de internet y/o equipo informático para las clases, con un 44 % por la falta de vacantes en las escuelas, aún peor, un 70 % de estudiantes migrantes terminaron la educación básica regular, pero no pueden acceder a la educación superior.

En tal sentido, las anteriores “estadísticas son consistentes y generalizables, y muestran como los estudiantes migrantes enfrentan diferencias lingüísticas, culturales y sociales que crean barreras para participar plenamente en la escuela, sobre todo en la formación de relaciones sociales” (Hamilton, 2013, p. 23).

Mientras tanto, persisten los desafíos para cubrir la demanda y mejorar los entornos educativos, es decir, las carencias del sistema educativo tienen un impacto significativamente mayor en el desempeño escolar de la población vulnerable, y especialmente, en el rendimiento de la población migrante, y refuerzan las brechas existentes entre los foráneos desplazados y migrantes y las sociedades de recepción. De modo que, en Perú según datos de la OIM (2020), uno de cada tres niños o adolescentes migrantes en edad escolar no se inscribieron en el último período escolar, y de los que se inscribieron el 9 % desertó antes de la culminación del año lectivo.

Además, se identificó que “la matrícula de migrantes venezolanos es baja: el 25,3 % de niños entre 3 y 5 años, el 46 % de niños en edad de nivel primario, y el 40,2 % de adolescentes están matriculados” (Blouin, 2019, p. 59). Por último, es en la ciudad de Lima donde las escuelas enfrentan altos niveles de hacinamiento y se concentra el 70 % de los menores en edad escolar venezolanos en el país.

En términos socioemocionales, en lo referente a los desafíos psicosociales y de salud mental que enfrentan los estudiantes migrantes en el Perú, la migración se considera como un fenómeno social complejo que una familia puede experimentar luego de dejar atrás su comunidad de origen, de relaciones y de costumbres similares por el estrés del movimiento migrante y la acomodación a un nuevo entorno. Esto genera a los padres un escenario emocional adverso y dificulta más la crianza de los hijos. Empero, la movilización migratoria implica no sólo un cambio territorial, sino también social, cultural y psicológico que, “sumado a la probabilidad de ruptura de la composición familiar, afecta la autoestima y la seguridad personal del migrante, experimentando la soledad, o deben adoptar la nueva cultura con las consecuencias sobre sus relaciones interpersonales y su forma de aprendizaje” (Coronel, 2013, p. 21).

Habría que decir también que, la violencia y acoso en las escuelas se evidencia en el aprendizaje por parte de los estudiantes migrantes, incrementado por “la discriminación, el racismo y la xenofobia. Existen diferentes tipos de violencia escolar que son originados por el color de la piel, la manera de hablar, el uso o no uso de modismos y las diversas costumbres sociales y culturales” (Coronel, 2013, p. 21). Más aún, sentirse segregado impacta en la interculturalidad, en la predisposición y el aprendizaje significativo durante la vida escolar. También, puede derivar en diversas disfuncionalidades como sufrir depresión, pobre autoestima y estrés postraumático.

Acorde con lo anterior, en una encuesta a “migrantes venezolanos en Perú, se encontró que el 35,6 % de los encuestados padeció situaciones de discriminación, de los cuales el 20,4 % correspondía a niñas, niños y adolescentes de entre 5 a 17 años” (INEI, 2019, p. 40). Las niñas y las adolescentes mujeres sufren mayor discriminación que los niños y los varones, con 23,1 % y 17,8 %, respectivamente. Estos escenarios violentos afectan especialmente a mujeres menores de edad en la forma de estigmatización sexual, tanto en el hogar como en los centros educativos, agregando que, el 6,7 % de los encuestados señaló a los centros escolares como los lugares de segregación.

Por tanto, queda en evidencia que los desafíos de seguridad en las escuelas en el contexto de la migración masiva requiere la participación de una variedad de actores, desde el gobierno y las autoridades educativas hasta las ONG y las propias comunidades.

Para ello, según el MINEDU (2021), se identificaron las siguientes consecuencias estructurales en los procesos de enseñanza y aprendizaje:

- Dificultad en los aprendizajes y pobre comprensión.
- Ausencia académica.
- Falta de confianza al realizar actividades.
- Exceso de sensibilidad ante las normas disciplinarias de los docentes.
- Falta de cumplimiento de sus responsabilidades académicas.

En tanto que, a nivel social las implicancias que se observan son las siguientes:

- Grupos humanos minoritarios que permanecen aislados en la sociedad, ahondando la segregación.
- El abandono del estudiante de su período académico.
- El aumento de la delincuencia en áreas circundantes.
- La seguridad física y la integridad de las instalaciones escolares.

- Generación de una causal de riesgo que aumenta la proporción de existencia de coyunturas problemáticas (delincuencia, violencia familiar, entre otras). Todo lo anterior daña significativamente el progreso psicoemocional de manera general, así como su hábitat social en el Perú, el cual configura su nueva residencia e influye en toda dimensión a la sociedad.

Así, el Ministerio de Educación organizó, en colaboración con la Unión Europea y la Cooperación Alemana al Desarrollo, “una guía del docente para sensibilizar sobre el fenómeno migratorio venezolano, sobre el manejo de las situaciones de violencia escolar (la discriminación y el bullying xenofóbico) y dar herramientas para promover la integración de los menores de edad migrantes en edad escolar” (MINEDU, 2021).

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, existen diferentes experiencias y respuestas políticas y programáticas ante el aumento de los flujos migratorios en nuestro país. Uno de los desafíos más importantes es lograr una educación intercultural, estructural y relacional, que asegure la permanencia en la escuela, como también, los objetivos de aprendizaje significativo de los escolares migrantes.

En tal sentido, el MINEDU (2021) propuso un protocolo para la atención especializada de los estudiantes foráneos del país, que favorezca una acomodación y adaptación adecuada que contribuya a su éxito educativo. Cabe destacar los siguientes aspectos del mismo:

- Asegurar la no discriminación durante la matrícula y acceso a la educación, evitando las trabas burocráticas asociadas a la regularización migratoria, y haciendo prevalecer el derecho humano de los niños, niñas y adolescentes a la educación.
- Constatar el grado de familiarización de los estudiantes y sus familias con la forma en que está estructurada la educación peruana.
- Establecer las necesidades de apoyo de atención de salud o de cualquier otro tipo, y coordinar con las instituciones de salud para asegurar la atención de ser necesaria.
- Planificar entrevistas con la familia, en las que pueden intercambiar información específica de los estudiantes y del entorno escolar con la finalidad de comprender la biografía, sus antecedentes académicos, intereses de investigación, identificando los ámbitos que puedan ser de interés y que permitan la integración.

- Establecer objetivos y tiempos para hacer seguimiento a los procesos de aprendizajes y la seguridad de los estudiantes durante un período determinado.
- Presentar a los estudiantes con sus compañeros como un compañero más y designar un estudiante como su guía y mentor escolar.
- Acompañar a los estudiantes y orientarle cercanamente y en forma empática para que perciba y desarrolle seguridad en el nuevo ambiente escolar y familiar.
- Recomendar ámbitos de aprendizaje colaborativo e interdisciplinario en la integridad del ambiente educativo, para conocer y comprender la cultura, el fenómeno migratorio, las brechas y riesgos de los ciudadanos migrante y desplazados.

Sin duda, todo enfoque intercultural en los centros escolares es provechoso para la población de acogida o receptora, ya que incrementa su riqueza cultural y del país en su conjunto al introducirse diversos tipos de expresión. También, la “interculturalidad trata de cambiar la estructura hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas, y de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir, en la vida cotidiana, una convivencia de respeto y legitimidad entre todos los grupos sociales” (Walsh, 2000, p. 15).

Consecuentemente, existe una brecha creciente de demanda para fortalecer la seguridad física y psicológica en las escuelas que incluye medidas como las siguientes:

#### En lo operativo

- Asimilación de especialistas docente, administrativos y de psicología.
- Mayor eficiencia durante la matriculación.
- Mayor rango de tiempo para la matrícula según la referencia de migrantes y desplazados.
- Aumentar la supervisión en las escuelas.
- Implementar programas de prevención de la violencia.
- Proporcionar apoyo psicológico a los estudiantes afectados por el trauma.

#### En infraestructura

- Construcción y/o creación de nuevos centros escolares.
- Mantenimiento de los centros educativos y sus recursos materiales.

## En la formación educativa

- Capacitaciones de docentes, administrativos y de padres de familia sobre contenidos de inclusividad y políticas públicas migratorias para promover la integración.

En definitiva, sobre el diseño de políticas públicas educativas se debe contemplar las limitantes de migrantes y desplazados, según sea la situación migratoria, la calidad de vida y la habitabilidad, la carencia de acceso a los recursos tecnológicos y educativos, de modo que el reciente monitoreo de protección en Perú de noviembre 2020, realizado por el Alto Comisionado para las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), encontró que “existe un 68 % de los niños, niñas y adolescentes no se encuentran matriculados, un 50 % de ellos no cuenta con recursos para la educación virtual y el 42 % no cuentan aún con acceso a la educación formal”.

En tal contexto, sobresale la importancia de la cooperación regional e internacional para compartir las mejores prácticas y buscar soluciones conjuntas a estos desafíos. Como ejemplo, la organización Sesame Workshop está presente en más de 150 países, y tiene por misión ayudar a menores en edad de todo el mundo a ser más inteligentes, fuertes y amables, y evidencia haber proporcionado a casi 200 millones de niños y niñas acceso a la educación temprana, lecciones de salud y herramientas útiles para situaciones difíciles. En la misma dirección, el Perú, en una alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (2020), ha desarrollado estrategias educativas concretas para permitir el uso de materiales educativos de calidad y adecuado a distintas edades, cuyos objetivos específicos son los siguientes: “i) facilitar el acceso a contenidos educativos de calidad; ii) mejorar los servicios de las organizaciones que trabajan en la respuesta a la crisis migratoria; iii) aumentar el acceso de los padres a herramientas para apoyar el desarrollo de sus hijos”.

Habría que decir también que “la globalización y la migración son dos fenómenos que afectan a todas las sociedades, desarrolladas o no, como a los seres humanos migrantes y no migrantes, en los planos político, social, económico y cultural” (Mínguez Vallejos, 2006, p. 1). Esto proyecta un espectro del derrumbe de una sociedad sólida y organizada con valores y principios éticos y morales socialmente compartidos, tanto en el ámbito urbano como rural, con su propia cultura comparada con otras sociedades de diversidad cultural que buscan expresarse, en la que lo homogéneo ha sido reemplazado por lo complejo e intercultural.

En términos de seguridad nacional, los fenómenos de globalización y migración se caracterizan por determinadas contradicciones: “i) multiculturalidad frente a lo etnocéntrico; ii) comunicación frente al aislamiento y exclusión de los

individuos; iii) incompreensión de los acontecimientos sociales frente a la cantidad de medios e información; iv) tolerancia y ausencia de certezas ante fundamentalismos políticos y religiosos” (Mínguez Vallejos, 2006, p. 1).

Precisamente, las transformaciones producidas en cualquier sociedad evidencian efectos, también, en la educación, impulsan el aprendizaje a convivir no solo con las diferencias, sino con los diferentes, y superan modelos desfasados. Así, “la pedagogía debe adaptarse a la nueva realidad del hombre de la actualidad, con una práctica educacional en donde la instrucción técnica o formación profesional, no sea el protagonista en el sistema educativo” (Mínguez Vallejos, 2006, p. 4).

Sin duda, la identidad personal cultural en la sociedad actual está conformada de materiales interculturales, diversos y no son permanentes. De hecho, tales “culturas se han construido, en el que simultáneamente se marcan las distintas capas y la porosidad comunicativa entre ellas, en la cual cada episodio migratorio ha convulsionado el carácter de la cultura, a la vez que hacía su aporte original” (Mínguez Vallejos, 2006, p. 6).

Debemos señalar que la integración de la población inmigrante en la sociedad de acogida debe ser un objetivo de toda sociedad, pero no debemos pensar que las instituciones escolares la posibiliten por sí solas. Esta integración constituye una falacia. Así es como el centro educativo no es la solución absoluta para los problemas de la sociedad, pero sí “es el espacio en el que es posible organizar un proceso deliberado y sistemático, orientado a que el individuo adquiera las competencias que han de permitirle transformar su mundo cultural y dar sentido a la historia” (Yurén, 1995, p. 9).

Igualmente, Yurén señaló que lo anterior implica “cambios en la estructura y funcionamiento del sistema educativo y en la actitud del profesorado, repensar lo se está haciendo y superar las inercias de un sistema burocrático más preocupado por la gestión que por la innovación y adaptación” (1995).

Todo lo anterior conlleva a que es necesaria una forma diferente de educar, un currículo de respeto, principios y valores, cuya base sea la ética de la diversidad y como propósito el reconocimiento y la inclusión del foráneo, para albergarlo como línea básica de la integración los migrantes y desplazados en las escuelas y preparar a los estudiantes tanto para la integración escolar, como para una edificación social integrada y de tolerancia. Por ello, la interculturalidad educativa tiene el propósito de integrar al desplazado y al migrante en nuestra sociedad, que le asegure mantener su identidad con los valores morales y ética de su cultura, entendiendo que en la realidad se infiere la inclusión de modificaciones que afectan al lenguaje, a los contenidos de aprendizaje escolares y en los medios de comunicación social, dado que edificar un cuerpo social nuevo es una labor de la institución

escolar, pero también, es una responsabilidad social compartida por todos.

Para llevar a la práctica las propuestas de educación intercultural de Diaz-Aguado (2003) se debe tomar en cuenta “la integración del estudiante migrante en el sistema educativo nacional, requiriendo un cambio de actitudes en la sociedad, identificando los factores que impactan en mayor medida en el rechazo a los migrantes, con una integración cercana y vinculada a una educación intercultural en la escuela y en la familia”, con un énfasis en la educación de valores morales, que tenga implicancia en la necesidad de desarrollar habilidades blandas de comunicación y de resolución de conflictos sociales y políticos.

Finalmente, ante la necesidad de promover la seguridad educativa como un elemento clave para garantizar la integración efectiva y segura, mitigar las carencias, tanto en lo que concierne a la inclusión estructural como a la relacional de los adolescentes y menores en edad escolar migrantes venezolanos en la sociedad peruana, Naslund-Hanley (2020) propone cuatro estrategias: i) implementar acciones que permitan un acceso fluido y efectivo al sistema educativo de los educandos migrantes; ii) generar sinergias y asociaciones con padres de familia migrantes y las comunidades escolares y educativas; iii) capacitar al personal educativo y administrativo en la integración de los estudiantes migrantes para proporcionar una educación multicultural; iv) nivelar los resultados en educación tanto para estudiantes nacionales como migrantes, ofreciendo los apoyos y refuerzos escolares necesarios para lograr las metas, con especial énfasis en estudiantes migrantes (BID, 2022, p. 36).

**Tabla 1****Estrategias para la integración de estudiantes migrantes**

<b>ESTRATEGIA 1</b>	<b>INICIATIVAS</b>
<p>Implementar acciones que permitan un acceso fluido y efectivo al sistema educativo de los educandos migrantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Promover la regularización del estatus migratorio de padres, madres y estudiantes, y eliminar o mitigar posibles barreras administrativas, que puedan impedir la matrícula de los estudiantes migrantes de manera oportuna y efectiva.</li> <li>b. Sensibilizar a los gobiernos en la importancia de erradicar la apatridia en la población escolar, e implementar medidas para que la nacionalidad sea garantizada y no se convierta en una barrera al acceso efectivo y oportuno a los sistemas educativos.</li> <li>c. Garantizar la accesibilidad y mejorar la infraestructura tecnológica que hacen posible o facilitan el acceso efectivo al sistema educativo para estudiantes migrantes en zonas rurales o dispersas y que estudian a distancia.</li> <li>d. Reducir las brechas de información y de datos del sistema educativo para contar con un estimado más preciso de la población en edad escolar, tanto migrante como nacional y, de esta manera, planear la ampliación de nuevos cupos y matrículas en los sistemas educativos.</li> </ul>

<b>ESTRATEGIA 2</b>	<b>INICIATIVAS</b>
<p>Generar sinergias y asociaciones con padres de familia migrantes y las comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Apoyar a padres de familia migrantes para que se incorporen e integren a la comunidad y formen una red de apoyo.</li> <li>b. Brindar orientación familiar y escolar a familias migrantes con integrantes en edad escolar para generar capacidad de resiliencia y manejo de situaciones derivadas del contexto migratorio como la discriminación, el acoso, el byllying y la xenofobia, entre otros.</li> </ul>

escolares y educativas.	c. Establecer rutas de prevención y atención de familias migrantes con integrantes en edad escolar para atender los casos especiales de exclusión, deserción o inasistencia escolar y estandarizar los protocolos de atenciones a nivel nacional y local.
-------------------------	---

<b>ESTRATEGIA 3</b>	<b>INICIATIVAS</b>
Capacitar al personal educativo y administrativo en la integración de los estudiantes migrantes para proporcionar una educación multicultural.	<p>a. Brindar capacitaciones formales y organizadas en enfoques diferenciales y diversidad, pedagogía intercultural, y evaluación formativa para fortalecer al personal docente y mejorar el soporte a los estudiantes, creando con ello un clima escolar propicio.</p> <p>b. Apoyar al personal docente creando incentivos para mejorar el soporte a estudiantes migrantes.</p> <p>c. Incluir en el personal a personas provenientes de minorías o grupos poblacionales migrantes, para diversificar la planta de docentes y reflejar las procedencias multiculturales de los estudiantes.</p> <p>d. Desarrollar talleres y actividades de sensibilización para reducir la xenofobia y mejorar el clima escolar y apoyo de la comunidad, integrando a toda la comunidad educativa.</p>

<b>ESTRATEGIA 4</b>	<b>INICIATIVAS</b>
Nivelar los resultados en educación tanto para estudiantes nacionales como migrantes.	<p>a. Guías metodológicas y planes individualizados de refuerzo escolar con los elementos de apoyo requeridos para cada estudiante.</p> <p>b. Educación acelerada, tutorías y clases complementarias.</p> <p>c. Énfasis en el aprendizaje del idioma del país de destino.</p>

*Nota.* BID (2022). Migración y educación: desafíos y oportunidades.

## Conclusiones

El fenómeno migratorio irregular venezolano está expuesto a las mafias del crimen organizado transnacional, que genera una alta tasa de pérdidas de vidas humanas y la consecuente degradación socioeconómica, en lo jurídico, y sobre los ámbitos de la política exterior y la seguridad nacional, aunque es evidente que existe un impacto positivo de la migración profesional calificada en relación con las particularidades de la educación superior, el mercado laboral, la educación y los recursos humanos en las políticas educativas y de desarrollo.

Los problemas ocasionados por el flujo migratorio se relacionan con las responsabilidades funcionales educativas del Estado en su rol de garantizar el ordenamiento jurídico y socioeconómico, vinculado a su calidad de gestor de los procesos migratorios externos, que define sus prioridades y estrategias de desarrollo, plasmado en las políticas y regulaciones migratorias.

En tal sentido, la cuestión migratoria problematizada desde su dimensión educacional se relaciona parcial e indirectamente con la soberanía en el territorio nacional y la seguridad fronteriza, con un impacto en la defensa nacional, el orden interno y la seguridad nacional.

El fenómeno de la migración venezolana desde su dimensión educativa se ha convertido en objeto de estudio y de despliegue profesional de las estructuras gubernamentales públicas encargadas de la gestión migratoria internacional, con un impacto directo en el orden público y la seguridad ciudadana y la economía del país.

Es evidente que, en términos educativos, culturales y sociales, el impacto migratorio se refleja en los fenómenos y las preocupaciones individuales, de la familia, la cultura vecinal, con especial y creciente visibilidad en los centros educativos.

Se puede afirmar que las teorías explicativas de las migraciones internacionales junto con el análisis de las experiencias derivadas de procesos políticos, militares, económicos y sociales tienden a la focalización como objeto de estudio del área de políticas públicas y de intervención social, con prioridad en el control de la afluencia de las inmigraciones, el tráfico interno de pasajeros y el reforzamiento de las fronteras, mas no en la dimensión educativa y cultural.

Actualmente, el centro de gravedad se encuentra en la contención de la inmigración, con políticas migratorias restrictivas, con predominio del criterio de seguridad del control migratorio, provocado por los esfuerzos de la lucha contra el

terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

Sin embargo, estos temas serán para un futuro ahondamiento de la línea de investigación en la dimensión educacional, por niveles básico y superior, según sea educación profesional universitaria o tecnológica, por regiones, entre otros indicadores.

## Referencias

Achotegui, J. (2020). *El síndrome de Ulises contra la deshumanización de la migración*. NED Ediciones.

BID (2022). *Migración y educación: desafíos y oportunidades*. Nota técnica N° IDB-TN 2547. Unidad de migración, División de Educación.

Blouin, C. (2019). Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión. Lima: Instituto de Democracia y de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/08/02195731/estudio-final-.pdf>.

Coronel, F. (2013). *Efectos de la migración en el proceso de aprendizaje-enseñanza y su tratamiento desde la escuela*. Revista Integra Educativa.

Dehesa, G. (2000). *Comprender la globalización*. Madrid, Alianza.

Díaz-Aguado, J. (2003). *Educación intercultural y aprendizaje cooperativo*. Madrid, Pirámide.

Fundación Acción contra el Hambre (2021). *Estudio multisectorial en personas refugiadas y migrantes de Venezuela que viven en Lima Metropolitana, Perú, 2021*. Primera Edición. Lima, Perú.

García, J. (1999). *Razones y sinrazones de los planteamientos multiculturalistas*. Retos de la postmodernidad. Madrid, Trotta.

Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política. Barcelona, Paidós).

Hamilton, P. (2013). *It's not all about academic achievement: supporting the social and emotional needs of migrant worker children* [No se trata solo de logros académicos: apoyar las necesidades sociales y emocionales de los niños trabajadores

migrantes]. Pastoral care in education. Vol.31.

INEI y OIM (2018). Perú: *Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1997 - 2017*. [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1549/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1549/libro.pdf)

INEI (2022). *II Encuesta a la población venezolana residente en el Perú*.

Koehlin, J. y Eguiguren, J. (2021). *Migración y criminalidad: el manejo del éxodo venezolano por la prensa peruana*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

MINEDU (2021). *Documento de orientaciones para la prevención de la discriminación y el acoso escolar xenofóbico en las instituciones educativas*. Primera edición.

Mínguez Vallejos, R. (2006). *Educación intercultural y migración*. Propuestas educativas.

Moncada, C., Muñoz, W., Gajardo, Y., Gairín, J. (2018). *Estrategias y prácticas de Inclusión de estudiantes migrantes en las escuelas de Arica y Parinacota, frontera norte de Chile*. Estudios Atacameños, vol. 57, 181-201.

Ortega, L., Zsófia B., Treviño, E., Arriagada, A., Gelber D. y Escribano E (2020). *The centrality of immigrant students within teacher-student interaction networks: A relational approach to educational inclusion* [La centralidad de los estudiantes inmigrantes dentro de las redes de interacción profesor-alumno: una aproximación relacional a la inclusión educativa.]. Teaching and Teacher Education, vol. 95.

OREALC (2019). Estrategia regional de respuesta de la UNESCO a la situación de personas en contexto de movilidad en América Latina y el Caribe, nº 1. 2019. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369089?posInSet=5&queryId=4f379c83-297c-4488-bdc7-3003317ba655>.

R4V (2022). *Análisis de necesidades de refugiados y migrantes*. Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela.

Silveira, H. (2000). *Introducción: la vida en común en sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate. En identidades comunitarias y democracia*. Madrid, Trotta.

UNESCO (2019). *Declaración de Buenos Aires. 2017*. <https://www.buenosaires.iiiep.unesco.org/es/publicaciones/declaracion-de-buenos-aires>.

UNESCO (2021). *Derecho a la educación bajo presión: principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Chile*. Oficina regional de educación para América Latina y el Caribe, UNESCO. Santiago, Chile.

Walsh, C. (2000). *Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la educación*. Ministerio de Educación. Consultado el 27 de junio de 2021 de <https://bit.ly/3D7Kr1c>Yurén, T. (1995). *Eticidad, valores sociales y educación*. UPN.

### **José Antonio Galindo Heredia**

ORCID 0000-0002-8986-570X

Bachiller y licenciado en Ciencias Militares, magíster en Administración y en Planeamiento Estratégico, Gobernabilidad y Gestión pública, y doctor en Educación. Experiencia docente en la Escuela Nacional del Control – Escuela de Posgrado (Contraloría General de la República), Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la USMP (EPG), Escuela Superior de Guerra del Ejército – EPG, Instituto Científico y Tecnológico del Ejército – EPG, Universidad Nacional de Piura (UNP-Escuela Postgrado), Universidad Cesar Vallejo (Escuela Postgrado), Escuela Militar de Chorrillos Coronel Francisco Bolognesi, del Instituto científico y tecnológico del Ejército (ICTE - Escuela de Postgrado).

Se desempeñó como director general de Educación y Doctrina del Ministerio de Defensa (DIGEDOC), director general del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN, jefe de la División de Educación del Ejército (COEDE), jefe del Estado Mayor de la I División de Ejército (DE), jefe del Estado Mayor Conjunto del Comando Operacional del Norte (CON), jefe de la División de Operaciones de Ayuda Humanitaria del CCFFAA.

Actualmente, se desempeña como coordinador de Postgrado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado y profesor principal en dicha casa de estudios e investigación (2019 -2023).



## **Capítulo IX: Protección de los recursos naturales y migración venezolana**

Doris Ofelia Rueda Curimania

### **Resumen**

En resumen, a lo largo de varios años, en concreto, desde la segunda mitad del siglo XX, Venezuela fue un destino muy atractivo para numerosas personas que emigraron de sus países de origen en busca de una vida mejor. No obstante, debido a la crisis social, política, económica y de salud de los últimos años, los venezolanos han optado por emigrar a otros lugares como España, Estados Unidos, Italia, Portugal y varios países de América del Sur, como Colombia, Chile, Ecuador, Brasil y Perú. Según datos de abril de 2020 del portal sobre la migración en América Latina y el Caribe, la población venezolana en Perú alcanzó los 861 000 individuos, lo que sitúa a Perú como el segundo destino más popular para los migrantes venezolanos.

Este artículo se enfoca en describir y analizar las razones que llevan a los venezolanos a elegir a Perú como su destino, así como sus expectativas de permanencia y posibilidad de retorno. La investigación también aborda la relación entre la protección de los recursos naturales y la migración venezolana en Perú. Los resultados principales revelan que el regreso de los venezolanos a su país de origen está condicionado por la capacidad del Estado para garantizar estabilidad económica y una mejor calidad de vida. Además, su permanencia en Perú depende de las oportunidades laborales y la estabilidad económica que les permita vivir dignamente y brindar apoyo a sus familias.

*Palabra clave:* migración venezolana, recursos naturales, protección, Perú.

### **Abstract**

In summary, over the course of many years, specifically since the latter half of the 20th century, Venezuela served as an alluring destination for countless individuals who departed their countries of origin in pursuit of an improved quality of life. However, due to the social, political, economic, and healthcare crises of recent years, Venezuelans have opted to emigrate to alternative locations, such as Spain, the United States, Italy, Portugal, and various South American countries, including Colombia, Chile, Ecuador, Brazil, and Peru. According to data from April 2020 sour-

ced from the Portal on Migration in Latin America and the Caribbean, the Venezuelan population in Peru had grown to 861,000 individuals, establishing Peru as the second most sought-after destination for Venezuelan migrants.

This article's primary focus centers on elucidating and assessing the motivations that prompt Venezuelans to select Peru as their destination, as well as their expectations regarding their stay and the possibility of returning. The research also delves into the interplay between the conservation of natural resources and Venezuelan migration in Peru. The principal findings underscore that Venezuelans' return to their homeland hinges upon the government's ability to ensure economic stability and an improved quality of life. Moreover, their continued presence in Peru relies on job opportunities and economic stability that enable them to lead dignified lives and provide support to their families.

*Keywords:* Venezuelan Migration, Natural Resources, Protection, Peru

## **Introducción**

Es fundamental considerar el contexto internacional en lo que respecta a la protección de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Esta protección y conservación se estableció como un derecho colectivo a partir de 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Tercera Generación. En esta declaración, se reconoce el derecho de la humanidad a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado. Posteriormente, se llevaron a cabo cumbres importantes, como la de Estocolmo en 1972, celebrada en Suecia, y la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, conocida como "Río 92", que se considera uno de los hitos más significativos en el ámbito ambiental y de los recursos naturales.

En la Cumbre de Río 92, se aprobó la Agenda 21, con el objetivo de lograr la sostenibilidad en el uso de estos recursos. Participaron 192 países que se comprometieron a implementar las decisiones adoptadas en sus respectivas jurisdicciones para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Además, se firmaron convenios internacionales sobre cambio climático, diversidad biológica y la lucha contra la desertificación, y el Perú es uno de los países que ha ratificado estos convenios. De manera similar, en el ámbito de la migración, se han establecido acuerdos y normativas internacionales que reconocen la importancia de garantizar los derechos de los migrantes y refugiados y la necesidad de proteger sus derechos humanos en todo el mundo.

Para comenzar, es importante tener en cuenta que la migración no es un

tema nuevo ni el resultado de eventos contemporáneos con un impacto global. Muñoz Jaramillo (2002) destacó que el período de migración provocado por la Segunda Guerra Mundial se puede dividir en tres etapas: la primera implicó el desplazamiento de judíos hacia Israel, Argentina y Francia; la segunda impulsó a las poblaciones cercanas y las colonias hacia los países europeos desarrollados gracias al éxito del capitalismo; y la tercera resultó en el desplazamiento de personas de naciones europeas o africanas con altos niveles de pobreza hacia las naciones ricas de Europa. Otro aspecto relevante es la globalización que tiene un impacto significativo en la sociedad, lo que lleva a la necesidad de tomar decisiones gubernamentales sobre aspectos específicos. Fernández-Tapia (2008) mencionó que los refugiados y los migrantes son parte integral de este fenómeno, ya que busca conectar a la población mundial en una única sociedad. La globalización implica la apertura de mercados internacionales y la circulación de diversos productos y servicios, lo que fomenta el movimiento de personas a través de las fronteras en busca de oportunidades.

El Estado peruano, en virtud de su diversidad geográfica, goza de ricos recursos naturales, que constituyen la base para planificar el desarrollo económico y social. Es reconocido como un país diverso, con riqueza en sectores como minería, energía, silvicultura, agricultura y pesca. De acuerdo con la Constitución Política del Perú (artículos 66, 67 y 68) y las obligaciones internacionales, los recursos naturales se definen como elementos de la naturaleza que los seres humanos pueden utilizar para satisfacer sus necesidades y tener valor en el mercado. Proteger y preservar estos recursos es esencial para garantizar que las generaciones futuras puedan disfrutar de los beneficios que nos ofrece la naturaleza.

Es importante destacar que la forma en que se utilizan estos recursos y los cambios en nuestro territorio están estrechamente vinculados a las actividades humanas. A menudo se utilizan de manera insostenible para satisfacer necesidades a corto plazo, causando cambios en el uso del suelo, erosión, contaminación, pérdida de ecosistemas, deforestación, desertificación y cambios climáticos asociados con fenómenos naturales. Esto ha debilitado aún más al país.

Uno de los factores que intensifica aún más la transformación del territorio peruano es la presión sobre los recursos naturales, debido a la dinámica económica y social y la migración. Según el censo de 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población migrante en Perú ha aumentado significativamente, con una gran proporción de venezolanos que han emigrado, especialmente a la capital, Lima. A octubre de 2022, el número estimado de migrantes venezolanos en Perú es de aproximadamente 1 490 673 personas, concentradas principalmente en las capitales de las provincias costeras y la mayoría de las cuales residen en Lima, lo que representa alrededor del 84 % de esta cifra.

## Método

Al preparar este capítulo, hemos revisado exhaustivamente varios estudios e informes relacionados con el estado actual de los recursos naturales y el impacto del crecimiento de la población durante el período 2017 a 2021 (datos proyectados). Entre estos documentos se encuentran el Informe Nacional del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre el Estado Actual del Medio Ambiente 2014-2019 (MINAM, 2021) y el diagnóstico realizado de la Política Nacional Ambiental (MINAM, 2021). Estos informes proporcionan una descripción detallada de elementos clave como el agua, el clima, el suelo, la flora y la fauna en el ecosistema, entre otros. El objetivo es realizar una evaluación cualitativa del impacto de la migración venezolana en Perú.

En este contexto, se toman como punto de referencia las áreas periurbanas de las provincias, que se caracterizan por una mayor densidad de migrantes, lo que afecta negativamente los recursos naturales y el ambiente. Estos impactos incluyen cambios en el uso del suelo, generación de desechos sólidos, escasez de agua, mayor vulnerabilidad de los ecosistemas, debido al cambio climático y a posibles impactos futuros si no se implementan estrategias de planificación regional que prioricen los estándares ambientales y protejan los recursos naturales.

## Recursos naturales

En cuanto a los recursos naturales del Perú, su singularidad se destaca por su terreno accidentado y variado, así como por su clima diverso y cambiante, influenciado por su ubicación geográfica en la región ecuatorial, la presencia de los Andes frente a ellos, del anticiclón del Pacífico Sur, la corriente peruana o corriente de Humboldt, la contracorriente ecuatorial o el fenómeno de El Niño. Esta combinación ha creado recursos naturales con propiedades únicas que son valiosas en su estado natural.

La Ley n.º26821, también conocida como Ley Orgánica para el Uso Sostenible de los Recursos Naturales, define muchos tipos de recursos naturales, como el agua superficial y subterránea, la tierra, la biodiversidad (especies vegetales y animales, recursos genéticos y ecosistemas que sustentan la vida), y fuentes de energía, como hidrocarburos, energía hidroeléctrica, eólica, solar y geotérmica, atmosférica y radiometría, así como minerales, entre otros.

Los informes sobre el estado del medio ambiente para 2012-2013 y 2014-2019 se centraron en la evaluación del estado actual de los recursos naturales en particular y en cuestiones relacionadas con el clima (calidad del aire y la atmósfe-

ra), la biodiversidad, el suelo y el agua. Reconoce que estos recursos se ven afectados por una variedad de factores estresantes.

En este contexto, y dado que las actividades humanas tienen un impacto significativo en estos espacios naturales, es conveniente realizar un análisis global de los recursos naturales, prestando especial atención al agua, al suelo, a la biodiversidad y al clima (calidad del aire y atmósfera), teniendo en cuenta el tamaño de la población inmigrante venezolana y su impacto en estos recursos para los propósitos de este documento.

Con respecto a los recursos hídricos, nos centramos en las aguas continentales y subterráneas, incluidos lagos, estanques, ríos, arroyos, manantiales y otros cuerpos de agua. Estos recursos se distribuyen en tres vertientes principales: Pacífico, Amazonas y Titicaca. Incluye un total de 159 unidades hidrológicas, y es importante señalar que alrededor del 70 % de ellas se encuentran en zonas áridas, semiáridas y áridas, con aproximadamente el 80 % de la población concentrada en la zona costera.

La disponibilidad de agua superficial, como se muestra en la Tabla 1, se estima en 1 937 348 hectómetros cúbicos (HM3), pero esta distribución no es uniforme en todo el país. El cambio en la disponibilidad promedio anual de agua entre 2014 y 2019 se debe a una serie de factores, como los efectos del cambio climático, El Niño y el derretimiento de los glaciares.

En términos de aguas subterráneas, las estimaciones de reservas explotables conocidas a nivel nacional son de aproximadamente 546 730 hectómetros cúbicos, según datos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en 2023. Estas fuentes de agua subterránea juegan un papel importante en el suministro de agua en muchos lugares de nuestro país y son necesarias para satisfacer las necesidades de la población y la agricultura.

**Tabla 1**

Disponibilidad nacional de agua, por pendiente (hectómetro cúbico)

<b>Vertientes</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>	<b>2023 (*)</b>
Pacífico	34.138	34.132	35.890
Amazonas	1.851.226	1.895.225	1.895.231
Titicaca	6.259	6.232	6.227
<b>Total</b>	<b>1.891,623.</b>	<b>1.935.589</b>	<b>1.937.348</b>

Hm3 = 1 MCM

*Nota.* Fuente: Autoridad Nacional del Agua

(\*) Observatorio Nacional del Agua

Los recursos hídricos con mayor demanda de consumo, según la Tabla 2, se destinan a actividades agrícolas, que representan alrededor del 87 % del total, equivalente a 19 176 hectómetros cúbicos. Por el contrario, la demanda de agua de la población es mucho menor, alrededor del 10 %, equivalente a 2.301 hectómetros cúbicos. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en 2011, se estima que el 65 % del agua utilizada en la agricultura se pierde, debido a las malas condiciones de los sistemas de riego y la gestión ineficiente de los recursos hídricos.

Con respecto al uso no consuntivo del agua, este contenido se centra en actividades relacionadas con la energía y la acuicultura (piscicultura). La demanda más destacada es la de las actividades energéticas, que representan alrededor del 99,1 % de la demanda de artículos no de consumo. Esta actividad proviene principalmente de las vertientes hidrológicas del Pacífico (47,9 %) y Atlántico (52,1 %).

Estos datos destacan la importancia crítica del agua en la agricultura y la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de la misma, así como la importancia de los recursos hídricos en la producción de energía y la acuicultura, con énfasis en que estas actividades dependen de los recursos hídricos disponibles.

## Tabla 2

Consumo de agua superficial por pendiente (2020)  
(hectómetro cúbico)

Vertientes	Agricultura	Industria	Población	Minero	Total
Pacífico	15.072	86	1.650	194	17.002
Amazonas	3.695	44	602	123	4.464
Titicaca	409	0	49	5	463
<b>Total</b>	<b>19.176</b>	<b>130</b>	<b>2.301</b>	<b>322</b>	<b>21.929</b>
%	87 %	1 %	10 %	1 %	

*Nota.* Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2022). Perú. Libro de Estadística Ambiental 2022.

Los suelos son recursos semirrenovables que sostienen la biodiversidad del planeta y son esenciales para producir alimentos saludables al proporcionar minerales esenciales para la agricultura. Además, desempeñan un papel importante en el ciclo del carbono, el almacenamiento de agua y la filtración, y ayudan a mejorar la resiliencia a las inundaciones y sequías. Desde el punto de vista ambiental, los suelos también son esenciales para los procesos ambientales naturales al regular y monitorear la distribución del agua y reducir el impacto de los contaminantes que pueden plantear riesgos significativos para el medio ambiente y los seres humanos.

Cabe señalar que sobre la base de las características del suelo que afectan el rendimiento, las condiciones de humedad, el clima y los riesgos de erosión, el Perú ha determinado la idoneidad de diferentes tipos de suelos para clasificarlos de acuerdo con sus usos básicos. De acuerdo con esta clasificación y teniendo en cuenta el área total del territorio peruano (128 521 560 hectáreas), alrededor del 3,8 % del área es apta para cultivos limpios, 2,1 % apta para cultivos perennes, 14 % apta para pasturas, 38 % apta para producción forestal y 42 % apta para protección de ecosistemas (ONERN, 1985).

El crecimiento de la población y la urbanización han cambiado la condición natural del suelo y su idoneidad para diferentes usos. Las poblaciones migrantes y refugiadas venezolanas asentadas en estos ambientes naturales contribuyen a la contaminación del suelo, debido a la acumulación de sal, la acidificación y la

presencia de metales pesados. Además, el uso de maquinaria pesada ha causado la compactación del suelo y en las zonas urbanas el suelo está permanentemente cerrado bajo capas de asfalto y cemento (INEI, 2015).

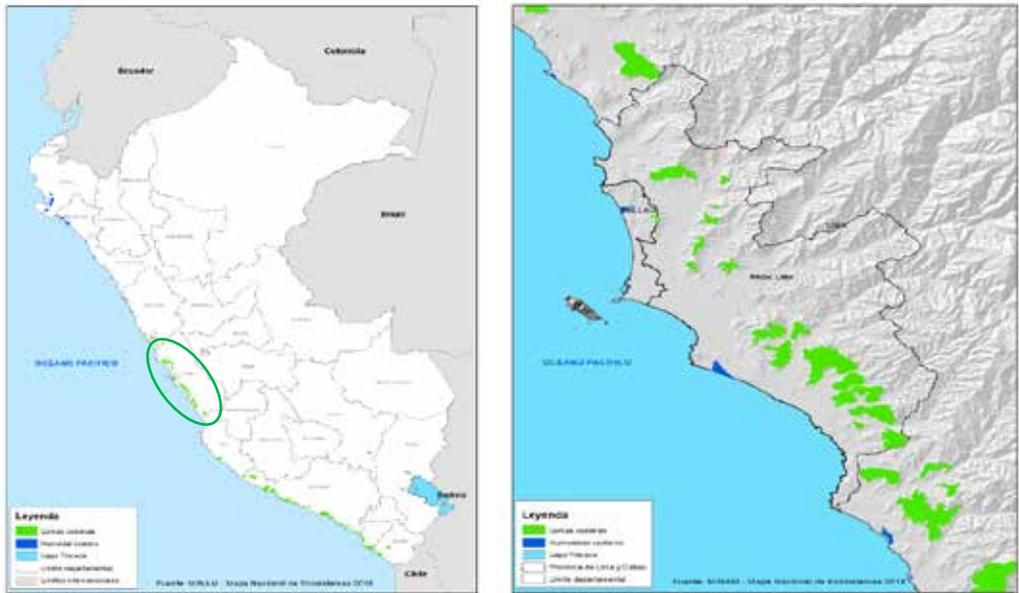
Con respecto a la biodiversidad, Perú es uno de los 15 países con biodiversidad en el mundo gracias a la diversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos. Este país tiene una gran área de bosques tropicales, el segundo en América Latina y el cuarto en el mundo, con un área del 13 % del área de bosque amazónico. Perú es el hogar de una rica diversidad de flora y fauna, con alrededor de 25 000 especies de plantas, muchas de las cuales son endémicas. Además, el país es uno de los países líderes mundiales en la diversidad de aves, anfibios, mamíferos y peces, y cuenta con reservas de importantes recursos fitogenéticos y animales.

Entre los ecosistemas de gran importancia del Perú se encuentran las lomas y los humedales costeros (Ver Figura 1). Los cerros costeros tienen una superficie de 294 033,05 hectáreas, distribuidas en varias provincias del país. Las provincias de Arequipa y Lima son las de mayor expansión de estos ecosistemas. Por su parte, los humedales costeros cubren una superficie de 56 769,34 hectáreas a nivel nacional. Estos ecosistemas están vinculados a la urbanización y la expansión demográfica, y su conservación es esencial para la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental.

El clima en Perú está influenciado por la atmósfera y muchos factores meteorológicos, como la radiación solar, la temperatura, la humedad, la precipitación, la presión atmosférica y el viento. Los principales determinantes climáticos utilizados en la clasificación bioclimática son la temperatura y la precipitación. Sin embargo, la ubicación estratégica del Perú ha dado lugar a variables únicas, incluyendo factores geomorfológicos, topográficos y oceánicos, lo cual ha creado notables contradicciones climáticas en el país.

## Figura 1

### Lomas y humedales costeros



*Nota.* Fuente: Elaboración propia.

Estos factores climáticos peruanos, conocidos por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) como controladores del clima, incluyen patrones de circulación atmosférica, corrientes oceánicas, masas de aire de la atmósfera superior, posiciones astronómicas de las naciones de la Tierra, el anticiclón del Pacífico Sur, corriente peruana o de Humboldt, la corriente El Niño, la altitud, la geografía y sobre todo la presencia de los Andes.

El SENAMHI ha actualizado el mapa climático del país y ha identificado 38 tipos de clima, que representan 11 especies más en comparación con la versión de 1988. De los tipos de clima, 22 se encuentran en el desierto costero, donde la mayoría de la población migrante y refugiada están presentes. Estas poblaciones enfrentan riesgos asociados con el clima extremo y los eventos provocados por el hombre.

## Población migrante y refugiada de Venezuela

El número total de migrantes y refugiados venezolanos en Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en 2022, es de 1 286 464 de individuos. Estas personas se establecieron en áreas periurbanas en las principales

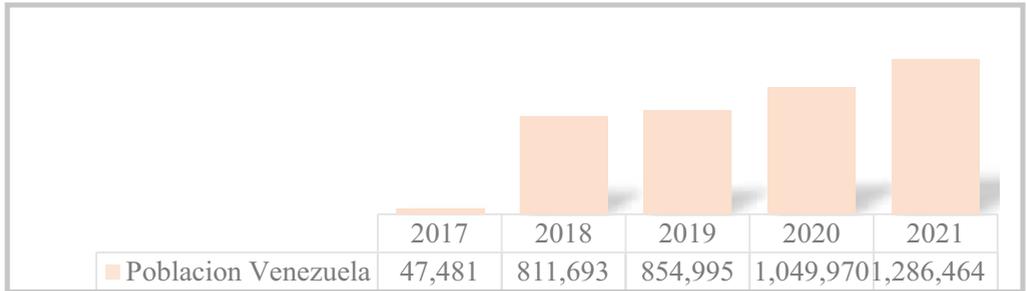
ciudades costeras del Perú, incluyendo Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, Callao, Ica, Arequipa y Tacna. De 2017 a 2021 (Figuras 2 y 3, Tabla 3), se observó un fuerte crecimiento de este grupo poblacional en estas áreas, lo que resultó en una expansión demográfica en áreas no planificadas para uso urbano, lo que resultó en el surgimiento de asentamientos humanos informales e ilegales y la transformación de ecosistemas naturales como humedales y lomas costeras.

Esta población venezolana en el Perú se distribuye en términos de género de la siguiente manera: los hombres constituyen la mayoría y representan un 52,3 % del total. Los tres grupos de edad más numerosos en este grupo son: (a) aquellos entre 25 y 29 años, que equivalen al 20,8 %; (b) los comprendidos entre 20 y 24 años, que representan el 17,4 %; y (c) los que tienen entre 30 y 34 años, que constituyen el 15,9 %. Por otro lado, las mujeres representan el 47,7 % de la población venezolana en el Perú, y los tres grupos de edad más numerosos en este grupo son los siguientes: (a) los de 25 a 29 años, que representan el 20,7 %; (b) los de 20 a 24 años, que equivalen al 17 %; y (c) los de 30 a 34 años, que representan el 12 %. Es importante destacar que la mayoría de los migrantes venezolanos en el Perú se encuentran en la etapa de juventud, específicamente entre los 18 y 29 años (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2019). Esta estructura demográfica permite prever posibles tendencias demográficas en los ámbitos donde se concentra esta población.

Asimismo, se observa que la migración de la población venezolana ha generado un impacto significativo en la dinámica económica de las áreas en las que se establecieron, ya que ha aumentado la población económicamente activa (PEA) que contribuye a la economía local. Sin embargo, también plantea desafíos como el deterioro de los servicios básicos, el aumento de la generación de residuos sólidos, el acceso limitado al agua potable y la vulnerabilidad de las personas a los riesgos climáticos y ambientales. La capital, Lima, ha experimentado un crecimiento significativo de la población, de 37 695 en 2017 a 378 024 en 2021, lo que genera preocupación sobre la necesidad de implementar estrategias de acción inmediatas para abordar estos desafíos emergentes.

## Figura 2

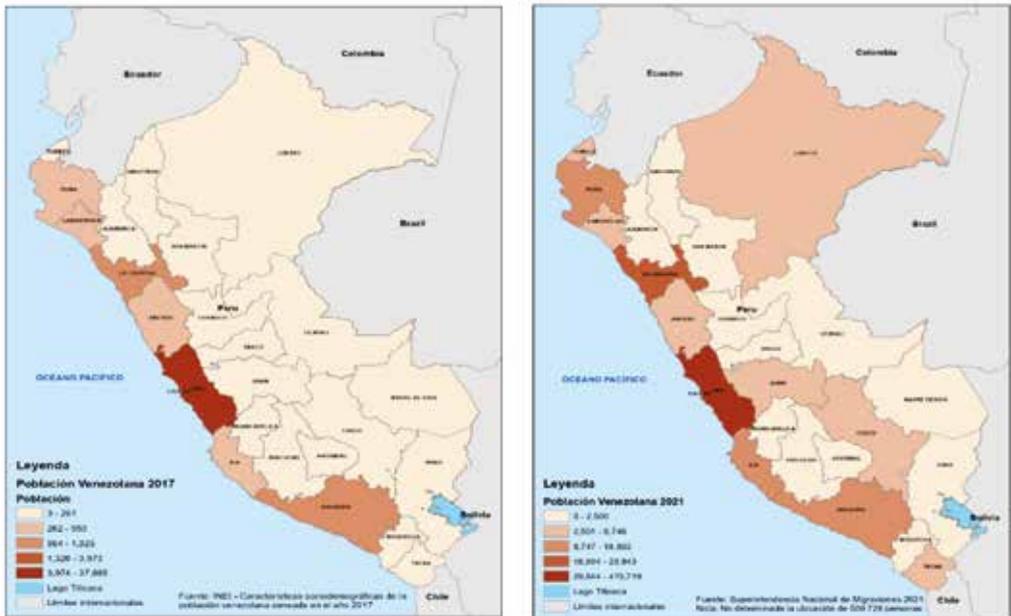
Número total de migrantes en Venezuela



Nota. Elaboración propia.

## Figura 3

Población migrante y refugiada en Venezuela



Nota. Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3**

Población migrante venezolana/zona costera

Departamento	Año		Aumenta
	2017	2021	
Ancash	553	8.746	8.193
Arequipa	945	18.803	17.858
Callao	3,973	29.843	25.870
Ica	496	13.032	12.536
La Libertad	1.325	27.074	25.749
Lambayeque	453	2.515	2.062
Lima	37.695	415.719	378.024
Piura	504	12.183	11.679
Tacna	179	3.470	3.291
Tumbes	179	4.366	4.187
<b>Total</b>	<b>46.302</b>	<b>535.751</b>	<b>489.449</b>

*Nota.* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018, 2022)

De los principales factores de la inmigración venezolana a la capital del país se destacan varios aspectos:

Factores laborales. – La dificultad para encontrar empleo remunerado de manera adecuada en Venezuela fue un factor clave para la migración. La falta de oportunidades laborales y la necesidad de mantener a sus familias impulsaron a muchos a buscar oportunidades en Lima.

Factores educativos. – La calidad de la educación en Venezuela se deterioró con el tiempo, lo que limitó las oportunidades de empleo y el acceso a una educación de calidad para sus hijos. Esta preocupación por la educación de sus hijos también influyó en la decisión de emigrar.

Factores sociales. – La tensa situación política y social en Venezuela, marcada por el conflicto y la inestabilidad, fue un motivo importante para dejar el país. Los enfrentamientos con las autoridades y la percepción de un clima de pesimismo y represión contribuyeron a la decisión de emigrar.

Factores sanitarios. – La atención médica deficiente en Venezuela, especialmente para enfermedades crónicas, fue un motivo de preocupación. La falta de recursos y la escasa calidad de los servicios de salud también influyeron en la decisión de migrar.

Estos factores reflejan una combinación de desafíos históricos y coyunturales que impulsaron a los venezolanos a buscar una vida mejor en Lima. La migración es vista como una respuesta comprensible a los problemas que enfrentan, y las autoridades locales han tenido que adaptarse a la situación, aunque inicialmente subestimaron la magnitud del fenómeno y enfrentaron dificultades para brindar respuestas adecuadas, debido a las limitaciones de recursos. Esto ha generado descontento entre la población local, ya que la migración ha planteado desafíos tanto para los migrantes como para las comunidades de acogida.

En resumen, los migrantes y refugiados venezolanos que viven en áreas urbanas son vulnerables a los efectos del cambio climático y enfrentan desafíos ambientales relacionados con la generación de residuos sólidos, lo que complica aún más su situación. La gestión racional de los residuos y la adaptación al cambio climático son cuestiones importantes para abordar la vulnerabilidad de estas poblaciones y proteger los ecosistemas costeros.

## **Resultados y discusión**

Un análisis del impacto de los migrantes y refugiados de Venezuela en los recursos naturales y el medio ambiente del Perú reveló cuatro impactos principales, uno de los cuales es el cambio de uso del suelo. A continuación, discutimos las razones y formas en que estas poblaciones contribuyeron a este cambio:

### **Cambio de uso del suelo**

El cambio de uso del suelo se ha convertido en una de las principales influencias causadas por los migrantes y refugiados venezolanos en el Perú. Este fenómeno se caracteriza por la pérdida de cobertura vegetal y la degradación de los ecosistemas que contienen los recursos naturales del país. Este cambio está vinculado a las actividades económicas de estas poblaciones, incluido el uso intensivo de

la tierra y el uso insostenible de los recursos naturales, como la deforestación, así como la ocupación ilegal de tierras patológicas.

La razón de este cambio en el uso del suelo está relacionada con la expansión de la población y las actividades socioeconómicas formales e informales establecidas por los migrantes venezolanos en las áreas que habitan. Esto incluye el acaparamiento de tierras para viviendas y actividades industriales, la urbanización no planificada y el desarrollo de infraestructura básica y comercial para satisfacer las necesidades de esta creciente población.

A nivel nacional, los datos indican que el área de cobertura vegetal perdida en total por la intervención de la población venezolana en los 5 años es de 494.89 hectáreas, lo que representa el 0,14 % del área total, y la degradación de los ecosistemas abarca 12 252,65 hectáreas, equivalente al 0,13 % del territorio. En total, esto equivale a un total de 121 747,54 hectáreas afectadas por cambios en el uso del suelo, debido a la expansión de la población y las actividades relacionadas con la población migrante y refugiada en Venezuela (ver Figuras 4 y 5).

Estos impactos plantean desafíos significativos para la conservación de los recursos naturales y la gestión de la tierra, ya que afectan la biodiversidad, la calidad del suelo, los recursos hídricos, la resiliencia a los desastres naturales y el clima extremo. Es necesario desarrollar estrategias de planificación regional sostenibles que tengan en cuenta la protección de los recursos naturales y mitiguen los efectos negativos de los cambios en el uso del suelo en estas áreas. Además, se necesita un enfoque integral que involucre a los gobiernos locales, regionales y nacional, así como a los migrantes y refugiados, para abordar estos desafíos de manera efectiva y sostenible.

## Figura 4

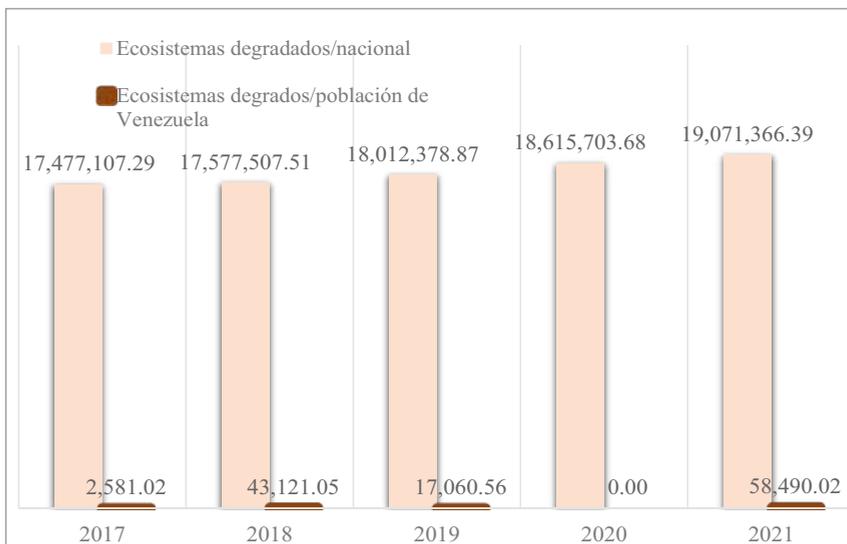
Área de pérdida de vegetación/país/población migr



Nota. Fuente: Elaboración propia.

## Figura 5

Área de ecosistemas degradados/país/población migrante



Nota. Fuente: Elaboración propia.

Dentro de esta zona afectada se encuentran los ecosistemas de lomas y humedales costeros que rodean las zonas urbanas y periurbanas de las capitales de las diez provincias costeras donde se concentra esta población migrante. Ejemplos de tales lugares incluyen Lima (tanto municipal como departamental), Callao, Áncash (Chimbote), Arequipa y Tacna. Los impactos en estos ecosistemas naturales se deben a la invasión y la ocupación no regulada de áreas no aptas para el asentamiento humano, lo que lleva a constantes cambios en el suelo y a la degradación. Un ejemplo es lo que está sucediendo en los cerros de San Juan de Aucallama, en la provincia de Huaral, donde la urbanización está ejerciendo presión sobre los recursos naturales y desviando el uso del suelo de la tierra urbana protegida, debido a actividades ilegales de venta de tierras. A pesar de los esfuerzos de la comunidad de Aucallama para promover el turismo vivencial en este ecosistema, el impacto permanece. Otro ejemplo es el caso de los cerros de Amancaes, amenazados por la urbanización no regulada, especialmente en los distritos de Independencia, Rímac y San Juan de Lurigancho, donde se construyeron casas y carreteras que fragmentaron el paisaje y afectaron la vegetación y la diversidad de tierras, así como, a las especies en peligro de extinción.

A nivel nacional, la degradación de los ecosistemas también es impulsada por una gestión inadecuada de los residuos sólidos en los vertederos municipales. Según el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, 2019), 1.585 áreas registradas con un área de 1977,8 hectáreas deben ser rehabilitadas y convertidas en infraestructura de gestión de residuos sólidos.

El cambio de uso del suelo en estos ecosistemas costeros, que es exclusivo del Perú y Chile, es una amenaza creciente, porque puede aumentar el riesgo de deslizamientos de tierra, poniendo en riesgo a las personas que viven en estos acantilados. Estos ecosistemas desempeñan un papel importante en la estabilización de los suelos naturales para reducir los peligros naturales.

En las provincias de Tumbes, Piura y Lambayeque, se han observado deforestación de los bosques secos tropicales y amenazas asociadas al fenómeno de El Niño, que afecta a los ecosistemas de lomas y humedales de la región norte. Estas áreas también fueron utilizadas como rutas de entrada para migrantes, lo que llevó a la ocupación de áreas protegidas, como los manglares de Tumbes y los bosques de Pómac de Lambayeque. En algunas partes de la Amazonía, las poblaciones migrantes contribuyeron a un aumento de las actividades informales e ilegales, lo que llevó a la deforestación de los bosques primarios en Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín.

Una de las ciudades en las que el cambio de uso del suelo se ha incrementado principalmente en los ecosistemas frágiles como son las lomas costeras es la

ciudad de Lima, capital del país y donde se concentra gran parte de esta población asentada, que ha invadido los ecosistemas de lomas y humedales costeros, lo que da lugar a estrés hídrico absoluto, dependencia de abastecimiento de agua, entre otros, así como el incremento de la brecha de las desigualdades y desventajas sociales, económicas y políticas que suman a la vulnerabilidad frente al cambio climático.

Cabe resaltar que los departamentos de las zonas de frontera que en primera instancia han albergado a esta población migrante y refugiada. Mientras que el 89,8 % (INEI, 2022) ingresaron por Tumbes – y de manera temporal establecieron sus viviendas en las zonas periurbanas, lo cual ha aumentado el proceso de degradación de los ecosistemas de los bosques secos tropicales –, el 0,2 % registró su ingreso por Puno, Loreto y Madre de Dios en estos ámbitos, cuyo territorio está conformado por ecosistemas donde viven especies nativas de flora y fauna. La movilidad y el desplazamiento de esta población incrementaron la pérdida de cobertura vegetal a través de las actividades ilegales e informales tales como deforestación, expansión demográfica, minería ilegal, y a esto se añade que en estas zonas de frontera el conocimiento para proteger los recursos naturales es débil y las políticas públicas sobre materia ambiental no se aplican de forma articulada con las políticas de defensa y del contexto geopolítico.

Es importante enfatizar que este cambio en el uso del suelo también tiene un impacto directo en la disponibilidad de agua con fines de consumo humano, la agricultura y el consumo de energía, y la calidad del agua. Además, este cambio puede exacerbar los efectos de los desastres naturales asociados con el cambio climático, como inundaciones, deslizamientos de tierra, erosión del suelo y movimientos en masa, principalmente a consecuencia de la alteración de las características biofísicas de los ecosistemas que influye en el cambio de las variables climáticas, generando impactos de gran magnitud en la salud y de la alimentación.

## **Escasez del agua**

La expansión demográfica está causando una serie de impactos negativos en el territorio, incluida la degradación de los ecosistemas y la pérdida de cobertura vegetal. Esto provoca cambios en el ciclo hidrológico, debido a las presiones causadas por las actividades humanas. Además, la variabilidad y el cambio climático contribuyen a la reducción de las reservas de agua, especialmente en áreas glaciares, como la cordillera Blanca en la región de Áncash. Según el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM, 2018), en los últimos cincuenta años, el Perú ha perdido el 53,56 % de su superficie glaciar, lo

que ha provocado un cambio significativo en el comportamiento del agua para todos los usos.

Los migrantes y los refugiados de Venezuela se asientan principalmente en zonas costeras, desde zonas áridas hasta subhúmedas. Estas áreas corresponden a cuencas fluviales en la vertiente del océano Pacífico, donde los recursos hídricos se ven particularmente afectados por la pérdida de reservas de agua. Además, el uso inadecuado en la agricultura, que representa el 87 % del consumo de agua a nivel nacional, es una fuente importante de desperdicio de agua, especialmente en el caso del riego por inundación, donde se pierde alrededor del 65 % del uso de agua (MINAM, 2013). Por ejemplo, en la cuenca Chancay-Lambayeque, se estima que el 50 % de las áreas agrícolas se ven afectadas por la salinización, debido a este tipo de riego, que afecta la calidad del suelo.

Este grupo poblacional también enfrenta restricciones en el acceso al agua potable. El consumo nacional total de agua es de 1650 hectómetros cúbicos, superior al nivel registrado en las cuencas del Amazonas y del Titicaca (ver Tabla 2). Como resultado, las familias venezolanas que residen en estas áreas son vulnerables a enfermedades, debido a la falta de agua potable.

Además de la escasez de agua, otro problema importante es la calidad del agua, que se ve afectada por diversas causas, incluida la falta de tratamiento de aguas residuales y la gestión inadecuada de los residuos sólidos por parte de las autoridades locales. Se ha registrado agua que excede los estándares ambientales de calidad del agua en 41 unidades hidrológicas, debido a la descarga de aguas residuales no tratadas, la mala gestión de los residuos sólidos, la minería informal e ilegal, entre muchos otros factores (ANA, 2013).

Todos estos datos sobre el uso del agua y las restricciones de calidad ponen a los migrantes y refugiados en riesgo de enfermedades relacionadas con el clima, como el dengue, así como enfermedades relacionadas con el agua, como las enfermedades diarreicas agudas. Por esta razón, el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control realiza vigilancia epidemiológica de la enfermedad diarreica aguda (EDA) a nivel nacional, incluso para este grupo poblacional (MINAM, 2022).

## **Residuos sólidos**

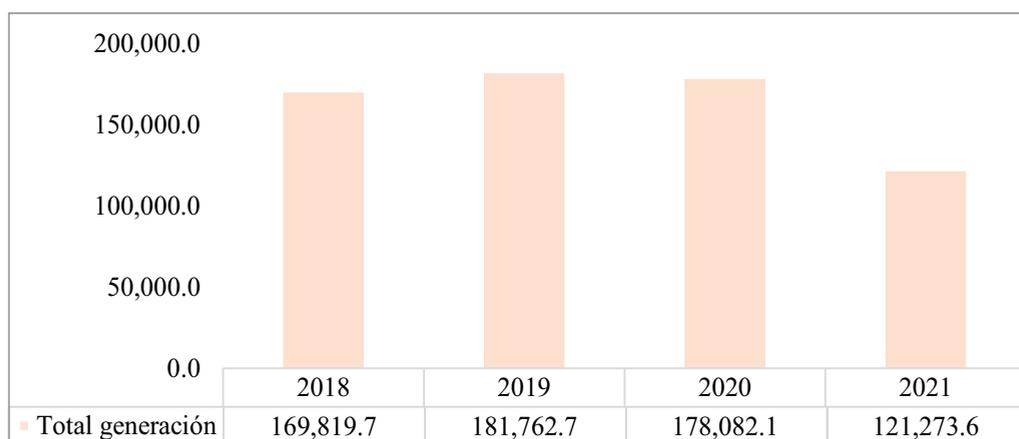
En cuanto al manejo de residuos sólidos, una gran proporción del volumen generado de estos por los peruanos no es tratado adecuadamente, ya que se ejerce presión sobre los recursos naturales y se contamina el medio ambiente (aire, agua y suelos). A partir de 2017, los migrantes y los refugiados de Venezuela contribuyeron a la generación de estos residuos sólidos. A nivel nacional, herramientas como

el Plan de Gestión Ambiental Integral de Residuos Sólidos (PIGARS) y el Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGRS) implementados por los municipios han sido desplegados en sus regiones.

Según la Figura 6, sobre la base de la información recibida a través del sistema de información para el manejo de residuos sólidos municipales (Sigersol), administrado por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS), en 2019, la población migrante produjo un total de 181 762,7 toneladas anuales de residuos sólidos. Durante 2018-2019, se observó una tendencia creciente en respuesta al aumento gradual de la población migrante, pero en 2021 se observó una disminución, lo que indica un aumento neto en el número de ciudades que viene aplicando el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS).

## Figura 6

Residuos sólidos generados/población migrante

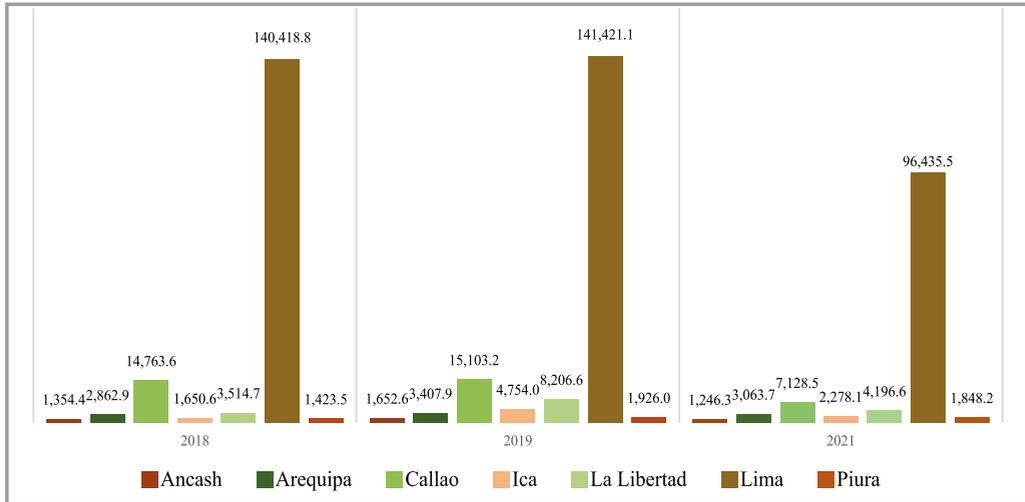


*Nota.* Fuente: Elaboración propia.

Es cierto que, aunque los migrantes inicialmente producían cantidades relativamente bajas de residuos sólidos municipales en comparación con los niveles nacionales, esta cifra está aumentando gradualmente, especialmente en las ciudades donde los migrantes se establecieron en grandes cantidades (ver Figura 7). Por ejemplo, en Lima, la población de Venezuela produce entre 100 000 y 150 000 toneladas de residuos sólidos al año. En la provincia constitucional de Callao, esta cifra oscila entre 7000 y 15 000 toneladas por año. En ciudades como Huaraz, Trujillo, Arequipa, Ica y Piura, el rango estimado es de entre 1000 y 30 000 toneladas anuales. Esto se debe al asentamiento de migrantes en las principales ciudades de la costa del Perú.

## Figura 7

Residuos sólidos generados en departamentos de la costa peruana/  
población migrante



Nota. Fuente: Elaboración propia.

De hecho, la población migrante y refugiada de Venezuela vive en zonas costeras y urbanas, en las que se ha percibido un aumento gradual en la generación de residuos sólidos municipales, debido a una variedad de factores, como el desarrollo económico, los patrones de consumo y el crecimiento demográfico. Aunque la cantidad de residuos generados por esta población es relativamente baja en comparación con el nivel nacional, su concentración en las zonas urbanas ha dado lugar a graves problemas ambientales.

Este aumento en la generación de residuos sólidos ha tenido un impacto negativo en los ecosistemas costeros, incluidas las lomas y los humedales, ya que causa degradación del suelo, contaminación del aire y el agua (superficial y subterránea), y amenaza a la extinción de especies y otros problemas ambientales. Es importante destacar que estos ecosistemas costeros son particularmente frágiles e importantes para la conservación de la biodiversidad y la regulación del ciclo del agua.

## Vulnerabilidad y cambio climático

Además de los desafíos ambientales, los migrantes y refugiados de Venezuela enfrentan vulnerabilidades relacionadas con el cambio climático. Debido a su ubicación geográfica y condiciones climáticas, el Perú es propenso a muy diferentes

tipos de desastres naturales, como terremotos, tsunamis, deslizamientos de tierra, sequías, inundaciones y erupciones volcánicas. Estos fenómenos se ven exacerbados por factores como la ubicación del país en el anillo de fuego del Pacífico y las características del cambio climático en la región.

Uno de los eventos naturales relacionados con la variabilidad climática interanual son los fenómenos asociados al ciclo El Niño-La Niña-Oscilación del Sur. En 2017, estos fenómenos provocaron daños significativos, con pérdidas millonarias en la agricultura, la pesca y la infraestructura urbana debido a las inundaciones causadas por las intensas lluvias que afectaron la costa peruana entre febrero y marzo. Los impactos fueron de tal magnitud que, según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) (2017), el Gobierno de ese momento tuvo que declarar el estado de emergencia en 879 distritos de 109 provincias y 14 regiones. Es importante tener en cuenta que estos eventos se volverán más frecuentes, debido a los efectos del cambio climático, que está afectando al planeta en su conjunto. Esto se debe, en parte, al crecimiento de la población y las actividades económicas sin una adecuada planificación territorial.

Los migrantes y refugiados de Venezuela no son inmunes a esta vulnerabilidad, que está determinada por factores como la pobreza, la falta de coordinación institucional, la débil gestión del desarrollo y la base productiva, que se ven fácilmente afectados por factores climáticos. La estrategia nacional de cambio climático reconoce que el Perú muestra siete de las nueve características reconocidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para clasificar a los países como particularmente vulnerables al cambio climático.

Las características que hacen vulnerable al Perú incluyen áreas costeras bajas, áreas áridas y semiáridas, áreas propensas a inundaciones, sequía y desertificación, ecosistemas montañosos frágiles, áreas propensas a desastres naturales, altos niveles de contaminación del aire urbano y una economía dependiente de los ingresos generados por la producción y uso de combustibles fósiles.

De esta clasificación y sobre la base de la información del INEI (2022) al 2021, casi el 42 % de la población migrante y refugiada de Venezuela está localizada en las metrópolis en las que se han incrementado la expansión demográfica y las actividades socioeconómicas inadecuadas, y son zonas altamente vulnerables, como los departamentos de la zona norte (Tumbes, Piura, La Libertad y Lambayeque) y expuestos a los peligros asociados al cambio climático que impactan en esta población, a los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, la estructura productiva nacional y la infraestructura económica y social.

Un ejemplo concreto es que, según el INEI (2022), cerca de 30 000 viviendas de migrantes venezolanos en Piura, Lambayeque y La Libertad se encuentran en una situación precaria, lo que subraya la urgente necesidad de abordar esta vulnerabilidad en estas áreas.

## Conclusiones

Es innegable que el Perú es un país caracterizado por la biodiversidad y con una excepcional riqueza de recursos naturales y biodiversidad. Sin embargo, la llegada de migrantes y refugiados de Venezuela desde 2017 ha intensificado la expansión demográfica y las actividades socioeconómicas, especialmente en las zonas costeras de Perú, donde el agua ha sido limitada y los lugareños se han concentrado. Esto ha creado una serie de impactos directos e indirectos en el medio ambiente y los recursos naturales, que deben abordarse de manera sostenible. Algunos aspectos clave que se deben considerar son los siguientes:

**Recursos hídricos.** – El agua es un recurso importante en el Perú, y una gran parte de la población de Venezuela se ha asentado en zonas costeras donde este recurso es escaso. Esto ha aumentado la presión sobre las reservas y la calidad del agua, y hace que esta población sea altamente vulnerable a las condiciones de vida y a fenómenos naturales como la sequía.

**Cambios en el uso del suelo.** – Los migrantes y los refugiados han contribuido a cambios a gran escala en el uso de la tierra, que afectan particularmente a los humedales y los ecosistemas costeros de montaña. La pérdida de vegetación y la degradación de los ecosistemas tienen impactos significativos en la biodiversidad y la gestión de los recursos hídricos.

**Residuos sólidos.** – Aunque la cantidad de residuos sólidos generados por esta población es relativamente baja a nivel nacional, su concentración en las zonas urbanas ha aumentado la presión sobre los recursos naturales y ha contribuido parcialmente a un aumento en el volumen de residuos sólidos en algunas localidades.

**Vulnerabilidad y cambio climático.** – La expansión demográfica y las actividades inadecuadas en las zonas costeras han aumentado la vulnerabilidad de los migrantes y refugiados a los impactos del cambio climático. Esto incluye la exposición a fenómenos meteorológicos extremos como sequías, inundaciones y deslizamientos de tierra.

**Cambio en el ecosistema y la biodiversidad.** – La aparición de este grupo ha alterado el ecosistema de colinas costeras y humedales, que afecta la biodiversidad local. La pérdida de vegetación y la degradación de estos ecosistemas tienen consecuencias negativas para la flora y fauna locales.

En resumen, la presión ejercida por los migrantes y los refugiados venezolanos sobre los recursos naturales y el medio ambiente en la costa peruana, especialmente en áreas con recursos hídricos limitados, ha creado una serie de desafíos ambientales y vulnerabilidad al cambio climático. Es importante que las políticas y estrategias gubernamentales aborden de manera integral estos desafíos, promuevan prácticas sostenibles y una gestión racional de los recursos para garantizar la calidad de vida de las comunidades de asentamiento y la preservación de los ecosistemas costeros.

## Recomendaciones

Las propuestas anteriores representan pasos importantes para abordar los desafíos ambientales y de planificación urbana relacionados con la llegada de migrantes y refugiados de Venezuela a la costa peruana. Las acciones recomendadas se resumen a continuación:

**Fortalecimiento de la planificación urbana y regional.** – Es necesario fortalecer y aplicar las herramientas de planificación urbana y regional en las zonas urbanas de las gobernaciones costeras. Esto debería incluir la integración de criterios de conservación en los planes de desarrollo urbano, dando prioridad a la protección de los recursos naturales en los ecosistemas de montaña y los humedales costeros.

**Prevención del asentamiento en zonas de riesgo.** – Las autoridades locales y regionales, en cooperación con el Ministerio de Vivienda y otros sectores pertinentes, deben reforzar las medidas para prevenir y evitar la formación de poblaciones en zonas de riesgo, como pendientes pronunciadas y ecosistemas frágiles. Esto incluye prohibir los asentamientos humanos en zonas peligrosas y fortalecer la infraestructura económica y social en lugares seguros.

**Educación y sensibilización ambiental.** – Es importante crear conciencia y educar a los migrantes y refugiados sobre la importancia de las normas e instrumentos ambientales relacionadas con la protección de los recursos naturales y medio ambiente, entre ellos los estándares de calidad ambiental (ECA) y de los límites máximos permisibles (LMP) en relación con los desechos y las emisiones.

Esto implica promover el uso de tecnologías limpias y prácticas sostenibles para evitar la contaminación de los recursos naturales, proteger la biodiversidad y preservar la salud humana.

Estas acciones pueden contribuir a un desarrollo más sostenible y resiliente en las zonas costeras, así como en las zonas de frontera de Perú, al tiempo que garantizan que los recursos naturales y la calidad ambiental estén protegidos para las generaciones híbridas actuales y futuras, incluidos los migrantes y refugiados. La cooperación entre los gobiernos locales, regionales y nacionales es esencial para abordar eficazmente estos desafíos.

Además, la movilidad tanto interna como externa de la población en nuestro país ha dado lugar a un continuo crecimiento de las ciudades urbanas a lo largo de la costa peruana, con efectos directos y complejos en los ecosistemas. Por lo tanto, es esencial no solo abordar la planificación urbana, sino también integrar las actividades socioeconómicas para que estas intervenciones en el territorio sean compatibles con el medio ambiente y los recursos naturales. A través de esta planificación, es prioritario enfocarse en acciones de adaptación para hacer frente a los desafíos del cambio climático y reducir al mínimo los impactos adversos en la población.

## Referencias

Autoridad Nacional del Agua. (2020). Cuentas Ambientales y Económicas del Agua en el Perú. <https://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/4705>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2022). Informe 2023: Riesgos y oportunidades globales y nacionales para el Perú 2023-2033. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/3833042-reporte-2023-riesgos-y-oportunidades-globales-y-nacionales-para-el-peru-2023-2033>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Tragedia ambiental en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46101-la-tragedia-ambiental-america-latina-caribe>

Castro, L. (2019). La migración venezolana en el Perú y las políticas públicas migratorias (tesis pregrado, Universidad de San Martín de Porras). Repositorio de la Universidad de San Martín de Porras. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/5024>

Decreto Supremo N.º 023-2021-MINAM. (22 de julio de 2021). Normas Legales, N.º 1976367-1. Diario Oficial El Peruano, 25 de julio de 2021.

Inti-PUCP. (2023). Los migrantes y refugiados venezolanos en Perú son particularmente vulnerables a las enfermedades sensibles al cambio climático. <https://inte.pucp.edu.pe/noticias-y-eventos/noticias/patientes-venezolanos-en-peru-son-special-vulnerables-a-enfermedades-sensibles-al-cambio-climatico-reve-la-estudio - Dell-ent-pucp/>

Grupo de Trabajo Multisectorial propuesta para un Ministerio Del Ambiente (2008). Diagnóstico Ambiental en el Perú. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/diagnostico-ambiental-peru>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). Condiciones de vida de los venezolanos residentes en Perú.

Ley Orgánica N.º 26821. Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (25 de junio 1997).

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/94F1B-8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94F1B-8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf)

Ministerio de Ambiente. (2021). Informe Nacional sobre el Estado Actual del Ambiente 2014-2019.

Ministerio del Ambiente (2020). Perú prioriza medidas para contribuir al manejo sostenible de la tierra. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/187438-peru-prioriza-medidas-para-contribuir-al-manejo-sostenible-de-la-tierra>

Ministerio del Ambiente. (2014). Informe Nacional sobre el Estado Actual del Ambiente 2012-2013.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2022). Noticias ambientales: MINAN está comprometido a proteger las colinas costeras y a quienes las protegen. <https://www.actualidadambiental.pe/minam-se-comprometio-a-proteger-las-lomas-costeras-ya-sus-defensores/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015). Suelos sanos para una vida sana. Recuperado de: <https://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/es/c/277721/>

Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. (1985). Los recursos naturales del Perú.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Retos y oportunidades en la conservación de las lomas de Lima Metropolitana. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/Brochure\\_24PP\\_FINAL.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/Brochure_24PP_FINAL.pdf)

Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 153-2018-MINAGRI-SERFOR-DE. (18 de julio de 2018). Normas Legales, N.º 1671611-1. Diario Oficial *El Peruano*, 19 de julio de 2018.

Resolución Ministerial N.º 096-2021-MINAM. (7 de junio de 2021). Normas Legales, N.º 1961200-2. Diario Oficial *El Peruano*, 09 de junio de 2021.

Resolución Ministerial N.º 440-2018-MINAM (20 de diciembre 2018). Normas Legales, n.º 1725603-1. Diario Oficial *El Peruano*, 21 de diciembre de 2018).

## **Doris Ofelia Rueda Curimania**

ORCID: 0009-0003-8047-6657

Ingeniera geógrafa de formación con una maestría en Ciencias Políticas. Con estudios de Especialización en Gestión de Proyectos y Gestión de la Calidad, Instituto para la Calidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialización en Gestión y Auditoría Ambiental, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y la Universidad de las Palmas del Gran Canaria. Actualmente, gestora de la administración pública en el Ministerio del Ambiente como especialista en Ordenamiento Territorial I (20 años). Ex directora general de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, ex coordinadora técnica del Programa de Interoceánica Sur del Ministerio del Ambiente, exgerente de Ordenamiento Ambiental del Consejo Nacional del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente). Coordinó y lideró grupos de trabajo multisectorial conformados por actores del sector público y privado, entre los principales se encuentran el Comité de Seguimiento de Inversiones, el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial, Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras, Minería informal, Agrobiodiversidad, entre otros. Docente de posgrado en planificación ambiental y territorial en las Universidades de San Cristóbal de Huamanga y Continental y de la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú.

# **Capítulo X:**

## **Inteligencia y contrainteligencia en el contexto de la crisis migratoria venezolana en el Perú**

Juan Carlos Liendo O'Connor

### **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo explorar y determinar los aspectos clave para la gestión eficaz de la inteligencia y la contrainteligencia en respuesta a la crisis migratoria venezolana en el Perú. Luego de contrastar información, revisar, estudiar y analizar fuentes académicas, estudios y reportes de prensa de investigación, ha sido posible confirmar la necesidad de la inteligencia y la contrainteligencia de Estado como factores clave frente al fenómeno migratorio, que la función inteligencia de Estado en el Perú se encuentra gestionada bajo circunstancias que limitan significativamente su empleo y debilitan las posibilidades de cooperación internacional. Los principales desafíos se orientan sobre las debilidades y carencias del Estado peruano para responder a la crisis, debido a la inestabilidad política y a las serias reformas que se requieren en el ámbito de la seguridad y de los servicios de inteligencia. Por último, se expone la necesidad de fortalecer la institucionalidad y legitimidad de la función inteligencia mediante un robusto sistema de rendición de cuentas y una aproximación ética y moral desde las operaciones de inteligencia y contrainteligencia, con la finalidad de proteger a la población migrante de posibles violaciones a los derechos humanos.

Palabras clave: Perú, crisis migratoria venezolana, inteligencia y contra inteligencia, peligros, cooperación internacional, derechos humanos.

### **Abstract**

The central objective of this article is to explore and determine the aspects of the effective management of intelligence and counterintelligence in response to the Venezuelan migration crisis in Peru. After contrasting information, reviewing, studying, and analyzing academic sources, studies, and investigative press reports, it has been possible to determine the need for State Intelligence and Counterintelligence as factors in the face of the migration phenomenon. The State Intelligence function in Peru's management is under dysfunctional circumstances that significantly limit its use and weaken the possibilities for international cooperation. The main security challenges are oriented towards the weaknesses and deficiencies of the Peruvian state to respond to the crisis due to political instability and the

serious reforms required in the security and intelligence services field. Finally, it exposes the need to strengthen the institutionalism and legitimacy of the Intelligence function through a robust accountability system and an ethical and moral approach from intelligence and counterintelligence operations to protect the migrant population from possible human rights violations.

*Keywords:* Peru, the Venezuelan migration crisis, intelligence and counterintelligence, dangers, international cooperation, human rights.

## **Introducción**

Aproximarnos a la crisis migratoria venezolana en el Perú, en pleno desarrollo, desde la perspectiva de la inteligencia estratégica y de las operaciones de inteligencia y contrainteligencia, es un singular desafío que exige previamente establecer, dentro de un marco conceptual en el cual se identifique la dimensión y alcance del fenómeno migratorio, así como la naturaleza y alcance de la inteligencia estratégica como función de Estado. Durante el desarrollo del presente artículo es necesario tener en cuenta esta aproximación con la finalidad de facilitar la comprensión de los conceptos y los criterios que se utilizarán para abordar los aspectos de la inteligencia y de la contrainteligencia con respecto a la crisis migratoria venezolana en Perú.

## **La crisis migratoria venezolana en el Perú**

La crisis migratoria venezolana en el Perú se caracteriza por ser masiva y súbita con más de 1 600 000 de migrantes estimados a mayo 2023 (R4V, 2023), con un alto y muy alto número de migrantes ilegales (Quiñones, Sánchez, Delgado y Contreras, 2022), que se proyectan sobre 17 de las 24 regiones del país, concentrándose la mayor cantidad en la ciudad de Lima con una representación del 75 % respecto del total de migrantes que permanecen en el país, y con una significativa y positiva integración económica (Naciones Unidas Perú, 2022). Al mismo tiempo, dicha población enfrenta las dificultades propias de un Estado con reducidas capacidades para la gestión de un flujo masivo de migrantes y la precariedad de acceso a servicios básicos como vivienda, educación, o salud, tal como lo enfrentan la mayoría de los peruanos en condición de pobreza (Mendoza y Miranda, 2019).

Un aspecto adicional, y casi ausente en la investigación académica, se refiere al impacto de la migración venezolana con respecto al persistente incremento de

la violencia del crimen internacional organizado y de la delincuencia común en el país, que genera rechazo de la población en general y exige demandas de acción política por parte del Gobierno (Arce, 2023; Colmenares, 2023), circunstancias que obligan a los gobernantes a sumarse a dicho rechazo y ofrecer mejoras en la situación (Gómez, 2023). Esta coyuntura es el reflejo de las reducidas capacidades que tiene el Estado peruano para cumplir con su responsabilidad nacional e internacional de procurar una migración segura, ordenada y regular, y de proteger sus fronteras, particularmente su frontera norte con Ecuador por donde se concentra el mayor flujo de movilización migratoria ilegal, facilitando la presencia del crimen internacional organizado, las posibilidades de tránsito en favor del terrorismo internacional, y el fortalecimiento de la economía ilegal en la zona de frontera.

Es posible afirmar entonces que el fenómeno de la migración venezolana en Perú es complejo por su condición transnacional, de impacto interno masivo, súbito y dinámico, con efectos políticos, económicos, sociales y de seguridad sobre los que aún no se evidencian elementos o factores que atiendan la situación de vulnerabilidad de los migrantes, ni el daño que se genera sobre a la seguridad nacional del país.

¿Cómo abordar entonces esta compleja realidad?; con la finalidad de una aproximación positiva que genere soluciones sostenibles inmediatas y de mediano plazo, es fundamental precisar que como en todo fenómeno migratorio los migrantes en sí mismo no constituyen un peligro, debido a que son la proyección de las condiciones humanas deficientes de su lugar de origen que vulneran su dignidad y en forma prioritaria su seguridad física. En ese sentido, abordar la cuestión migratoria, requiere una aproximación humanitaria a su difícil condición, ya que la presencia de organizaciones criminales asociadas con la migración ilegal someten a los migrantes a continuas y persistentes circunstancias de daño y los involucran con las diversas actividades criminales, o son víctimas de ellas. En consecuencia, las circunstancias de la migración, como la ausencia de seguridad humana (Ribas-Mateos & Dunn, 2021), exigen, por un lado, considerar las dimensiones de carácter ético, moral y humanitario con la dimensión pragmática de la realidad de los hechos en su conjunto (Carens, 1996), y, por otro, las exigencias que tiene el Estado para el cumplimiento de su rol fundamental.

## **La inteligencia estratégica como función clave del Estado**

La función inteligencia existe, debido a que los gobiernos buscan guardar secretos que interesen a otros actores o estados y a obtener los secretos de estos, cuando al mismo tiempo ocultan (guardan en secreto) los medios que emplean

para protegerlos u obtenerlos (Lowenthal, 2019). Por otro lado, el fundador de la teoría académica sobre inteligencia estratégica, Sherman Kent, señala, entre otros aspectos, la condición de “conocimiento vital para la supervivencia nacional”, indispensable para el bienestar y la seguridad del país, para su defensa y la de sus ideales por parte de la inteligencia estratégica, cuyo conocimiento se alcanza por medios clandestinos en algunas circunstancias, mientras que la mayor parte lo obtiene por investigaciones directas y abiertas que permiten orientar la política de los decisores sobre los asuntos de seguridad nacional en marcha, y los que se proyecten hacia el futuro (Kent, 1966).

Sobre estas dos referencias genéricas pero al mismo tiempo fundamentales la aproximación a la función de inteligencia tiene sentido y efectividad, siempre y cuando obtenga un conocimiento producto del procesamiento de informaciones destinadas a los decisores del ámbito de la seguridad nacional. Para cumplir esta función, el Estado cuenta con los llamados servicios de inteligencia, que naturalmente constituyen “servicios secretos” que se legitiman hoy en día como instrumentos fundamentales en las esferas de la seguridad y defensa nacional, la diplomacia y las relaciones exteriores (Ruiz, 2002).

La inteligencia, como función de Estado, y exclusivamente en el ámbito de la seguridad nacional, incluye al mismo tiempo la actividad de inteligencia en términos de obtener informaciones, a la contrainteligencia en términos de proteger informaciones, procedimientos y secretos de Estado (Warner, 2002) y a las operaciones encubiertas (Lowenthal, 2019) u operaciones especiales en el Perú (Decreto Ley 1141, 2012).

Otro de los desafíos que se presenta en el caso peruano respecto de la concepción y puesta en acción de la función de inteligencia de Estado recae en el erróneo entendimiento que las autoridades políticas y las instituciones tienen con respecto a la relación de la actividad policial con la naturaleza de los servicios de inteligencia.

Ellos consideran a la función inteligencia como un elemento inherente e inseparable de las labores policiales, con una permanente y sobredimensionada exposición pública – contraria a la naturaleza secreta de la inteligencia –, empleada en la protección de la ciudadanía frente a actos delictivos y en su condición particular de operadores de justicia. Es así como se presenta una desacertada equiparación en la labor investigativa policial, destinada a la protección de la ciudadanía frente a actividades criminales y al apoyo a la labor judicial-penal, con respecto al trabajo de inteligencia, cuyo fin está vinculado a presentar información procesada a los decisores de Estado en el ámbito de la seguridad nacional y a las operaciones de inteligencia y contrainteligencia dentro del ámbito exclusivo de la defensa y se-

guridad nacional.

Como resultado, en el ámbito propio de la actividad de inteligencia, se generan limitadas capacidades para orientar el esfuerzo de búsqueda y obtención de informaciones, distorsionados enfoques en el análisis, inexistencia de producción de inteligencia estratégica y una ineficiente distribución y aceptación de los productos obtenidos. Por el lado de la contrainteligencia, no existen capacidades para proteger los asuntos reservados de Estado, tampoco para proteger en forma preventiva los activos críticos nacionales, ni la alteración o supresión del orden interno; menos aún capacidades para evitar la infiltración de criminales o de la corrupción en el nivel de la toma de decisiones de Estado, ni sobre los organismos de seguridad nacional. Por último, el desconocimiento de estos aspectos por parte de los decisores políticos, miembros del poder legislativo o del sistema de justicia, restringen significativamente la dimensión, el alcance y la efectividad de la función de inteligencia de Estado en el país.

## **Método**

Para la elaboración del presente tema, se ha realizado una exhaustiva investigación preliminar que ha incluido contrastar información, estudiar y analizar fuentes académicas, estudios y reportes de prensa, con lo cual se validó la pertinencia y el valor de explorar la función de inteligencia como parte fundamental de la respuesta al fenómeno migratorio venezolano en el Perú. En razón a los reducidos estudios y lo controversial que puede resultar el tema, se consideró conveniente precisar un marco conceptual con respecto a la dimensión y al alcance de la crisis migratoria y de la naturaleza de la función de inteligencia de Estado con la finalidad de evitar o disminuir controversias o interpretaciones contrarias a la intención del autor. El análisis incorpora la lectura y la evaluación de circunstancias concretas, eventos recientes y en curso, que en función a las referencias académicas y a la experiencia propia del autor facilitaron la descripción de tendencias o la proyección de riesgos. Finalmente, los resultados derivados permitieron establecer conclusiones orientadas a exponer un enfoque nuevo que puede contribuir a generar una eficaz respuesta desde el ámbito inteligencia de Estado hacia la crisis migratoria venezolana en el Perú.

# **Necesidad de inteligencia estratégica frente a la crisis migratoria venezolana en Perú**

## ***Inteligencia estratégica para la toma de decisiones***

El fenómeno migratorio venezolano contiene elementos de alta complejidad en la forma como se presenta y de incertidumbre relacionada con la continuidad y el previsible agravamiento de la crisis migratoria, y con ella el daño persistente que se causa en contra de los migrantes, y los peligros a la seguridad nacional del Perú ante la imposibilidad de proteger sus fronteras de manera eficiente. Los decisores del gobierno peruano y de la clase política en general evidencian reducidas capacidades para comprender las dimensiones del fenómeno migratorio y para tomar decisiones, limitándose a comunicados de prensa, debates públicos superficiales y sin disponer de un planeamiento estratégico concreto, y menos de una organización y autoridad responsable como lo demanda la crisis materia de estudio.

Asimismo, el desborde de las capacidades de control migratorio del Estado peruano en la frontera norte, reflejado por el muy alto número de migrantes ilegales, la presencia del crimen transnacional organizado (principalmente de narcotráfico), mafias locales de migrantes, contrabando, corrupción de funcionarios, y un precario acceso a servicios públicos básicos, constituyen una seria preocupación de seguridad nacional, también de las relaciones internacionales en función a la dimensión transnacional de la migración y una preocupación diplomática, debido a la responsabilidad del Estado para cumplir tanto con su responsabilidad de proteger sus fronteras terrestres como a la población migrante (Naciones Unidas, 1966 y 2018).

Es necesario precisar que el fenómeno migratorio venezolano involucra actores estatales de origen (Venezuela), de tránsito hacia Perú (Colombia y Ecuador) y destino desde el Perú (Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay), así como a otros países de la región. También, involucra a actores no estatales desde organismos internacionales relacionados con ayuda humanitaria como Naciones Unidas, OEA, ONG, como a actores no estatales relacionados con el crimen transnacional organizado, o con corrientes ideológicas y políticas regionales. En el ámbito interno, también se incluye a los actores políticos polarizados que desafían la estabilidad del país. Todos ellos tienen finalidades, objetivos y metas que cumplir, con sus propias fortalezas y debilidades, que tienen efectos en términos de amenazas o desafíos para la gestión de la crisis migratoria en el Perú y en la región. El acceso al conocimiento de las intenciones u objetivos de todos estos actores no es público, no es transparente y en sus aspectos más críticos puede considerarse que se mantiene oculto o disfrazados, lo que constituiría hechos “secretos” que necesariamente deben ser

tenidos en cuenta para la toma de decisiones y formulación de políticas por parte de los gobernantes y autoridades responsables.

En consecuencia, la necesidad de información precisa y oportuna, como resultado de conocimientos procesados con un alto nivel de certeza con respecto a los aspectos y circunstancias desconocidas, ocultas o disfrazadas que forman parte o acompañan el fenómeno migratorio venezolano, requieren como necesidad nacional el soporte de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones efectiva del gobierno frente a la crisis migratoria venezolana (Decreto Ley 1141, 2012).

## **Los servicios de inteligencia y la crisis migratoria venezolana**

Un concepto predominante en la doctrina comparada con respecto a la inteligencia de Estado se puede apreciar sobre la consideración de que la actividad de inteligencia opera en tres aspectos, algunos de los cuales se presentan en forma simultánea. Así, la inteligencia es un proceso, en términos de seguir un ciclo de actividades, desde la obtención de informaciones hasta su análisis y difusión, como producto, referido al conocimiento resultante de dicho proceso, y como organización, en términos de la institución encargada de realizar dichas tareas (Lowenthal, 2019). Los servicios de inteligencia, entonces, constituyen básicamente la organización responsable de asegurar el proceso de actividades de obtención de informaciones y su procesamiento a través de un ciclo ordenado y metodológico que permita obtener conocimiento pertinente, preciso y oportuno para la toma de decisiones de las autoridades políticas en el más alto nivel de la toma de decisiones exclusivamente en el ámbito de la defensa y de la seguridad nacional.

Así, los servicios de inteligencia son necesarios para obtener información confiable y verificable con respecto a la recopilación de datos y el análisis correspondientes sobre los flujos migratorios, identificar factores que impulsan o dimensionan el fenómeno migratorio, como condiciones geográficas de las rutas, organizaciones receptoras, direccionamiento laboral, condiciones de vida en tránsito o de instalación en el país receptor, entre otras, que permitan comprender el fenómeno y establecer predicciones confiables. Todo este conocimiento resulta vital para determinar políticas efectivas, para planificar respuestas y conducir acciones tanto en el ámbito nacional como de las relaciones internacionales.

Los servicios de inteligencia también realizan operaciones encubiertas, u operaciones especiales de inteligencia y de contrainteligencia con respecto a los desafíos a su seguridad nacional. Estas operaciones pueden ser consideradas como “la tercera opción” en cuanto las opciones de acción político-diplomática, o de intervención militar no resulten viables (Lowenthal, 2019).

## La inteligencia estratégica interna

La producción de inteligencia estratégica interna resulta fundamental para proveer de conocimientos precisos y oportunos con respecto a la crisis migratoria. Así, por ejemplo, la recopilación de datos y análisis de los flujos migratorios en la región fronteriza entre Perú y Ecuador resulta clave para tomar decisiones de carácter tanto preventivo como de respuesta inmediata se refiere, y principalmente sobre la migración ilegal.

Por ejemplo, en la Figura 1, se muestra la región fronteriza entre Perú y Ecuador y se puede visualizar en unos pequeños óvalos de color verde los puntos de reunión y puntos de cruce de migrantes ilegales venezolanos que ingresan masivamente al territorio peruano. En el extremo superior derecho, el primer óvalo de color verde denominado Aguas Verdes, coincide en la misma área la existencia de varios puntos de paso ilegal (debido al alto índice demográfico de la zona) con el único punto de control fronterizo del gobierno peruano; todos los otros puntos de cruce, y posteriormente de reunión tienen carácter ilegal. Las líneas en color rojo corresponden a las principales rutas de tránsito de migrantes ilegales que generan un desplazamiento desde el noreste al suroeste (NE - SO) dentro del territorio peruano, y son las más numerosas aquellas que se separan de la costa. Por las características geográficas de la zona, el mayor flujo de tránsito ilegal de migrantes venezolanos concurre sobre el punto denominado Casitas, en dirección a una quebrada denominada Quebrada Fernández que constituye el único corredor geográfico de tránsito a pie que permite el ingreso al territorio peruano en forma clandestina. Quiere decir que, si se controla el eje Casitas-Quebrada Fernández, se podría controlar significativamente el ingreso de migrantes ilegales hacia el interior del territorio peruano. En todos los puntos de color verde, se encuentra la presencia de mafias de migrantes ilegales y del crimen organizado, ya que las líneas rojas constituyen las rutas que emplean para sus actividades criminales en la zona fronteriza.

Es necesario precisar que este simple conocimiento procesado de la información disponible no ha generado, hasta el momento, una respuesta efectiva del Estado, ya que hasta donde se conoce el flujo de migrantes mantiene las mismas rutas y zonas de paso, lo que demuestra la disfuncionalidad en que se encuentra el empleo de la inteligencia en el país. Una eficiente gestión de inteligencia y contra-inteligencia podría ampliar y precisar y obtener nuevas informaciones que eleven la calidad de producción de inteligencia estratégica y contribuyan a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre la crisis migratoria.

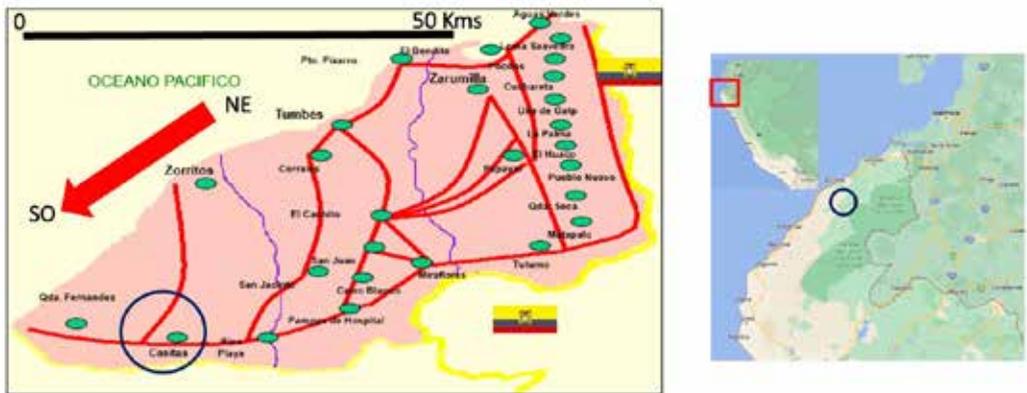
Los peligros y desafíos asociados con el flujo masivo de migrantes ilegales en la frontera con Perú se relacionan con el persistente daño que sufren los migrantes

por parte de las mafias ilegales y de las redes de crimen internacional organizado con presencia en la zona que generan violencia, extorsión, y en muchos casos les obligan a integrarse a estas bandas y redes criminales. En el mismo sentido, las inhumanas condiciones de vida por las que atraviesan los migrantes, sin acceso a servicios básicos, como agua, alimentos, de salud o seguridad, muestran la incapacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades nacionales e internacionales.

Esta circunstancia se refiere sólo a la situación fronteriza; por otro lado, los principales desafíos y peligros para la seguridad nacional del país se orientan con respecto al empoderamiento del crimen organizado internacional en el Perú, particularmente a la presencia de la banda criminal conocida como El Tren de Aragua en Lima y otras ciudades del país, que ha desplazado al crimen local con un incremento súbito y trágico del nivel de violencia, que causa terror en la población peruana. En los últimos días del mes de septiembre de 2023, los reportes periódicos indicaban que el jefe de esta banda criminal ya se habría trasladado desde Venezuela a la ciudad de Lima (Paucar, 2023), lo cual convertiría al Perú en la sede de una de las principales bandas del crimen transnacional en la región.

### Figura 1

Puntos de cruce, zonas de reunión y rutas de migración ilegal en la frontera entre Perú y Ecuador



Nota: Elaboración propia.

El peligro más significativo lo constituye entonces el muy posible hecho de que la banda criminal transnacional El Tren de Aragua llegue a controlar las redes de acopio y distribución de cocaína en el Perú hacia el extranjero, lo cual elevaría los niveles de violencia exponencialmente, así como el rechazo generalizado a la

migración venezolana. La información presentada bien podría constituir, complementada con un procesamiento exhaustivo, con información de mayor relevancia, y relacionándola con sus efectos sobre la política, la economía, el impacto social, los efectos sobre el empleo de las fuerzas de seguridad y sobre las relaciones internacionales, una aproximación de inteligencia estratégica fundamental para la formulación de políticas de seguridad nacional sobre el flujo migratorio venezolano. Explorar las experiencias de producción de inteligencia estratégica con respecto a los fenómenos migratorios hacia Europa o hacia los Estados Unidos constituye también un factor de significativa prioridad para el diseño y la elaboración de inteligencia estratégica para el caso de la migración venezolana en Perú.

La dimensión de los desafíos de la inteligencia estratégica interna en términos de peligro y daño a la seguridad nacional que implica el fenómeno migratorio venezolano en Perú requiere considerar la realización de operaciones de inteligencia de actividades encubiertas para determinar con precisión la ubicación, la organización, la fuerza, las modalidades de acción, su cadena de liderazgo, su sistema de comunicaciones, las relaciones de poder y de conflicto al interior de ellas, y que sólo se pueden obtener con la infiltración de las organizaciones criminales.

Con respecto a la contrainteligencia, resulta imprescindible tener en cuenta los altos niveles que dispone el crimen transnacional organizado, tanto por las grandes cantidades de dinero que mueve, como por la eficiencia de sus procedimientos de extorsión, lo cual les facilita generar corrupción e infiltrarse en los organismos de seguridad, los organismos judiciales, la prensa, la política y los negocios, y particularmente en las organizaciones de inteligencia; en este sentido, detectar, neutralizar e impedir que el crimen penetre nuestras organizaciones, constituye una consideración de acción prioritaria a ser cubierta por la contrainteligencia.

## **Desafíos de seguridad que ocasiona la migración masiva venezolana en Perú**

### ***Infiltración del crimen transnacional organizado***

La infiltración del crimen transnacional organizado sobre el territorio peruano se presenta como un hecho de muy alta probabilidad y está directamente relacionado con el fenómeno de la migración venezolana en el Perú a través de la banda criminal El Tren de Aragua. La dimensión de esta circunstancia es muy significativa y ya está requiriendo interés académico internacional, como el presente artículo lo evidencia.

El crimen transnacional organizado se infiltra en el Perú como efecto de la persistente inestabilidad y crisis del sistema político peruano que presenta a todos los presidentes de los últimos 33 años enjuiciados y encarcelados por corrupción, circunstancia que compromete casi a toda la clase política nacional y que explica la profunda crisis del sistema de seguridad nacional, externa e interna, así como el desborde del crimen y de la delincuencia común. Esta circunstancia sumada a las condiciones económicas donde más del 75 % de empleo nacional es informal y un 93 % de personas que prefiere trabajar en este sistema (Kamichi, 2023) hacen del Perú un país altamente favorable para la infiltración del crimen transnacional.

En razón a constituir la banda criminal El Tren de Aragua una organización generada en Venezuela y cuyos integrantes son venezolanos, ahora con efectiva presencia en Perú, esta organización, que acompaña el fenómeno migratorio venezolano en Latinoamérica (Insight Crime, 2023), se constituye en la principal red criminal responsable de la explotación de la migración venezolana, ya que a través de su organización, cantidad de integrantes y modalidad de crimen tiene capacidades para trasladar migrantes, cruzar las fronteras, recibirlos en el país de destino e integrarlos a su red criminal otorgándoles “empleabilidad criminal laboral” desde la trata de personas, extorsión, asesinatos por sicariato, lavado de dinero, entre otras modalidades.

## **El rechazo a la migración venezolana**

El súbito y masivo flujo de migración venezolana en los países de la región y en particular sobre el Perú ha generado tensiones sociales, económicas y políticas, ya que el incremento de la delincuencia común y de la violencia criminal atemoriza a significativos sectores de la población y exige severas respuestas en el ámbito de la seguridad por parte del Estado, el cual se ve rebasado en sus capacidades al mostrarse la policía como insuficiente y que acude a la participación de las fuerzas armadas en su apoyo. Las carencias materiales de las fuerzas del orden para responder en forma adecuada tanto a la migración como al incremento de la violencia criminal generan tensiones económicas, al mismo tiempo que aquellas que se producen como la ausencia de recursos para proporcionar servicios básicos a la población migrante. Estas tensiones económicas y sociales se expresan en un generalizado rechazo de ciertos actores y activistas políticos locales que se oponen a la migración venezolana y exigen la repatriación de estos, circunstancia de radicalismo que presenta la tendencia a agravarse.

Las reducidas capacidades para generar inteligencia estratégica, así como operaciones de inteligencia y de contrainteligencia por parte del Estado peruano,

con leyes apropiadas, con estándares internacionales y con un enfoque sobre la doctrina comparada de los servicios secretos, constituye también un serio desafío para el Estado peruano.

## **Importancia de la cooperación internacional en los ámbitos de inteligencia y contrainteligencia**

La cooperación internacional en el ámbito de la inteligencia implica la colaboración entre los diferentes servicios de inteligencia de los diferentes países, básicamente para contrastar información o inteligencia, para compartir información o recursos con el propósito de abordar amenazas, desafíos o peligros comunes (Díaz, 2017). En este sentido, la naturaleza transnacional de la crisis migratoria venezolana obliga a todos los países involucrados a una efectiva y mutuamente provechosa cooperación en los ámbitos de la inteligencia y de la contrainteligencia.

La cooperación constituye un verdadero desafío, teniendo en cuenta la naturaleza misma del secreto de estas organizaciones y las asimetrías en las capacidades de los países que requieren colaborar entre sí. La cooperación en asuntos de inteligencia sólo está limitada por la capacidad y el profesionalismo de las organizaciones involucradas, ya que al tratarse de asuntos en los que se abordan espacios de la seguridad nacional y de los decisores políticos, el riesgo de fracaso o deficiencia genera graves consecuencias.

El aporte en la cooperación internacional en inteligencia y contrainteligencia desde países de menor desarrollo, como el Perú, se fundamenta en las capacidades locales de acceso al territorio y a sus habitantes, al conocimiento de la población y cercanía a las organizaciones locales del crimen internacional, lo cual puede otorgar a los servicios de inteligencia de países con mayores capacidades una visión “insight”, es decir desde dentro del fenómeno migratorio y del crimen organizado, con un importante aporte de conocimientos y análisis que puede contribuir a superar “el vacío cultural” de los analistas foráneos, mientras que las capacidades de operaciones de inteligencia locales pueden otorgarle accesos con un mayor alcance y profundidad sobre las redes criminales involucradas con la migración.

Por otro lado, los aportes de la cooperación internacional desde países con mayores recursos se pueden orientar a la formación, la capacitación y el desarrollo de capacidades locales, soporte de tecnología, base de datos, soporte de contrainteligencia, soluciones de inteligencia artificial y de análisis de big data. Las reuniones bilaterales entre las direcciones nacionales de los servicios de inteligencia de

los países cooperantes constituyen el mecanismo más idóneo para establecer la prioridad sobre los aspectos de peligros y desafíos compartidos y el establecimiento de protocolos para la cooperación.

Enfrentar el fenómeno de la migración venezolana sin una efectiva cooperación internacional en el ámbito de inteligencia constituiría una seria limitación por parte del Estado la cual podría generar la ineficacia o fracaso de cualquier política o decisión de Estado con respecto a la crisis migratoria.

## **Necesidad de proteger los derechos de los migrantes**

Las circunstancias propias del fenómeno de migración venezolana en el Perú llevan a los migrantes a una significativa condición de vulnerabilidad, la misma que puede agravarse significativamente si es que se ven involucrados con operaciones de inteligencia y contrainteligencia. Por la condición de secreto propias a estas operaciones, la experiencia nos señala que las posibilidades de violaciones de derechos humanos constituyen un alto riesgo.

En este sentido, la necesidad de proteger los derechos humanos de la población migrante frente a las operaciones de inteligencia y contrainteligencia exige una doble dimensión de responsabilidad del más alto nivel de los tomadores de decisión política; una dimensión respecto a la institucionalidad de la función inteligencia, legitimada por una efectiva rendición de cuentas y la otra de alcance ético y moral. En este sentido, Mark Lowenthal detalla estos aspectos en sus capítulos décimo y décimo tercero de su libro *Intelligence: From Secrets to Policy*.

Personal de inteligencia, bien entrenado, profesional y sometido a una estricta rendición de cuentas a lo largo de todos los procedimientos que implican las operaciones de inteligencia y contrainteligencia resultan indispensables. Existen tres niveles de rendición de cuentas que reflejan el valor de la institucionalidad y la legitimidad que exige la función de inteligencia que deben acompañar estas operaciones y deben de estar suficientemente claras y especificadas en las leyes y reglamentos en los niveles correspondientes de las organizaciones de inteligencia, en el nivel de la oficina del primer ministro y de la presidencia de la República (propio de los decisores), y en el nivel del control parlamentario de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República que constituye en esencia la supervisión independiente de los sistemas de inteligencia. Considerar una supervisión independiente de cualquier otro actor, implicaría la desnaturalización de las actividades y operaciones de inteligencia. Para el caso peruano aún está pendiente desarrollar y fortalecer con mayor detalle la institucionalidad de la función de inteligencia me-

diante un robusto sistema de rendición de cuentas integral de las actividades y operaciones de inteligencia. En este aspecto, la cooperación internacional en inteligencia ya sea a nivel de los servicios de inteligencia, de su conducción política y del control parlamentario sería sumamente útil.

En la dimensión del ámbito de la ética y de la moral, resulta imprescindible tener en cuenta que la decisión política del más alto nivel es la única responsable para autorizar las operaciones de inteligencia y contrainteligencia, por ningún motivo los oficiales o el personal de inteligencia pueden asumir iniciativas de realizar operaciones. Un balance entre cuanto “secreto” se requiere, en términos de excluir a los otros elementos de seguridad del Estado, y cuál es el nivel real de peligro o daño a la seguridad nacional que pueda involucrar a algunas personas de la población migrante constituyen el principal mecanismo para protegerlos de la posibilidad de la violación a sus derechos humanos que puedan ser ocasionadas por las operaciones de inteligencia y contrainteligencia.

## **Conclusiones**

Durante este trabajo, se ha logrado contrastar información, revisar, estudiar y analizar fuentes académicas, estudios y reportes de prensa de investigación que han contribuido a explorar y determinar aspectos clave para la gestión de la inteligencia y contrainteligencia en el Perú como parte de la respuesta a la migración venezolana.

La gestión eficaz de la inteligencia estratégica en el Perú y de sus servicios de inteligencia resulta fundamental para la formulación de políticas, planes y para la toma de decisiones de las más altas autoridades del Estado, así como en la dirección de las acciones a llevar a cabo frente a la crisis migratoria en función de los peligros y desafíos que ocasionan a la seguridad nacional del país, a la naturaleza transnacional y compleja del fenómeno migratorio, y a la responsabilidad internacional del Estado.

El desafío más serio se refiere a las críticas capacidades de la inteligencia y contrainteligencia nacional, producto de la inestabilidad y la corrupción persistente en los más altos niveles de la política nacional, por estar funcionando en una dimensión de carácter policial y judicial contraria a la naturaleza de la función de inteligencia de Estado y sin tener en cuenta la doctrina comparada. Esta circunstancia resulta disfuncional para el empleo de la función inteligencia de Estado y debilita significativamente las oportunidades y los alcances de la cooperación internacional en asuntos de inteligencia imprescindible para enfrentar el fenómeno

migratorio.

Frente a la migración venezolana, el peligro más importante se refiere a la infiltración del crimen transnacional organizado en el Perú a través de la banda criminal El Tren de Aragua que ha realidado una explotación sistemática de la población migrante al introducirla en sus redes y actividades criminales, y ha ocasionado el acelerado y persistente incremento de la violencia criminal en el país.

Las operaciones de inteligencia y contrainteligencia, propias de la función inteligencia de Estado pueden constituir un serio riesgo a la violación de los derechos humanos de la población migrante en el Perú, para lo cual resulta necesario fortalecer la institucionalidad y la legitimidad de la función inteligencia mediante un robusto sistema de rendición de cuentas sobre la actividad de inteligencia en los niveles de los servicios de inteligencia, de la presidencia de la República, de la oficina del primer ministro y de la Comisión de Inteligencia del Congreso. Simultáneamente, un balance entre las condiciones de cuanto “secreto” se requiere para proteger la seguridad nacional con una detallada precisión de qué tipo personas de la población migrante se encuentran relacionadas con los niveles más altos de las bandas criminales que operan en el Perú, constituirían el principal mecanismo para proteger a la población migrante venezolana de las operaciones de inteligencia y contrainteligencia.

## Referencias

Arce, J. (2023, mayo 30). *Cómo el ‘Tren de Aragua’ logró “desaparecer” a temidas bandas peruanas y tomar la batuta del crimen en territorio ajeno.* (“Cómo el ‘Tren de Aragua’ logró “desaparecer” a temidas bandas peruanas ...”) infobae. <https://www.infobae.com/peru/2023/05/30/tren-de-aragua-en-peru-como-logro-desaparecer-a-temidas-bandas-peruanas/>

Carens, J. H. (1996). Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration. *The International Migration Review*, 30(1), 156–170. <https://doi.org/10.2307/2547465>

Colmenares, V. O. (2023, mayo 22). *Cómo el temido Tren de Aragua logró expandir sus tentáculos por América Latina desde una “lujosa” cárcel de Venezuela.* *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65629446>

Decreto Legislativo 1141 (2012, 12, 10), *Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.*

Recuperado el 4 de septiembre de 2023, de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01141.pdf>

Díaz, G. (2017). La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la unión europea: ¿cooperación transnacional o multinacional? (“la cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la unión ...”) *UNISCI Discussion Papers, No 13*. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72528/Gustavo13b.pdf>

Fernández, L. (2021, enero 3). *Así operan las redes de tráfico ilícito de migrantes venezolanos en Tumbes.* (“Así operan las redes de tráfico ilícito de migrantes venezolanos en ...”) *El Comercio Perú*. <https://elcomercio.pe/peru/tumbes/trafico-de-personas-tumbes-venezolanos-en-peru-asi-operan-las-redes-de-trafico-ilicito-de-migrantes-en-frontera-de-peru-y-ecuador-informe-aptz-noticia/>

Gómez Vega, R. (2023, abril, 26). Dina Boluarte culpa a los migrantes de la ola de delincuencia en Perú. (Dina Boluarte culpa a los migrantes de la ola de delincuencia en Perú) *El País, Edición Internacional*. <https://elpais.com/internacional/2023-04-27/dina-boluarte-culpa-a-los-migrantes-de-la-ola-de-delincuencia-en-peru.html>

Gutiérrez Silva, J. M., Romero Borré, J., Arias Montero, S. R., & Briones Mendoza, X. F. (2020). Migración: Contexto, impacto y desafío. Una reflexión teórica. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVI (2),299-313. Fecha de consulta 16 de septiembre de 2023. ISSN: 1315-9518. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28063431024>

Insight Crime (2023, setiembre, 20). *Tren de Aragua*. Recuperado de <https://insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/tren-de-aragua/>

Kamichi Miyashiro, M. J. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. (La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario) *Desde el Sur Revista de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Científica del Sur*, 15(1), e0013. <https://doi.org/10.21142/des-1501-2023-0013>

Kent, Sherman (1996 Junio 5). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton University Press. Recuperado (2023, julio, 22) de <https://archive.org/details/strategicintelli0000kent>

Lowenthal, M. M. (2019, noviembre, 08). What Is Intelligence [¿Qué es inteligencia?]. En CQ Press (Ed.), *Intelligence: from Secrets to Policy* (p. 616). CQ Press; 8th edition.

Mendoza, W., & Miranda, J. J. (2019). La inmigración venezolana en el Perú: desafíos y oportunidades desde la perspectiva de la salud. (SciELO - Saúde Pública - La inmigración venezolana en el Perú vista ...) *Revista peruana de medicina experimental y salud pública*, 36(3), 497. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2019.363.4729>

Jiménez Moyano, F. J. (2012). *Manual de Inteligencia y Contrainteligencia*. CISDE

Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (A/RES/2200). (pacto internacional de los derechos civiles y políticos) Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado de [coretreatiessp.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/ohchr.org) (ohchr.org)

Naciones Unidas. (2018). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195). (Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)) Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado de [N1845203.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/un.org) (un.org)

Naciones Unidas, Perú. (2022, diciembre 21). *La migración venezolana y su impacto*. (comunicado de prensa) <https://peru.un.org/es/212763-la-migración-venezolana-y-su-impacto>

Panorama. (2023, julio 30). *Incursión en el bosque de la muerte: Panorama llega a la frontera de robos y secuestros*. (“¡Exclusivo! Incursión en el bosque de la muerte: equipo de Panorama ...”) Youtube. <https://youtu.be/k7XSApT1VIw>

Paúcar, L. (2023, setiembre, 21). *Niño Guerrero, principal líder del Tren de Aragua, estaría en Perú después de fugar por túnel*. Infobae.

INFOBAE. <https://www.infobae.com/peru/2023/09/21/nino-guerrero-principal-lider-del-tren-de-aragua-estaria-en-peru/>

Quiñones, C., Sánchez, K., Delgado, J., & Contreras, M. (2022). Control y migración ilegal en la frontera entre Perú - Ecuador, Aguas Verdes - Tumbes. *Universidad, ciencia y tecnología*, 26(114), 17-28. <https://doi.org/10.47460/uct.v26i114.587>

Real Academia Española. Secreto. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 24 de agosto del 2023 en <https://dle.rae.es/secreto?m=form>

Ribas-Mateos, N., & Dunn, T. J. (Eds.). (2021). *Handbook on human security, borders and migration* [Libro de mano de seguridad humana, fronteras y migraciones]. Edward Elgar Publishing.

Simmel, G. (1906). The sociology of secrecy and of secret societies. *American Journal of Sociology*, [La sociología del secreto y el secreto de la sociedad] 11(4), 441-

498. <https://doi.org/10.1086/211418>

Ruiz, C. (2002). *Servicios de inteligencia y seguridad del estado constitucional*. Tecnos.

R4V. (2023, 08,08) *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

Warner, M. (2002). Wanted: A Definition of “Intelligence” [Se busca: una definición de inteligencia] *Studies in Intelligence*. <https://www.cia.gov/resources/csi/studies-in-intelligence/volume-46-no-3/>

### **Juan Carlos Liendo O’Connor**

ORCID: 0000-0003-1743-7121

Coronel del Ejército del Perú en situación de retiro, analista y consultor internacional de Riesgos Políticos y de Seguridad, director de la revista XAUXA, profesor de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad San Ignacio de Loyola, profesor de la Escuela Superior de Guerra del Ejército, y de la Escuela Militar de Chorrillos, exdirector nacional de la Dirección Nacional de Inteligencia, exasesor de la Comisión de Inteligencia del Congreso, y exjefe del Servicio de Inteligencia del Ejército. Prestó servicios como oficial de enlace del Comando Conjunto de las FFAA con el Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica. Con estudios de oficial de Estado Mayor en Fort Benning, GA, USA y una maestría en Relaciones Internacionales, es un profesional en Seguridad Nacional, Inteligencia y Política Internacional.

## **Capítulo XI: Gestión de crisis en el contexto de la crisis migratoria venezolana**

Miguel Ángel Rodríguez Mackay

### **Resumen**

El artículo desarrolla un enfoque realista y crítico de la migración venezolana hacia el Perú, el segundo Estado receptor de su población que inició una diáspora relevante por el mundo, principalmente luego de la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013. Ausculta el contexto regional que la produjo e ingresa a efectuar una evaluación sustantiva de las estrategias de gestión de crisis por el Estado peruano, en la que refiere sus fortalezas, pero también sus falencias. En el desarrollo del trabajo, se exponen las afectaciones de la migración venezolana y la aparición de las circunstancias críticas de su permanencia en colisión con la vida interna peruana, que dan pie a fenómenos de xenofobia y a la adopción de medidas por el Estado. Refiere, finalmente, los apoyos de ONG y particulares para su población más vulnerable en el país y reflexiona acerca de la necesidad de contar con una verdadera política Estado en el asunto migratorio.

*Palabras clave:* Migración venezolana, crisis migratoria, política migratoria, diáspora, evaluación sustantiva.

### **Abstract**

The article develops a realistic and critical approach to Venezuelan migration to Peru, the second receptive state for its population that began a relevant diaspora around the world, mainly after the arrival to power of Nicolás Maduro in 2013. It examines the regional context that produced it and begins to carry out a substantive evaluation of the crisis management strategies of the Peruvian State, referring to its strengths, but also its shortcomings. In its development, the work exposes the effects of Venezuelan migration and the appearance of the critical circumstances of its permanence in collision with Peruvian internal life, giving rise to phenomena of xenophobia and the adoption of measures by the State. Finally, he refers to the support of NGOs and individuals for the most vulnerable population in the country and reflects on the need to have a true State policy on the issue of migration.

*Keywords:* Venezuelan migration, Migration crisis, Migration policy, Diaspora, Substantive evaluation.

## **Contexto de la crisis migratoria venezolana**

Acerca de la gestión gubernamental es precisamente de la que más adolecen los Estados en desarrollo, principalmente los latinoamericanos, en la era contemporánea, ya que factores exógenos como el fenómeno de la migración internacional alteran el statu quo de sus frentes internos y de sus economías por las remesas (SNM, 2008), casi siempre con poco nivel de reacción, como para atenuar el referido impacto migratorio en la proyección del Estado en el sistema internacional en sus diversos anillos de interacción, esto es, bilateral, subregional, regional, hemisférico y planetario. Esta vulnerabilidad se torna mucho más evidente cuando surgen circunstancias imprevistas, de naturaleza ocasional o atípicas que influyen en los procesos de asimilación o de adecuación de las oleadas migratorias principalmente. Así, el fenómeno de la migración en general, y de la venezolana en particular, no está exento de esta realidad.

La gestión es una de las más importantes tareas de los gobiernos, porque efectiviza lo planeado cuando aún no se cuenta el poder político, y de sus aciertos o errores dependerá en gran medida el tamaño del impacto del fenómeno migratorio intraestatal. Si partimos de la idea cundida de que la migración al final siempre produce un impacto positivo en los Estados, podríamos quedarnos reducidos a aceptar o asentir sus causas casi como parte de una movilización por normalización y esa premisa en el fondo pareciera que no es así, mirando el realismo político y social fáctico.

De hecho, la migración que resultará relevante en nuestros análisis no es precisamente la migración voluntaria, sino la forzada, es decir, la que es valorada por sus complejidades, porque deviene del imperio de las circunstancias internas en el Estado de origen, como sucede en el caso de Venezuela, donde las motivaciones económicas por sobre todas las cosas han sido las causas generadoras de una de las más graves y agudas migraciones que registra la historia de América. El número de venezolanos que dejaron su patria, llega hasta los 7 millones en promedio y más de 1,5 millones han llegado hasta el Perú – no estamos anotando a la migración irregular ni a los refugiados (Urbina, 2012) –; así, nuestro país se ha convertido en el segundo receptor después de Colombia, y por delante de Estados Unidos de América, que figura como tercer destino migratorio.

El fenómeno migratorio venezolano relevante en realidad comenzó luego

de la muerte del expresidente Hugo Chávez, en marzo de 2013 casi como por un-gimiento propio del derecho divino medieval, pues su nominación fue voluntad manifiesta del desaparecido mandatario venezolano por enfermedad. No hay registro de oleadas significativas o de enormes movilizaciones fuera de las fronteras venezolanas durante los primeros tres lustros del chavismo que asumió el poder en febrero de 1999. Esta realidad advierte, entonces, que hubo un progresivo proceso de hartazgo y desencanto en la población venezolana que, por las erráticas políticas del régimen madurista, terminaron adoptando la más grave decisión de sus vidas, es decir, dejar el lugar que los vio nacer con el único objetivo de procurar un nuevo *modus vivendi*, que les diera la esperanza de hallar la luz al final del túnel para realizar sus legítimas aspiraciones. Si consideramos, además, que el grueso de los migrantes venezolanos constituye una población joven – alrededor del 57 % de los que llegaron al Perú oscilan entre los 20 y 40 años de edad según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) –, comprensiblemente determinados en asegurar sus proyectos de vida dominados por la incertidumbre.

La realidad política y económica en Venezuela hacía insostenible contener el inexorable proceso de enormes movilizaciones hacia afuera del territorio nacional. De hecho, el impacto que produjo la brusca caída en la producción del petróleo que registró en 2012 hasta 2,8 millones de barriles diarios, había llegado sorprendente e insospechadamente en 2019 a solo 0,6 millones de bpd (Organización de Países Exportadores de Petróleo – OPEP), lo cual ha producido una de las alarmas económicas más dramáticas de los últimos tiempos para Venezuela. Junto a esta cruda realidad en un país signado en el imaginario de América Latina y del mundo como uno de los que, precisamente por el petróleo, tenía asegurado su destino de desarrollo y prosperidad, más bien como para crearlo como lugar de destino de otras poblaciones de la región y del globo, atraídas por la bondad de la naturaleza por contar con tanpreciado recurso. Con lo anterior, no menos grave fue hallar que las reservas internacionales del país habían cerrado en agosto de 2019 en 8311 millones de dólares, distante de los 29 890 millones de dólares que el país contaba en 2012, tal como puede ser fácilmente verificado en la data del propio Banco Central de Reserva de Venezuela.

En una exposición realizada por el doctor Aníbal Sánchez Aguilar, entonces jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se da cuenta, además, de que el Banco Mundial había estimado la inflación en 10 000 % para fines de 2019 y que el Fondo Monetario Internacional (FMI), había previsto una contracción del 25 %. Hacer maletas era el irresoluto plan de decenas de miles de venezolanos que por esos años contaban con cada vez menos dinero para alimentarse y por lo menos para sobrevivir a la crisis económica. El camino no podía ser otro que dejar el país y así fue configurándose que la diáspora venezolana comenzara a agudizarse como una de las más indetenibles en el mundo, ya que amigraban

hacia diversos destinos. Colombia y el Perú, en ese orden, son los países que han concentrado más de la mitad de las oleadas migratorias llaneras.

La foto de las entradas de venezolanos hacia el Perú entre 2016 y 2019, que es el período explosivo de la migración llanera, es absolutamente revelador, es decir, mientras que al inicio del Gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski se contaba con 55 742 entradas de venezolanos en nuestro país, para diciembre de 2019, ya durante el Gobierno de Martín Vizcarra, el acumulado de ingresos de ese país había llegado hasta 1 519 665 de sus ciudadanos.

Resulta una paradoja que en pleno siglo XXI nos concentremos en evaluar el fenómeno migratorio venezolano por América y otras partes del mundo, cuando más bien lo que se cuenta en la literatura histórico-jurídica sobre la migración en nuestro hemisferio es que América ha sido, contrariamente, un espacio del globo determinado como objetivo de las diversas oleadas migratorias que registra la historia de la humanidad.

Resultará útil recordar que, frente las teorías inmigracionistas sobre el poblamiento de América, primero de Ales Hrdlicka, que sostenía el ingreso en nuestro continente por el estrecho de Bering durante la cuarta glaciación de Wisconsin en lo que se denominó la era de hielo, pues los glaciares habían cruzado sus fronteras naturales y los casquetes polares habían llegado hasta espacios muy cercanos a los trópicos, que propiciaban el paso de poblaciones asiáticas hasta nuestro continente; enseguida la teoría del etnólogo francés, Paul Rivet, para quien el poblamiento americano procedía de la Polinesia y la Melanesia, lo que permitió hallar similitudes entre los rasgos físicos entre los habitantes de esta parte del mundo y los aborígenes americanos; y, luego la del antropólogo portugués, Antonio Méndez Correa, que había trazado el poblamiento de América por los desplazamientos de pueblos australianos que se decidieron ingresar en nuestro continente por la porción más austral del planeta, muy cerca de los espacios antárticos, y todo el proceso migratorio que siguió a los viajes de circunnavegación europeos de fines del siglo XV e inicios del siglo XVI.

Resulta conveniente a los propósitos de este artículo la referencia anterior al histórico proceso de inmigración de América - durante los siglos que siguieron al descubrimiento de América, las migraciones continuaron hacia esta parte del globo por otras poblaciones europeas, asiáticas y africanas en una diversidad de condiciones y circunstancias -, para dejar sentado que el proceso inmigracionista es el que ha dominado el decurso de la vida en América y que lo que se experimenta en pleno siglo XXI por ciudadanos centroamericanos, venezolanos y haitianos, fundamentalmente, constituye un fenómeno atípico, también por una serie de circunstancias endógenas o del frente interno de los Estados, aunque esta vez dominadas

por razones económicas y de seguridad principalmente. De allí que ahora abordaremos, *stricto sensu*, el fenómeno migratorio más bien desde las entrañas de nuestro continente, como es el caso de la migración venezolana hacia el Perú, aun cuando se han realizado, además, hacia otras partes del continente y del mundo.

La vorágine con que se dio el proceso de migración venezolana, debido a la gravedad de la crisis política, social y económica en ese país desde que se produjo la asunción a la presidencia por parte de Nicolás Maduro en 2013, a la muerte de Hugo Chávez, se volvió incontrolable e indetenible por parte de los países receptores, principalmente Colombia y el Perú. Lo anterior confirma que, en lo que concierne a nuestro país, la mirada o aprehensión nacional del fenómeno migratorio, que se convertiría en los años siguientes en uno de los más agudos problemas con impacto en la vida y el desarrollo nacional, sin que tenga que afirmarse que fue un obstáculo, fue el haberlo asumido como un asunto solamente coyuntural, sin advertir su posicionamiento como fenómeno social exógeno que ingresaba entre las variables significativas, primero, y relevantes, después, en lo que corresponde a la atención gubernamental peruana. La realidad concomitante, que no podía ser obviada por las autoridades nacionales, era el eminente carácter humanitario subyacente que tenía la migración venezolana, por lo que no podía ser soslayada por el Estado peruano que, de pronto, se vio con una migración de tamaño ciclópea y de naturaleza inmanejable, en tanto que había poco margen para evitarla o retenerla y para decidirse por una actitud de política de Estado westfaliana, es decir, de respeto irrestricto a la decisión soberana y nacional relativa al cierre de fronteras, frente al referido carácter humanitario de la migración que comenzaba a sopesar como factor de presión regional.

No estamos afirmando que el Perú debió seguir la adopción de medidas humanitarias desde una conceptualización obligatoria, porque siempre debe haber una consideración por priorización del principio de soberanía del Estado, fundado en la inviolabilidad de las fronteras nacionales, que constituye una pétrea prerrogativa estatal impedir el acceso en el territorio nacional de quienes el Estado crea conveniente, o abrir dichas fronteras a la migración venezolana por el imperio del derecho a la migración fundada en su eminente dosis humanitaria, siempre superior, incluso, que la libertad de tránsito internacional que el Pacto de Marrakech de 2018 había sembrado para la literatura contemporánea del derecho internacional de las migraciones.

Ante este marco propio del realismo de la migración venezolana, que desnudó los altos niveles de vulnerabilidad a que había llegado dramáticamente el frente interno en Venezuela por el régimen chavista, primero y chavista-madurista, después, era evidente que los países de la región no podían mostrarse indiferentes desconociéndolo como fenómeno excepcional, por lo que no pudo ser eludido o evadido

por el gobierno del Perú, poniendo a su gestión gubernamental en esta materia, en una auténtica encrucijada – si hubiéramos tenido una mirada clara y objetiva de Estado con prospectiva indispensable, entonces todo hubiera sido delimitado con eficacia y efectividad en el tamaño de contingencia para la inexorable crisis migratoria, pero que sinceramente no tuvimos –, sobre las decisiones que debían adoptarse antes que para detener las oleadas migratorias, que seguirían indetenibles, en la estrategia de receptividad de la migración venezolana, y que fuera uno de los mayores problemas para el país, debido a la ausencia de una articulación coherente y sensata de lo que en la doctrina se entiende por migración segura como política de Estado que a todas luces, debemos reconocer, que no tuvimos.

No obstante, lo anterior tampoco es una premisa del pesimismo como para considerar que nada funcionó frente a las oleadas migratorias hacia nuestro país. La realidad es que siempre hemos sido una nación receptiva por lo que el Perú no podría ser imputado como Estado indiferente o indolente con la coyuntura migratoria regional o internacional venezolana. Sin embargo, nuestro empirismo estatal nos condujo a la adopción de gestiones sobre la inmigración llanera con vacíos o falencias que no pueden ser soslayadas o evadidas en el juicio de valor que este trabajo altamente delimitado por su carácter científico y objetivo, lo exige.

## **Políticas y estrategias del Gobierno peruano ante la migración venezolana**

Frente a la realidad de la migración venezolana hacia diversas partes de nuestra región, particularmente hacia Colombia y el Perú, nuestro país que, en el marco de su soberanía, decidió un conjunto de políticas y estrategias nacionales traducidas en medidas para afrontar la referida movilización internacional iniciada fundamentalmente en 2016 desde el norte de Sudamérica, lo que activó de manera relevante la denominada Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria que ya había sido establecida en 2012 – aunque el Decreto Supremo n.º067-2011-PCM del 26 de julio de 2011, a tan solo dos días del final del Gobierno de Alan García Pérez, ya lo había prefigurado, estableciéndolo en su ratio constitutiva –, y a partir de allí, fueron dictadas medidas y acciones que vamos a desarrollar a continuación, e incidir en esta parte en que la política nacional migratoria o política migratoria interna, es una facultad que corresponde a la Superintendencia Nacional de Migraciones (M, 2023), que fuera creada por Decreto Legislativo n.º1130 del 12 de diciembre de 2012 y que conforme su artículo 2 (M, 2023), Migraciones tiene competencia a nivel nacional para la coordinación del control migratorio en el país.

Conviene recordar que la referida Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria, creada por el Decreto Supremo n.º067-2011-PCM, tuvo como propósito central constituirse en una mesa permanente de vocación transversal para mirar holísticamente y desde los diversos sectores del Estado comprometidos directa o indirectamente con las complejidades de la migración hacia nuestro país. Esta mesa se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que en esa calidad preside sus desarrollos en el objetivo de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria, en las diferentes etapas del proceso migratorio, todas vinculadas, incluso, con la participación de actores no estatales, que abarcan ámbitos asociados a la política económica, social, comercial, laboral, de salud, cultural, seguridad, y de otros sectores más en los que se produce el desarrollo del país.

Con lo anterior, en la idea de levantar los cimientos para llevar adelante una verdadera política de gestión migratoria, el Perú decidió la dación del Decreto Legislativo n.º1236 de 2015 o Decreto Legislativo de Migraciones y tan solo un año después, fue dictado el Decreto Legislativo n.º1350, también Decreto Legislativo de Migraciones en 2016, y ambos, más allá de la celeridad con que fueron dados, constituyeron importantes avances hacia la denominada modernización de la política peruana sobre gestión migratoria, pues fueron establecidas las bases de naturaleza administrativa – esto fue realmente fundamental – que tuviera como objetivo el ordenamiento y el control de los flujos migratorios.

Desde una mirada objetiva y constructiva del tratamiento peruano del asunto migratorio, los intentos por conseguir una gestión migratoria integral, eficaz y efectiva, aunque fueron realizados con los esfuerzos de los expertos muy comprometidos, el nivel político parecía no tener clara una conceptualización de lo que estaba intentando llevar adelante el Estado peruano respecto de la realidad migratoria venezolana que comenzaba a generar una mayor atención por parte de nuestras autoridades, sin tener una visión compacta como sí, en cambio, profesaban los expertos en el Ministerio del Interior y en la Cancillería de la República.

La realidad exigía, eso sí, que el Perú pudiera contar con una respuesta articulada y orgánica ante el creciente flujo migratorio que se vislumbraba en el país. Un escenario realmente de profundas lamentaciones para el momento actual hubiera sido que los especialistas en el aparato estatal no idearan o no concibieran la referida Mesa Multisectorial Migratoria, porque sin ese espacio y nivel de coordinaciones, el colapso por la ausencia de una visión de Estado, compacta y trascendente en el tiempo, hubiera producido errores y problemas mucho más complejos de los que se han presentado con la migración venezolana en el país, principalmente en los espacios de fronteras, que son los más vulnerables del territorio nacional.

## La política de regularización migratoria

El fenómeno migratorio venezolano, que debe ser calificado de incuestionable éxodo masivo – según reporta Migraciones, fueron ingresando sucesivamente en el Perú, en indetenible número ascendente: 56 742 (2016), 223 162 (2017), 814 795 (2018), y 862 952 (2019), 1 043 000 (2020), 1 286 464 (2021), 1 450 000 hasta llegar a sumar en 2023, a más de 1 500 000 - (OIM, 2022) obligó a la autoridad nacional a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones a implementar una política de regularización migratoria, en la idea de ordenar a la población venezolana en el país y a partir de allí planear una política interna ad hoc respecto de su permanencia en el territorio nacional.

La primera medida adoptada por el Estado peruano fue el establecimiento del denominado permiso temporal de permanencia (PTP), y se hizo por primera vez en enero de 2017, a través del Decreto Supremo n.º002-2017-IN, para las personas de nacionalidad venezolana. Este proceso de regularización fue ampliado durante la primera mitad de ese año, y luego, en enero 2018, por otro Decreto Supremo, el n.º001-2018-IN, para los venezolanos que habían logrado ingresar en el Perú inclusive hasta finales de ese año. Es verdad que no fue una medida original de la autoridad peruana, ya que había sido adoptada en otros países de la región, pero dada su utilidad y pertinencia, realmente se convirtió en una medida eficaz, pues por primera vez se otorgaba a los migrantes venezolanos la expedición de un documento peruano para normalizar su permanencia en el país, teniendo en cuenta que muchos habían llegado hasta el Perú sin siquiera contar con documentos básicos por el enorme desajuste político organizacional en Venezuela, que volvía una odisea conseguir a los propios venezolanos sus documentos de identidad o de identificación para el exterior, como era el caso del pasaporte, además del alto costo que sigue significando obtenerlo.

El PTP, entonces, fue realmente necesario y su objetivo se circunscribió en registrar e identificar a los venezolanos, esta vez con un documento oficial del Estado peruano, por el cual, además de regularizar su condición migratoria, creaba las bases para su inserción en el país y que no solo les permita formalizar su condición migratoria, sino, además, abrir espacios para su progresiva incorporación en el proceso productivo del país, lo que en buena cuenta significaba trabajar, emprender y acceder a servicios públicos y privados, como abrir una cuenta bancaria, revalidar sus títulos, entre otras prerrogativas. La medida puso de relieve – hay que decirlo – el principio de solidaridad internacional del Perú para con los venezolanos, en el que nuestro país asumía el activo de migrantes de otro país cuyo Gobierno debió velar por su integridad y por el destino de sus proyectos de vida.

El proceso cronológico de los actos de gestión por parte del Perú supuso, a la luz de lo referido precedentemente, que, en el mes de agosto de 2018, se exigiera el pasaporte como documento exclusivo para el ingreso de los venezolanos al Perú, y a la luz de la vorágine que significaba el indetenible éxodo, en el mes de julio de 2019, el Perú decidió exigir contar con visa para el ingreso de ciudadanos venezolanos al país. En el caso de la referida visa, en realidad, se trataba de dos tipos, es decir, la visa humanitaria y la de turismo. Aunque la visa humanitaria reflejaba el sentido de la anotada solidaridad internacional del Perú, también será bueno decir que constituía un serio riesgo por el estatus que se estaba concediendo sin proponérselo, pues tratándose de una visa de connotación especial como ha sido referido en la doctrina internacional sobre la materia, la autoridad peruana no estaba considerando que contarla podía significar en algún momento la posibilidad para invocar tanto el derecho internacional humanitario como el derecho internacional de los refugiados. En consecuencia, la presencia de los migrantes con este tipo de visa para ingresar al país promovía el argumento de que se debía a un acto persecutorio por parte del régimen venezolano de Nicolás Maduro, lo que en el fondo podría haber supuesto un mayor número de invocaciones de la condición de refugiados en el Perú, y ya se sabe que los perseguidos por Maduro eran y siguen siendo un número exiguo en relación a los migrantes venezolanos que llegaron en calidad de inmigrantes, porque en su país no había ni hay condiciones para desarrollar el legítimo proyecto de vida personal y/o familiar. La visa por turismo también fue contemplada, pero ya sabemos que en términos del realismo político que nos motivó la situación en Venezuela, aparecía como una visa de circunstancias por excepción, cercanas a la entelequia o a la posibilidad de contarla tan solo por demostrar una situación económica importante.

Para estos últimos procesos ya se había decidido por el Gobierno del Perú el establecimiento de la denominada acta de permiso de trabajo extraordinario provisional que estaba enmarcada en el propósito del PTP. Esta acción había conseguido brindar al migrante venezolano la posibilidad real para que pudiera llevar adelante tareas productivas que le generara ingresos para lograr algún tipo de renta que le diera cierta libertad e independencia. Aquellos que, en el devenir de su *modus operandi*, principalmente laboral, lograran ciertas estabilizaciones, el Perú les extendió el carné de extranjería, que en buena cuenta reconocía la denominada calidad migratoria especial residente, un paso más relevante a todos los conseguidos.

En plena pandemia de la COVID-19, el 21 de octubre de 2020, el Gobierno del Perú, mediante el Decreto Supremo n.º 010-2020-IN, activó un nuevo proceso de regularización migratoria. En realidad, este significó la aprobación de medidas especiales y excepcionales y de naturaleza temporal como todas las disposiciones dadas con anterioridad, en el objetivo de seguir brindando facilidades a los ve-

nezolanos que seguían llegando al país, que no podían ser otras distintas a las ya decididas ampliaciones del plazo para la solicitud de permanencia temporal, de lo contrario, se verían frenadas o hasta paralizadas sus actividades en el territorio nacional.

En lo que va del 2023, mirando el impacto que han producido en el país las acciones delincuenciales por grupos reducidos de extranjeros y, entre estos, los de nacionalidad venezolana, las presiones políticas y sociales llevaron a la autoridad nacional a adoptar mayores medidas para la regularización de los venezolanos en el país con la idea de que esa será la forma de ejercer un mayor control de datos y de información de los extranjeros en el país, al mismo tiempo que continuar contribuyendo a su formalización por regularización. Así, el 26 de abril de este año, fue aprobado el Decreto Supremo n.º003-2023-IN que ha permitido la habilitación del actual proceso de regularización migratoria, y cuyo plazo para acogerse vence el 10 de noviembre de 2023.

Lo cierto es que el actual proceso de regularización comenzó el 10 de mayo de 2023, y desde ese entonces hasta el cierre de este trabajo, más de 152 mil personas extranjeras han iniciado el trámite de regularización para obtener el permiso temporal de permanencia. La tramitología será bueno aquí referirla como parte de las gestiones implementadas por Migraciones. En efecto, se inicia de manera virtual, a través de la Agencia Digital Migraciones, con el objetivo de facilitar el proceso. Luego de que los extranjeros han realizado el llenado de sus datos, lo que incluye los formularios, la persona debe elegir la sede y la fecha en que realizará la parte presencial del trámite, que implica el registro de sus datos biométricos, huellas digitales y fotografía. Esta parte del proceso es ineludible, porque permite verificar los antecedentes del solicitante, más allá de la información que él haya introducido en los formularios del sistema. De hecho, en esta etapa, se ha podido identificar a algunas personas con alertas de Interpol y otros antecedentes, lo que permitió su detención. Cabe señalar que el 10 de noviembre de este año vence el plazo para iniciar el referido trámite. Por tanto, aquellas personas que no tramiten el CPP serán objeto de un proceso sancionador que conlleva a la orden de salida obligatoria del país y esta medida tiene carácter imperativo y, hay que decirlo, es entre las diversas medidas dictadas por el Poder Ejecutivo una de las pocas realmente sin mayor opción para los extranjeros, por lo que debemos entender que, para los migrantes venezolanos, principalmente. De hecho, el artículo 196 del Reglamento de la Ley de Migraciones establece como causal de orden de salida del país, y cito: “encontrarse en situación migratoria irregular por ingresar al país, sin realizar el control migratorio y no haber solicitado su regularización”. Esta orden de salida puede derivar a una irremediable expulsión.

Junto con todo lo anterior, también en abril de 2023, la Superintendencia

Nacional de Migraciones ha llevado adelante la implementación de la ley aprobada por el Congreso de la República que ha dispuesto la amnistía de multas migratorias para los extranjeros en nuestro país. Se trata de la Ley n.º31731 que exonera de esa sanción a las personas extranjeras que no realizaron su prórroga de residencia y acumularon multas que, en muchos casos, eran impagables. El trámite de amnistía es completamente virtual, no es necesario que el solicitante acuda a una oficina de Migraciones y en realidad eso es muy importante considerando que los migrantes venezolanos, principalmente, han venido laborando en condiciones desventajosas precisamente por su situación de vulnerabilidad, propia de los migrantes, y con ingresos que se encuentran en muchos casos por debajo del promedio de lo que reciben los peruanos por análogas actividades en el país. Al eliminar su deuda, el migrante puede concluir la prórroga de su residencia o trámite pendiente y continuar con su situación regular en el país. Eso ha sido, sin duda, un paso en positivo que se ha podido conseguir en los últimos tiempos y debe ser aliviado.

Finalmente, en esta parte, una de las medidas que se han llevado adelante por la Superintendencia Nacional de Migraciones con apoyo exógeno, fundamentalmente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – en el capítulo 12 de este libro se efectúa un desarrollo de los procesos cooperantes con que ha venido contando el Estado peruano para atender de la mejor forma la migración venezolana en el país –, ha sido el proceso de empadronamiento – los denominados Regulaciones – de los extranjeros en Lima y otras partes del Perú, que ha permitido contar con información de primera mano sobre la realidad de los venezolanos en el territorio nacional. No ha sido una medida cien por ciento efectiva y no precisamente por Migraciones o la OIM, sino porque los migrantes venezolanos no han contribuido activamente, debido a una diversidad de factores, como la desconfianza en brindar información personal o por el temor a creer en inmediatas o ulteriores detenciones con objetivos de deportación. Lo cierto es que las megajornadas de empadronamiento han permitido un discrecional proceso de regularización considerando que las oleadas migratorias hacia el Perú se volvieron realmente inmanejables en lo que a su ordenación corresponde.

Un elemento de enormes complejidades para la política nacional migratoria ha sido, sin duda, la referida a los niveles de control de los espacios fronterizos del Perú. Es verdad que, al contar con límites con cinco países, nuestras fronteras históricamente vulnerables han mantenido por lo menos con tres de ellas – Ecuador, Chile y Colombia – una situación difícil que hasta ha desencadenado crisis fronterizas, debido al deseo de los migrantes de ingresar en el territorio nacional al querer burlar los controles fronterizos del Estado. Aunque al comienzo de las oleadas migratorias que tuvo que soportar nuestro país, el epicentro de la migración venezolana se hallaba en la frontera peruano-ecuatoriana. Quito sirvió de puente para que los migrantes venezolanos procedentes de Colombia pudieran pasar al

Perú, lo que creó escenarios muy complejos. Por otro lado, la frontera del Perú con Chile se volvió de una enorme sensibilidad por hallarse en ese espacio porciones significativas de venezolanos que habían dejado Chile voluntariamente o contra su manifiesto deseo, porque querían ingresar en el territorio peruano, con el argumento de que, en la mayoría de los casos, solo buscaban pasar por el Perú asumiendo la preexistencia de un corredor humanitario para seguir su ruta hacia el norte con destino final hacia su patria, Venezuela.

Esta realidad ha puesto al descubierto la ineficacia de la rectoría por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú del denominado Consejo Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (CONADIF), que, aunque no tiene a su cargo directamente el asunto de los pasos fronterizos de los migrantes, constituye un inmejorable mecanismo para el abordaje y el tratamiento de los peruanos de nuestras fronteras y de sus interacciones con los nacionales del Estado fronterizo o con los extranjeros que se hallen en esos espacios. Si Colombia sigue siendo el país con el mayor número de venezolanos en su territorio y el Perú el segundo receptor de estos migrantes sudamericanos, ha sido peculiar hallar que nuestro país cuenta a la fecha con el mayor número de solicitudes de acogida de venezolanos – unas 500 mil – que han invocado refugio, es decir, protección internacional. El Perú se ha convertido en el segundo destino internacional de quienes invocan el referido refugio. No obstante, el número de concesiones sigue siendo mínimo, es decir, el status jurídico de refugiados no supera los mil venezolanos que son los casos específicos de aquellos que, por diversas razones, consideran que de permanecer en su país sus vidas corrían peligro y no exactamente por la violencia interna propia de los Estados en crisis, sino fundamentalmente porque el riesgo de perderla o hallarla reducida se debe al acto persecutorio del régimen político que sigue imponiéndose en Venezuela.

El proceso de negociaciones que se han llevado adelante para superar la crisis migratoria de los venezolanos que deseaban ingresar en el territorio peruano por la ciudad de Tacna con la intención manifiesta de que el Perú fuera solamente un país de tránsito, con destino final en Venezuela, reveló la vulnerabilidad peruana para adoptar medidas objetivas. Así, se tuvo que recurrir a las Fuerzas Armadas del Perú para atenuar o neutralizar la referida vulnerabilidad, debido a un escaso o nulo protocolo sobre la base del derecho internacional, para la atención por excepción de migrantes extranjeros, que ni siquiera habían ingresado en el territorio nacional, pero habían dejado el de Chile, ante un escenario de crisis como el que fue objeto de una importante atención por la opinión pública peruana y chilena.

Es verdad que la política nacional migratoria corresponde a la Superintendencia Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior – así está establecido en su norma jurídica orgánica constitutiva –, pero también lo es que

la política exterior sobre las migraciones, que está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, constituye la otra variable de la migración que debe atender el Estado peruano. La migración hacia adentro solo es entendible desde la migración hacia afuera, y viceversa. Esta realidad va en armonía con la naturaleza de la vida internacional descrita por el excanciller del Perú, Carlos García Bedoya, para quien no es posible concebir una política exterior del Estado peruano que prescindiera de la política interna o nacional dado que ambas se hallan relacionadas intrínsecamente. Esta realidad conceptual de la doctrina sobre la migración internacional obliga a los Estados como el Perú y a sus instituciones y dependencias internas a trabajar coordinadamente de manera muy estrecha y a concebir el asunto migratorio como único. Las rivalidades por asuntos de competencias de funciones siguen siendo un óbice para la eficacia en la política nacional afectando a los niveles de gestión. El jueves 23 de noviembre de 2023 se cumplieron 47 años desde que se retiró a Migraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores – era 1976, y el Perú vivía el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en su segunda fase con Francisco Morales-Bermúdez Cerruti en la presidencia –, y fue incorporada al Ministerio del Interior. Aunque no es objeto de este trabajo efectuar un desarrollo sobre este asunto de fondo que no ha sido abordado por las sucesivas administraciones en el país, a juicio de quien lo suscribe, considerando las circunstancias de vivir en un mundo de aperturas y donde la visión de la migración internacional debe mirarse más allá de un componente únicamente de seguridad, Migraciones debería de retornar a la Cancillería de la República – el suscrito llevó adelante el impulso de una actualización de la carpeta de este asunto específico cuando fuera ministro de Relaciones Exteriores del Perú, entre los meses de agosto y setiembre de 2022 –, lo que significaría que podría incluso conservar su propio presupuesto, considerando que Migraciones genera sus propios recursos y cuenta con autonomía funcional y administrativa. En síntesis, no irrogará gasto alguno al Estado peruano. Una vez consumada la decisión política por este primer paso relevante, seguiría la modificación del Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores, para crear la Superintendencia de Migraciones y Comunidades Peruana en el Exterior, que le otorga dominio funcional y logístico que requiere la cancillería peruana, lo que significará, además, que la actual Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, sea reestructurada. La migración peruana hacia otros países – cerca de 3 millones de connacionales se encuentran por diversas partes del globo –, y la migración extranjera hacia nuestro país, particularmente la venezolana que nos ocupa, demanda una mirada orgánica de Estado que permita precisamente neutralizar las enormes vulnerabilidades que intentamos exponer en este ensayo.

## **El impacto de la crisis migratoria en los recursos del país**

Hay tanto elementos endógenos, es decir, propios del frente interno peruano, como exógenos, asociados, en primer lugar, a la grave situación en Venezuela, donde la crisis político económica es cada vez mayor. Por otro lado, en el mundo entero se vive un clímax conflictual por la guerra en Europa del Este desde hace más de 21 meses, y recientemente en Próximo Oriente, que generará movilizaciones inadvertidas o insospechadas – hay que considerar la eventualidad de retornos de los que poco o nada se dice –, y que influyen directa o indirectamente en la complejidad migratoria venezolana hacia el Perú y no deberíamos soslayar este marco contextual de la coyuntura internacional.

La población venezolana que ha llegado al Perú desde 2016, en general, se ha desplazado en forma no distributiva en el territorio nacional. Hay una concentración mayor en Lima y el Callao, y ciudades de la costa como Trujillo, o importantes polos de desarrollo como Arequipa. La presencia venezolana en la región de los Andes nacionales ha sido desde el inicio menor sin signos de un acrecentamiento ostensible, y en la selva, también ha sido menor, aunque debemos advertir que ya para este año a los venezolanos se les encuentra en cerca de 17 de las 24 regiones del país, siempre con distribución desordenada. La realidad nos muestra que, al hallarse la inmensa mayoría de migrantes venezolanos en Lima y Callao – más del 75 % de los venezolanos en el Perú (USIL, 2023) – se ha producido una masificación de la demanda laboral que genera evidentemente niveles de colisión con la propia demanda laboral interna, con sus propias complejidades que no es del caso desarrollarlas en este trabajo. Solamente entre los venezolanos con estudios de educación secundaria completa y estudios de educación superior completa y en adición los que cuentan formación técnica constituyen más allá del 60 % de los migrantes que han llegado hasta nuestro país. Este ritmo simétrico se ha visto desde el comienzo de las oleadas migratorias venezolanas. El número de venezolanos con educación primaria incompleta o que solamente la hayan completado es siempre menor.

La referencia anterior al perfil de los migrantes por sus características educacionales advertía que muchos de ellos, en los primeros meses que llegaron al Perú, pudieron dedicarse a una diversidad de opciones laborales, incluidas las que pudieran hallar al paso, con la idea de conseguir ingresos para sostener su permanencia inicial en el país. Estas opciones incluían el elevado número de extranjeros dedicados a las actividades informales que también comprometían a un número relevante de peruanos. Esta sola circunstancia originó, bajo las referidas reglas de la oferta y demanda, que pudieran conseguir trabajo sin apremio ni demora, pero constituyendo un decantado abaratamiento en el pago retributivo con directa afec-

tación en los peruanos que se dedicaban a las mismas tareas laborales. Era evidente que esta situación se volvería explosiva en sectores sociales nacionales que comenzaron a ser desplazados por el referido abaratamiento de la mano de obra que en el caso de los venezolanos se trabaja de una masa laboral calificada. Si uno revisa las cifras de los venezolanos con permiso temporal de permanencia desde el inicio en que contaron con este documento peruano para realizar sus actividades laborales, podrá advertir, por ejemplo, que en 2019, se contaba con 3147 médicos, 17 380 docentes, 21 912 ingenieros, otras profesiones sumaron solamente ese año 135 306, bachilleres hasta los 18 051, los estudiantes universitarios que llegaron sumados a los estudiantes en escuelas secundarias fueron alrededor de 68 448, empleados 51 395, los técnicos que llegaban a 31 803, comerciantes hasta los 25 024, independientes unos 19 925, infantes alrededor de 18 248, sumando en total – no se incluye a otros grupos como obreros, amas de casa, administradores de empresas, licenciados, etc. –, llegaron solamente ese año a los 491 976 venezolanos que por contar con el PTP, pudieron a discreción conseguir oportunidades laborales. Este ritmo se ha mantenido a lo largo de los años siguientes, y hoy el número de venezolanos dedicados, por ejemplo, a actividades informales – es el caso de los trabajos de ambulantes de amplia dedicación en sectores nacionales marginales – progresivamente ha disminuido, asumiéndose que los extranjeros venezolanos por sus evidentes capacidades formativas ya descritas, han podido alcanzar desarrollos verticales importantes. Solamente al año siguiente de contar con el PTP y bajo los parámetros de los venezolanos que hemos descrito precedentemente, la población migrante de este país en el nuestro llegó a aportar alrededor de 139 millones de soles al fisco, con lo que ha contribuido hasta con el 0,02 % del PBI. Para el 2023, la cifra evidentemente se ha incrementado, y ha llegado hasta los 273 600 millones de soles, entre otras cifras, hasta la fecha como ingreso al fisco. De hecho, la contribución de los venezolanos ha sido importante considerando las circunstancias en que llegaron al Perú. Sí, resultará gratificante, mirando el factor positivo que significa todo proceso migratorio, que durante la pandemia de la COVID-19 la contribución de venezolanos llegó hasta los 35 millones de dólares, según un estudio realizado por investigadores de la Universidad San Ignacio de Loyola.

Será importante considerar en esta parte de cifras y estadísticas que la mayoría de venezolanos que llegaron hasta el Perú ingresó por Tumbes con la seguridad de que nuestro país sería su destino final (95,6 %). Otros menores porcentajes manifestaron que Chile (2,5 %) y Argentina (1,9 %) serían sus países de destino. Los que salen por Tacna también indicaron que Chile (50,3 %) y Argentina (46,6 %) serían sus principales países de destino. Con respecto a las condiciones de vida en Lima Metropolitana, indicaron las siguientes: las socioeconómicas (44 %); la posibilidad de ahorro para seguir su viaje (26,6 %); las facilidades legales que encuentran para regularizar su calidad migratoria (12 %); la reunificación familiar (10,6 %); y una buena red de connacionales en esta ciudad (5,3 %). En la línea

de reportar sus condiciones de vida en Lima Metropolitana, y con respecto a la tenencia de vivienda, el 94,6 % de los venezolanos vive en una vivienda alquilada. Asimismo, el 70 % tiene algún miembro de su núcleo familiar que vive en otro lugar, y el 3,3 % vive en un hogar temporal o albergue. Con respecto a la alimentación, el 22,3 % de venezolanos que viven en Lima Metropolitana se quedaron, en alguna ocasión, sin alimentos en su hogar por falta de dinero. Para la mayoría de los venezolanos regresar a su país conlleva algún riesgo sobre todo por considerar contar ingresos económicos insuficientes para el sostenimiento del grupo familiar, ya que la inseguridad del país pone en riesgo al grupo familiar el limitado acceso a servicios básicos.

## **Respuestas de la sociedad civil a la crisis**

Las necesidades de los venezolanos migrantes han merecido reacciones en cadena en diversas partes del mundo para mitigar los efectos de su vulnerabilidad intrínseca por donde se diseminaron al salir de su patria, y el Perú no ha sido la excepción. Aunque pudiera parecer esta parte del trabajo contradictoria con la anterior, en rigor no lo es. La participación de la sociedad nacional no estatal a través de la denominada sociedad civil – es una nominación que en muchos casos se ha contrapuesto con la idea de sociedad peruana que incluye a los militares, por eso ha sido de poco uso reciente al no contribuir a la integración nacional esperada –, ha sido significativa en correlato con el principio de solidaridad humana que siempre ha promovido la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Al ser el Perú el segundo país receptor de la población venezolana migrante, la participación privada o particular debe merecer un espacio de reflexión y de reconocimiento de los procesos llevados adelante en forma exitosa.

Uno de los mecanismos que ha tenido un correlato efectivo gracias a Save the Children, cuyo donante principal ha sido Start Network/DFID que es el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido y que ha permitido, principalmente en 2018 y 2019, la implementación del denominado Gift Cards, es decir, el plástico que permitió a muchas familias – en la condición de probadamente vulnerables –, contar con efectivo de libre disponibilidad. El perfil que se buscaba era básicamente aquellas familias en las que, por ejemplo, la madre se hallaba embarazada, con infantes a cuestas o que tuvieran algún miembro de la familia con una enfermedad grave, de tal manera que por esa circunstancia más bien constituía un óbice en las oportunidades de desarrollo de la familia, y debían invertir prácticamente los pocos ingresos con los que contaban en la salud del miembro enfermo de la familia.

En la región de Piura, se puso en práctica un trabajo sincronizado entre el

Ministerio de Relaciones Exteriores la Oficina del Departamento de Ficha de Canje Internacional de Interpol para constituirse en un espacio de ayuda a las familias venezolanas más vulnerables que se hallaban en ese lugar. La idea de este proyecto permitió contar con una base de datos de las familias de venezolanos en Piura. Una de las más complejas falencias que se ha tenido con la población venezolana en el país, y sigue siéndolo, es el asunto relativo a contar con información del número exacto de las familias extranjeras y las características del grupo familiar en nuestro país.

Otra de las entidades privadas que han contribuido de manera relevante para con las poblaciones venezolanas en el país ha sido CARE Internacional. Se trata de una confederación de alcance mundial en la que se ven comprometidas cerca de 16 organizaciones con el objetivo de acabar con la pobreza en países en desarrollo como el Perú sin distinguir si se trata de nacionales o extranjeros la población vulnerable a la que circunscriben el marco de sus acciones. Llegaron al Perú en el inicio de los años cincuenta (1952) y han apoyado en las tareas de alimentación, alojamiento y transporte a los venezolanos en nuestro país.

De otro lado, debe mencionarse en el Perú la participación del Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes (GTRM) que está constituido a su vez por cerca de 84 miembros que realizan tareas de apoyos sustantivos a las poblaciones migrantes en nuestro país como se trata de la población venezolana. Se cuenta a agencias de la propia Organización de las Naciones Unidas, ONG diversas, universidades y organizaciones venezolanas en el país, y todas vinculadas a trabajos específicos en salud, nutrición, educación, integración y otros ámbitos para la adecuada inserción de la población venezolana en el Perú.

En el ámbito de la Iglesia católica, no se puede dejar de mencionar al denominado Servicio Jesuita de la Solidaridad (SJS), que ha trabajado con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y ha desarrollado sus acciones en las zonas de frontera, particularmente en Tumbes y Tacna, las más vulnerables por la propia naturaleza del denominado flujo migratorio.

Sin embargo, más allá de los apoyos de particulares o individuales no se puede soslayar la realidad de la complejidad del problema migratorio de los venezolanos en Perú, es decir, no ha sido solamente positivo todo el proceso de inserción venezolana en el país, a cuyos esfuerzos nos hemos referido en este trabajo. En realidad, debieron y aún deben seguir el impacto de su adecuación y en ese camino no han estado exentos de la explotación y la xenofobia que pareciera ser una realidad constante en otros procesos de migraciones masivas en el mundo. La reticencia a la aceptación de los venezolanos en el país se ha debido principalmente a su amorfo nivel de consumo de bienes y servicios producto de sus pocas capacidades de contar con recursos, pero sobre todo por la presencia de grupos delincuenciales

desestabilizadores de la paz y la tranquilidad en el país, que aunque sean proporcionalmente mucho menores que la delincuencia peruana dado el factor exógeno de los que operan contra la norma jurídica y el orden social, han contribuido a generar una mayor animadversión en diversos sectores de la sociedad peruana. Este trabajo no podría soslayar, por ejemplo, la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) del 2019, que fue el año en que la atención de la opinión pública nacional fue mucho mayor que incluso el 2023, y cuyo resultado reveló que el 73 % de los encuestados sostenía no hallarse de acuerdo con la migración de venezolanos hacia nuestro país por considerar que en general llegaron al país para promover tensiones e intranquilidad, escándalos de diversa índole, como realizar festines en ubicaciones en recintos recreativos en los que realizaban y los dejaban completamente deteriorados, o la irrupción hasta altas horas de la noche con acompañamientos bulliciosos o estridentes en los vecindarios, donde hasta los crímenes apasionados y asaltos por venezolanos los han llevado a la primera plana en los medios de comunicación en los que rápidamente se visibiliza sus realidades con enormes vulnerabilidades. Sin embargo, un dato relevante entre los consultados, que se ha repetido en encuestas recientes y en diversas partes del país, es que ninguno de ellos había tenido siquiera un contacto indirecto con venezolanos en el país, lo que nos permite concluir que gran parte de los rechazos a la presencia de los extranjeros venezolanos en el Perú está delimitada a las percepciones que se han creado por la alta visión de la delincuencia venezolana en el país y de los sectores marginales de estos extranjeros que han llegado al país, cuyo impacto mediático ha sido inevitable.

Frente a esta realidad objetiva relativa al impacto negativo de los venezolanos en el país determinado por los rechazos a su presencia en el país, el Estado peruano parece no haberlo asumido como un asunto prioritario, lo que ha ocasionado un mayor desdén ciudadano. La opinión pública ha demandado políticas migratorias duras y con decisión que hasta ahora no se han producido conforme la demanda social esperada. Las esperadas y exigidas políticas de expulsiones y de deportaciones siguen siendo un pendiente que a la larga ha producido, al tiempo que el rechazo que comentamos, una suerte de estrés colectivo nacional de proporciones realmente relevantes. Conviene tener presentes las diferencias entre deportación y expulsión, pues la primera se refiere a la potestad soberana del Estado peruano, y está fundada en su *ius imperium* o poder estatal. Son actos soberanos que se ejecutan contra quien ha violado el régimen migratorio y se encuentra en situación de migrante irregular, sin documentación válida, por lo cual es técnicamente un indocumentado o ilegal. La expulsión, por su parte, es la práctica estatal de desalojar a los residentes del país, incluso a pesar de tener legalizada su permanencia y asociada mayoritariamente al desprecio del Perú por sostener su permanencia en muchos casos derivados luego del cumplimiento de delitos en nuestro territorio nacional que es donde se encuentra en su condición de extranjero. Sin

embargo, ninguna de estas medidas se ha adoptado hasta la fecha, lo que ha dejado a la opinión pública nacional en una completa incertidumbre y acumulando rechazo social colectivo a los venezolanos en el país.

Por lo anterior, esta realidad caótica que solo ha merecido el aumento del establecimiento de estado de emergencia en diversas ciudades y distritos del país por éste y otros asuntos – sin que sean percibidas como acertadas, por unanimidad –, en gran parte asociados a la delincuencia en general. Incluso, ha llevado a la sociedad nacional, a que exigir casi a tono de clamor nacional, que se produzca una participación de las Fuerzas Armadas del Perú, tenidas como efectivas y eficaces, con el único objetivo de conseguir la tranquilidad que hasta ahora no existe. Tampoco se ha dado hasta ahora un nuevo enfoque en las políticas públicas relativas a la migración extranjera en el país en la idea de atenuar o erradicar la referida xenofobia contra los venezolanos que se encuentran en el Perú, las que deberían llevarse adelante a través del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultura, principalmente. Esto último lo creemos indispensable, ya que la presencia de venezolanos en el Perú es realmente relevante y su inserción en el país supone, además, el factor del sincretismo derivado por la presencia en el país de muchos venezolanos jóvenes. De hecho, el 42 % de la población extranjera de este país que ha llegado hasta el Perú oscila entre los 18 y los 29 años de edad.

## **Reflexión sobre las lecciones aprendidas y las oportunidades para el futuro**

Este trabajo no puede exonerarse de las complejidades que supone la migración venezolana por el mundo y particularmente hacia el Perú, pues es parte de una vorágine de la enorme movilización internacional propia del denominado fenómeno migratorio. Su impacto es de tal dimensión que no hay Estado que lo evada en su política exterior, y mucho menos el Perú, que es el segundo país receptor en el mundo de la migración venezolana, lo que desde una conceptualización de la dinámica del principio de solidaridad internacional no puede ser evadido. Lo anterior de ninguna manera es suficiente como para justificar la aceptación de un proceso migratorio hacia el país sin haber contado con una política nacional migratoria de Estado debidamente concebida, sin empirismos. Lo único que hizo esta política fue agudizar la situación de los migrantes en nuestro país, que ha llevado a un colapso relativo a los procesos nacionales de recepción de los migrantes más allá de los esfuerzos que deben ser destacados por parte de la gestión llevada adelante por la Superintendencia Nacional de Migraciones en el frente interno y el Ministerio de Relaciones Exterior, en el frente externo del país. Nos queda claro a los peruanos que los espacios vulnerables del planeta han aumentado y se ha

diversificado. Ya sabemos que el hombre como ser social por naturaleza no asume como destino de su vida permanecer en un solo lugar para siempre. Así, el ser humano se moviliza y en las condiciones de normalidad generalmente lo hace para luego volver al recinto donde cuenta su vida diaria. Sin embargo, como se afirmó al inicio de este trabajo, las personas también emigran y no precisamente por disfrute, negocios o aventura, sino porque surge una circunstancia imperiosa que vuelve insostenible que permanezcan en el lugar de residencia habitual. Es verdad que la mayoría de las veces lo hacen, porque sus vidas peligran o porque buscan nuevas oportunidades de desarrollo para sus proyectos existenciales. La ONU llevó adelante reuniones internacionales para evaluar la creciente movilización de las poblaciones del planeta. Luego de efectuar un mapeo y un diagnóstico de las causas, la Asamblea General emitió en el 2000 la Resolución 55/93 que, considerando esta realidad que pasó a convertirse en un serio fenómeno social internacional, para tratarlo con prioridad, proclamó el 18 de diciembre de cada año, como hoy, Día Internacional del Migrante. Mirando, entonces, el tamaño del fenómeno de la migración venezolana en el país, pensemos en delante que sin política de Estado en el tema migratorio las complejidades para el Perú serán siempre un problema para nuestro desarrollo como Estado nación.

## Referencias

Solimano, A. (2008). *Migraciones Internacionales en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Superintendencia Nacional de Migraciones.

Migraciones (2023). Nueva Compilación Normativa Migratoria. Superintendencia Nacional de Migraciones.

Migraciones (2023). *Migraciones Ley Reglamento*.

USIL (2023/04/08). Blogs. *Estudio revela que venezolanos contribuyeron con \$35 millones a la economía peruana durante primer año de la pandemia*. <https://blogs.usil.edu.pe/novedades/estudio-revela-que-venezolanos-contribuyeron-con-35-millones-la-economia-peruana-durante-primer-ano>

OIM ONU Migración (2022). *Principales hallazgos de la Aplicación de un Enfoque Multidimensional para medir la integración de los Migrantes*. Integración de Migrantes Venezolanos en Situación de Vulnerabilidad en Perú, 4-26.

Urbina, A. (2012). *Derecho Internacional de los Refugiados*. Universidad Católica Andrés Bello.

Ramacciotti, B. (1991). *Derecho Internacional Público*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rodríguez, A (2006). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos.

Abello, R., Arévalo, G., Ramírez, O., Urueña, M. (2022). *Aportes Iberoamericanos al Derecho Internacional: pandemias, corrupción, transiciones, inversiones, derechos humanos y medio ambiente*. ACIDI Universidad del Rosario.

Remiro, A., Riquelme, R., Diez, J., Orihuela, E., Pérez, L. (1997). *Derecho Internacional*. Ciencias Jurídicas.

Naciones Unidas (2022/21/12). Comunicado de prensa. *La Migración venezolana y su impacto*. <https://peru.un.org/es/212763-la-migraci%C3%B3n-venezolana-y-su-impacto#:~:text=Un%20estudio%20de%20la%20C%C3%A1mara,del%20PBI%20en%20el%202020>

INEI (EMPOVE 2018). *EL 42,0% de la población venezolana que reside en el país son jóvenes de 18 a 29 años de edad*. <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-420-de-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-pais-son-jovenes-de-18-a-29-anos-de-edad-11633/>

## **Miguel Ángel Rodríguez Mackay**

ORCID: 0000-0001-9546-7524

Exministro de Relaciones Exteriores del Perú, abogado, magíster en Relaciones Internacionales y Comercio. Es profesor principal de la Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado del Ejército, profesor de Seguridad Internacional en la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

## **Capítulo XII: Derechos humanos y seguridad en el contexto de la crisis venezolana**

Luis Antonio Rocca Erquiaga

### **Resumen**

El autor refiere al derecho internacional público como marco de origen en la política internacional y donde se observa la protección y la promoción en materia de derechos humanos. Se presenta un análisis multidimensional del impacto de la diáspora migratoria en su desplazamiento por el norte del Perú, donde se generan delitos conexos que atentan contra la seguridad y, principalmente, violación de derechos humanos. Se refiere una mirada a instituciones del Estado en su limitada gestión ante la compleja situación, se analizan barreras estructurales que contrastan la migración compleja agravada por la COVID-19. De igual manera, se da una mirada a la perspectiva de género como parte del análisis con un enfoque del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Asimismo, toma aspectos importantes bajo la mirada de la Defensoría del Pueblo. Se proponen alternativas de solución bajo una perspectiva de afianzamiento de políticas públicas con enfoque de derechos humanos e integra la relación entre los derechos humanos y la seguridad en la gestión de la crisis migratoria.

Se concluye el artículo con reflexiones y lecciones aprendidas, visualizando algunos caminos de solución a manera de recomendaciones para fortalecer la protección de Derechos Humanos en el fenómeno complejo que se explora.

*Palabras clave:* diáspora migratoria, política pública con enfoque de derechos humanos, enfoque de género.

### **Abstract**

The author refers to public international law as a framework of origin in international politics and where the protection and promotion of human rights are observed. A multidimensional analysis of the impact of the migratory diaspora in its movement through northern Peru is presented, where related crimes that threaten security and, mainly, violation of human rights are generated. A look at State institutions is referred to in their limited management in the face of the complex situation, structural barriers are analyzed that contrast the complex migration aggravated by COVID-19.

The author looks at the gender perspective as part of the analysis with a focus on the Ministry of Women and Vulnerable Populations. Likewise, it takes important aspects under the gaze of the Ombudsman's Office. Alternative solutions are proposed from the perspective of strengthening public policies with human rights focus and integrating the relationship between human rights and security in managing the migration crisis.

The article concludes with reflections and lessons learned, visualizing some paths to solutions as recommendations to strengthen the protection of Human Rights in the complex phenomenon being explored.

*Key Words:* Migratory diaspora - public policy with a human rights focus - Gender approach.

## **Análisis situacional**

El fenómeno complejo de la migración internacional convoca, como marco jurídico internacional, al derecho internacional público con un enfoque importante en una visión plasmada en la política internacional y donde se visibiliza el enfoque de protección de los derechos humanos.

El derecho internacional público y la política internacional son dos disciplinas que tienen puntos comunes y que tendrían que coincidir plenamente cuando se trata de enfoques de derechos humanos. De no hacerlo la moral internacional podría verse afectada y el sustento bajo una fundamentación misma del derecho implicaría que este sea considerado como acto nulo jurídicamente. (Informe de Adjuntía n.º002-2020, p. 9).

El sistema de protección y promoción de derechos humanos, como el interamericano, ejercen monitoreo sobre la implementación de políticas con enfoque de derechos humanos sobre los Estados adheridos voluntariamente a estos tratados internacionales y que tienen la obligación de respetar los contenidos de estos.

El Informe de Adjuntía n.º002-2020 emitido por la Defensoría del Pueblo explica lo siguiente:

Más de 100 millones de personas se han visto obligadas a dejar sus hogares en búsqueda de protección dentro y fuera de sus países de origen y esto genera implicancias directas sobre la responsabilidad de los Estados y su protección. En el 2019 el Perú se convirtió en el segundo país de destino de nuevos solicitantes

de la condición de refugiados a nivel mundial como consecuencia del desplazamiento forzado de más de 5 millones de personas venezolanas constituyéndose en el mayor éxodo de la historia reciente de América Latina. (Informe de Adjuntía n.º002-2020, p. 8)

El desplazamiento de esta diáspora migratoria venezolana genera en su travesía la activación de una serie de delitos conexos, entre ellos el principal enfocado a la trata de personas, lo que conlleva a implicancias específicas de vulneración de derechos humanos a grupos vulnerables (mujeres, niños y niñas) donde el Estado peruano generó limitaciones en el monitoreo y la protección de los mencionados derechos en tales escenarios.

Los derechos humanos más relevantes durante la diáspora migratoria y que deben ser observados y protegidos por los Estados se enfocan y refieren al derecho a la vida, a la no devolución), en el que se observa en el marco del derecho internacional precisado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que los Estados están prohibidos de devolver a refugiados a sus países de origen, donde correrían riesgos de ser perseguidos por las causales de raza, religión, nacionalidad, por opinión política o discriminación, y por buscar y disfrutar del asilo.

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), establece obligaciones que deben ser cumplidas por los Estados. Los Estados al ser signatarios de convenios internacionales tienen la obligación de incorporar en su sistema constitucional los contenidos de estos, vale decir, en sus legislaciones internas, y en el caso de tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario incluirlos en los códigos procesales, y son los Estados quienes tienen que velar por nombrar instituciones afines, quienes deberán velar por su implementación.

La Convención de Viena refiere en su artículo 26 *Pacta Sunt Servanda* que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ella de buena fe. Artículo 27 “el derecho interno y la observancia de los tratados”, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado.

El derecho internacional de los derechos humanos refiere fundamentos jurídicos de derechos fundamentales que no pueden ser violados por los Estados como el derecho a la vida, a la no devolución, entre otros. Debemos entender que existen derechos de la persona migrante y que estos deben ser protegidos por los Estados, ya que existen instancias internacionales y universales que velan por su implementación y respeto.

La importancia y la trascendencia que han adquirido los derechos humanos a partir del año 1948 en que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es ahí donde constituye el punto de inflexión que origina una serie de normas legales de carácter internacional, orientadas fundamentalmente al enfoque de los derechos humanos, que en su conjunto constituyen el DIDH.

Los conceptos inherentes a derechos humanos visibilizados en esta carta han tenido impacto gravitante para los Estados, principalmente en lo referente a derechos humanos, que adquieren carácter internacional al estar considerados en este tratado y, por lo tanto, los derechos de las personas ya no son sólo sujetos de derecho interno, sino que pasan al ámbito del derecho internacional.

El derecho internacional de los refugiados constituye una rama del derecho internacional público y concentra una estructura jurídica que refiere a los Estados, por lo cual se generan responsabilidades. El alto comisionado para los refugiados en su Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, refiere y enfoca protección a ciudadanos sometidos a la jurisdicción de estos Estados. Hoy concurren una serie de tratados y declaraciones internacionales con carácter vinculante y no vinculante orientada a satisfacer las necesidades de los refugiados y que son cubiertas por la Asamblea General de Naciones Unidas, quien designó en su oportunidad al ACNUR como responsable de su vigilancia y cumplimiento,

La Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados precisa los siguientes derechos fundamentales (2001):

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
- Derecho a buscar asilo y a disfrutar de él.
- Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles inhumanos o degradantes.
- Reconocimiento a la personalidad jurídica.
- Derecho a la educación entre otros. (p.16).

El Comité Internacional de la Cruz Roja (2016) precisa un enfoque importante referido al derecho internacional humanitario como parte o vertiente del derecho internacional público.

El derecho internacional humanitario es una rama del derecho internacional público, formada por normas de origen convencional y consuetudinario que en tiempo de conflicto armado procuran proteger por razones humanitarias a las personas que no participan o han dejado de participar directamente en las hostilidades y que restringen los medios y métodos de guerra. (p.4)

Este derecho se caracteriza por ser un derecho de excepción con características propias que aplican a escenarios de conflictos armados, ya sean internacionales o no. Las víctimas de estos sean estas desplazadas o no deben ser respetadas y protegidas contra los efectos derivados del conflicto y deben beneficiarse de una asistencia imparcial, dado el alto indicio atribuible a los conflictos armados, el derecho de los refugiados está íntimamente relacionado al DIH.

El IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de vida a las personas civiles en tiempos de guerra (12 de agosto de 1949) contiene un artículo específicamente dedicado a los refugiados y desplazados internos (artículo 44), el protocolo adicional I (1977) relativo a los conflictos armados internacionales refiere que los refugiados y los apátridas serán protegidos en el sentido de los títulos I y III del IV convenio.

## **Análisis de las implicancias**

La diáspora migratoria venezolana existente en el Perú representa un fenómeno social complejo que contextualiza la violación de derechos humanos en diferentes escenarios, por lo que el Estado a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos articula mecanismos posibles para enfrentar la problemática de migración desde un enfoque de prevención del delito y derechos humanos (fortalecer procesos asociados al tratamiento de la población migrante inmersa en situaciones de violencia y de vulnerabilidad).

El éxodo migratorio ha dado lugar a un crecimiento exponencial en desplazamiento de personas que tiene impacto en el sistema estructural del Estado peruano, es un tema de vigencia actual que convoca y dificulta la gestión de Estado que tiene implicancias directas sobre la trata de personas y otros delitos conexos, en los que hay o existe actividad migratoria y en donde se vulneran derechos humanos y se atenta contra la seguridad. La acción multisectorial es limitada con respecto al concurso de diferentes ministerios en los que no concurre una unidad de coherencia y eficacia en la gestión de referencia, las capacidades no se encuentran articuladas. Un mecanismo para fortalecer este aspecto migratorio se afianza en un enfoque muy importante denominado la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, las cuales presentan soluciones a problemas estructurales.

El Estado peruano emitió el Decreto Supremo 015-2017-RE (Política Nacional Migratoria 2017-2025) que señalan lo siguiente:

El Estado peruano cuenta con el Decreto Supremo que aprueba la Política

Nacional Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo 015-2017-RE) y en referencia a ello destaca la Ley n.º29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde establece que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas.

Este documento identifica cuatro ejes temáticos importantes. El eje número 4 es importante, porque motiva nuestro análisis en este artículo:

- Problemática de peruanos y peruanas con voluntad de migrar.
- Problemática de la población peruana que vive en el exterior.
- Problemática de connacionales que retornan del exterior.
- Problemática de población extranjera en el Perú.

El enfoque de derechos humanos contenido en este decreto refiere y analiza las desigualdades que se concentran en el centro de los problemas de desarrollo y de gestión de Estado, a través de los gobiernos de turno, y trata de corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que limitan y obstaculizan el equilibrio y el progreso en materia de desarrollo con un enfoque de derechos humanos. Los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional.

Conocidos como migrantes internacionales, estas personas conforman una población de especial atención, debido a las políticas restrictivas migratorias que por lo general limitan y obstaculizan dicho proceso migratorio. En razón de ello, una significativa parte de migrantes suele hallarse en situación irregular, y se ubica en un plano de desigualdad y de violación de derechos humanos, principalmente enfocados en la vulnerabilidad frente a condiciones informales y abusivas de empleo, prácticas de discriminación y xenofobia, e incluso ante las redes de trata de personas y tráfico de migrantes. En este grupo de población irregular podemos citar bandas criminales como el Tren de Aragua que se infiltran en el territorio peruano, y generan violencia, caos y principalmente atentan contra los derechos humanos del país de acogida.

El flujo migratorio de esta diáspora que se orienta por el norte del Perú desde su ingreso por Tumbes y en su afán de llegar a Lima capital genera e implica violación de derechos humanos por actividades ilícitas precitadas como la violencia de género, por lo cual las poblaciones vulnerables (mujeres, niños y niñas) refieren afectaciones sustantivas. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, organismo del Poder Ejecutivo, rector en políticas nacionales y sectoriales sobre la mujer y protección de poblaciones vulnerables, es el órgano de línea encargado

de dirigir, coordinar, articular, supervisar, efectuar seguimiento y evaluar políticas nacionales, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en sus diferentes manifestaciones.

El Informe n.ºD000082-2022-MIMP-DATPS (2022) establece conceptos importantes referidos a implementación de mecanismos de protección y otros por el Ministerio de la referencia.

Dicho Ministerio en el marco de la Ley n.º30364 Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y su reglamento (Decreto Supremo n.º009 – 2016 – MIMP) de fecha 27 de julio del 2016, el MIMP tiene a su cargo la implementación de políticas, programas y acciones de prevención y atención de todas las modalidades de violencia hacia la mujer e integrantes del grupo familiar. En tal sentido, en su artículo 5 sobre la definición y tipos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, señala que la violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado. Se entiende por violencia contra las mujeres:

Las que tengan lugar en la comunidad, sea perpetuada por cualquier persona y comprende entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

Dichos escenarios convocan una realidad visible en sus prácticas hacia las poblaciones vulnerables en esta diáspora migratoria y donde el Estado a través de sus instituciones y sus políticas públicas son sobre pasadas sus dimensiones de monitoreo y aplicabilidad de justicia por ser un fenómeno social complejo y donde el Estado peruano refleja limitada gestión en sus políticas de referencia.

La Ley n.º28950 Ley Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes fue modificada en el 2014, a través de la Ley n.º30251 Ley que Perfecciona la Tipificación del Delito de Trata de Personas y que establece en su artículo 34 que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es competente para el desarrollo de estrategias de atención y recuperación de víctimas en el marco de respeto a los Derechos Humanos.

Mediante Decreto Supremo n.º001 – 2016 – IN se aprobó el Reglamento de Ley n.º28950 Ley Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y se creó la comisión multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de perso-

nas y tráfico ilícito de migrantes.

Después de varios esfuerzos se crea mediante Decreto Supremo n.º09 – 2021, el 27 de julio de 2021 y se aprueba la Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030, en la cual el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) tiene a cargo 6 servicios comprometidos, de los cuales los servicios 28 y 42 están vinculados al fortalecimiento de capacidades y asistencias técnicas dirigidas a operadores u operadoras de servicios públicos a nivel nacional involucrados en la ruta de atención y reintegración frente a la trata de personas.

Cabe destacar que la mencionada política cuenta con indicadores específicos sobre el fortalecimiento de capacidades.

El Informe n.ºD000082-2022-MIMP-DATPS (2022) establece y refiere lineamientos y servicios comprometidos en la política pública nacional y que refiere detalles como los siguientes:

En este contexto, la Dirección General Contra la Violencia de Género (DGCVG) tuvo incorporado en su plan operativo (POI) y actualmente en el presente año acciones frente a la trata de personas referente a su competencia sobre el fortalecimiento de la capacidades y asistencias técnicas entre otros referidos a promoción de servicios y compromisos binacionales de frontera. Sin embargo, con la adopción de la política nacional se han alineado los dos servicios comprometidos en dicha política, habiéndose incorporado en el POI multianual 2023-2025 las cuatro actividades operativas que conforman dichos servicios como:

- Capacitación a operadores / y funcionarios/as de las instituciones.
- Aplicación de prueba de entrada y de salida para evaluar y acreditar a las personas capacitadas.
- Identificación de las necesidades de los operadores y funcionarios.

## Tabla 1

Política Nacional frente a la trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030

Nº	LINEAMIENTOS	SERVICIOS MIMP
1	<p><b>Lineamiento 3.2</b></p> <p>Fortalecer la implementación y aplicación de instrumentos normativos que regulan el rescate, asistencia, protección, y reintegración de personas afectadas por el delito de trata de personas a nivel nacional, desarrollados bajo los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccional.</p>	<p><b>Servicio 28:</b></p> <p>Servicio de <b>fortalecimiento de capacidades</b> dirigido a operadores/as funcionarios/as a nivel nacional en materia de trata de personas y violencia basada en género.</p> <p><b>DATPS-DGCVG</b></p>
2	<p><b>Lineamientos 3.6</b></p> <p>Fortalecer la articulación intergubernamental para la asistencia, y reintegración de las víctimas de trata de personas.</p>	<p><b>Servicio 42:</b></p> <p>Servicio de <u>asistencia técnica</u> a los operadores y funcionarios para la implementación de la Guía de Elaboración del Plas de Reintegración Individual de Víctimas de Trata por las entidades públicas (D.S. N° 009-2019-MIMP, 10.04.2019).</p> <p><b>DATPS-DGCVG</b></p>

*Nota.* Tabla obtenida del informe n.ºD000082-2022-MIMP-DATPS (2022).

Es importante caracterizar algunas cifras importantes de hallazgos enfocados a la trata de personas que hoy se agudiza principalmente en Lima capital con un enfoque principal en mujeres (venezolanas) sobre la base de los informes de la referencia:

El Informe n.ºD000082-2022-MIMP-DATPS (2022) establece y refiere lo siguiente:

Algunos hallazgos sobre el reporte global sobre trata de personas.

- La trata de personas sigue afectando en el mundo a mujeres y niñas (poblaciones vulnerables) con un índice efectivo del 65 % de víctimas identificadas. Sin embargo, información relevante y más actualizada refleja un indicador de aumento en hombres y niños en comparación con el reporte anterior (35 % de víctimas total identificadas).
- La explotación sexual refiere y enfoca como la principal finalidad como explotación en el mundo (50 % de casos identificados), por lo cual se aprecia una escalada en el registro de casos identificados con un enfoque en trabajo forzado y algunas otras formas de explotación, como mendicidad ajena (34

% en 2016 al 38 % en el 2020).

- La recesión causada por la COVID-19 tiene impacto y vínculo causal directo en el riesgo e incertidumbre de concurrencia del delito de trata de personas, principalmente por el aumento de población con necesidades económicas derivadas al elevado incremento del desempleo.

- Más del 90 % de los casos identificados en su Sudamérica son de origen de la misma región. La mayoría de víctimas refieren un estacionamiento en un mismo país o países vecinos.

Cifras de trata de personas en Perú (MININTER) con alto impacto de violación de derechos humanos:

- Entre el año 2017 al 2020, se registraron 2342 denuncias de trata de personas, por lo cual las poblaciones que merecen atención en dicho período y que constituyen las regiones que más registran denuncias fueron Lima (1195), Lambayeque (141), Loreto (105), Puno (96) y Cusco (90).

- Del total de 2342 denuncias, 1467 refieren a la finalidad de explotación sexual, mientras que 567 denuncias son por explotación laboral.

- Lo más relevante de estas cifras es que de las 2342 víctimas registradas, 2010 fueron mujeres y 332, varones.

- La situación es más preocupante cuando encontramos que de las 2010 víctimas, 488 pertenecían al rango de edad de 11 a 17 años.

- Operativos realizados en los años 2021 por la PNP: Durante el primer semestre, unidades policiales especializadas en investigación de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes realizaron 223 operativos policiales, sobre todo en las regiones de mayor incidencia como son Lima, Puno, Madre de Dios, Iquitos y Arequipa.

- Producto de estas acciones se rescataron un total de 330 víctimas (304 mujeres y 26 varones). De este total 97 fueron menores de edad (78 mujeres y 19 varones). Asimismo, 50 fueron víctimas extranjeras, sobre todo mujeres de nacionalidad venezolana.

Cabe precisar que respecto de las variables sobre estatus migratorio de víctimas de trata de personas no se encuentran registradas o publicadas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) se señala que un porcentaje ha aumentado en los porcentajes de casos atendidos por trata de personas en los últimos años de 4 % a 8 % de mujeres extranjeras.

## Enfoques de la Defensoría del Pueblo

Dentro de las situaciones advertidas en el ejercicio de derechos desde un punto de vista de la Defensoría del Pueblo, el Perú es uno de los países en la región menos acostumbrados a recibir población refugiada y migrante, aunque existen datos anteriores de flujos migratorios mínimos de movilidad internacional.

El informe de adjuntía n.º002 – 2020 – DP/ADHPD refiere lo siguiente:

La Defensoría del Pueblo, en el ejercicio de sus funciones en lo referente a supervisiones y monitoreo en zonas de frontera, visitas inopinadas a diversas autoridades involucradas en la gestión migratoria y la atención a personas en movilidad internacional, observa una serie de visiones y prácticas inconexas con las políticas y el marco legal existente. Dentro de ellas en relación a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales principalmente en materia de salud como por ejemplo restricciones en el acceso al seguro social de salud, restricciones en la entrega de restos mortales de extranjeros y sepultura digna, más aún agravados en el marco de la COVID-19.

En materia educativa se visibilizan dificultades para la inserción de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo peruano. La principal problemática identificada por la Defensoría del Pueblo se encuentra identificada y relacionada a escenarios visibles de amenazas o ejecuciones arbitrarias e ilegales de desalojos sobre esta población, así como corte de servicios básicos (84,5 %), la mayoría de estas comunicaciones se realizaron con la oficina defensorial de Lima y La Libertad, por lo cual el Sistema Universal y Sistema Interamericano de Derechos Humanos en contexto de la COVID-19.

El Estado peruano con la finalidad de mitigar el impacto de la pandemia en el país emitió el Decreto Legislativo n.º1466 que aprueba disposiciones para fortalecer y facilitar la implementación del intercambio prestacional en salud en el Sistema Nacional de Salud que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud de las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID-19. Decreto de Urgencia n.º038 – 2020 que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleados ante la COVID-19 y otras medidas.

La población venezolana refugiada y migrante en el contexto de la COVID-19 sufrió los embates de una política multisectorial limitada por un fenómeno de pandemia universal desconocido y que mediante Decreto Supremo n.º044 – 2020 PCM declaró el estado de emergencia nacional a graves circunstancias que afectan la vida de la nación, lo cual generó la suspensión de labores presenciales de diversa índole en instituciones públicas y privadas.

## **Desafíos específicos que se enfrentan para garantizar los derechos humanos de la migración**

La respuesta del Estado peruano al flujo de personas venezolanas en calidad de migrantes pondera acciones implementadas referidas al aspecto migratorio y se enfoca al sistema peruano de protección de personas refugiadas. La Defensoría del Pueblo y el ACNUR generan un análisis de la situación de personas venezolanas en el Perú antes, durante la crisis sanitaria por la COVID 19, lo cual constituye un enorme aporte al análisis de los derechos humanos en el contexto migratorio de la referencia y donde se visibilizan barreras estructurales y prácticas que desbordan las capacidades de un Estado en el disfrute de los derechos humanos de los ciudadanos venezolanos.

El Informe de adjuntía n.º002-2020 emitido por la Defensoría del Pueblo explica enfoques importantes que constituyen mecanismos de análisis sobre reuniones y participación de organismos internacionales que es necesario analizar y que a continuación se detalla:

Las respuestas intergubernamentales al desplazamiento de personas venezolanas ha generado la participación de diversas organizaciones, instancias y/o foros internacionales sobre la situación, como el Grupo de Lima en agosto del año 2017 y donde se redacta un documento que condena la ruptura del orden democrático en Venezuela, y en donde se desconoce la Asamblea Nacional Constituyente, y se rechaza la violación sistemática de derechos humanos y libertades fundamentales, la violencia, la represión y la persecución política, entre otros. (p.15)

El proceso de Quito buscó la coordinación regional para que los Estados de acogida brinden una respuesta adecuada y articulada al éxodo de personas venezolanas en la región donde se suscribió el plan de acción del proceso de Quito sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región. (p.16)

La Organización de Estados Americanos (OEA) también se pronunció a través del Consejo Permanente con cuatro informes sobre la crisis venezolana. El informe de expertos convocado por OEA concluye en la necesidad de que los Estados reconozcan la condición de refugiado a la población venezolana, entre otros. (p.16)

Durante el desplazamiento de personas venezolanas que se orienta desde la frontera norte en Tumbes y que tiene como principal destino la capital Lima se aprecia una serie de contextos violatorios de derechos humanos y que están relacionados con una limitada capacidad estructural y funcional del Estado al poner en práctica su política migratoria interna. En dicho desplazamiento, se enfoca un fenómeno importante de delitos conexos que tienen su origen en la trata de perso-

nas que alberga una población de mujeres, niñas y donde se visibiliza explotación sexual, tráfico de órganos, entre otros, y hacia donde estas poblaciones son desplazadas de manera forzada a áreas donde la seguridad no está garantizada por el Estado a los ciudadanos sometidos a su jurisdicción. Me refiero al área de Madre de Dios donde reina el principio de la informalidad, a través de la gestión de la minería ilegal e informal y se genera un constructo de violación a mujeres y en el que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables refiere una política definida incipiente que no genera resultados positivos sobre el problema reflejado.

Las políticas públicas orientadas al tema de la referencia no contaban con un enfoque de derechos humanos, por lo que, a continuación, generamos una cita importante que involucra y define a la política pública con enfoque de derechos humanos. Bregaglio et al. (2014) sostienen lo siguiente:

La política pública refiere, dentro de sus principales conceptos, un canal de acción y un flujo de información que guía los procesos de toma de decisión del encausamiento institucional, de adjudicación de recursos y control de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y competencias, pero el enfoque basado en derechos humanos y su aplicación en el diseño de políticas públicas plantea un horizonte de procesos de desarrollo insertos dentro de programas de lucha contra la pobreza, por lo cual el enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y protección de derechos humanos. (p.18)

La política pública con enfoque de derechos humanos conlleva principalmente a que los funcionarios públicos que ocupan puestos ministeriales deben conocer el origen de la política pública con enfoque de derechos humanos y que esta es transversal e intersectorial y de obligatorio cumplimiento, por lo que colegimos en que es importante y necesaria la capacitación en la gestión de Estado.

Vemos en violación a derechos de esta población vulnerable venezolana que el marco de contratación de trabajadores no ha sido consecuente con tal situación, albergando una serie de ilícitos, por lo que se requiere fortalecer la capacidad institucional del Estado para gestionar la ya referida política migratoria integral.

El sistema de salud advierte muchas brechas inconexas, estructurales de hacinamiento de normas disfuncionales, a través de dos inconexos – valga la redundancia – como el caso de ESSALUD y el Ministerio de Salud. El Ministerio de Relaciones Exteriores refiere la necesidad de implementar, socializar el procedimiento sobre la aplicación de la calidad migratoria humanitaria en el país, así como reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan un monitoreo adecuado de esta población.

La relación entre los derechos humanos y la seguridad en la gestión de la crisis migratoria se afianza principalmente y refiere la posición de los derechos humanos como base fundamental para contribuir a la seguridad a la largo plazo, lo que genera mecanismos de confianza en la intervención estatal para fomentar la cohesión social y un mecanismo eficiente de prevención de conflictos con una oportuna actuación gubernamental intersectorial para promover la integración de la población migrante. Por ello, es necesario que la intervención gubernamental que representa al Estado este enmarcada y refiera el marco jurídico diseñado en las políticas públicas y que los funcionarios públicos sean eficientes intérpretes de este marco, por lo cual necesitamos imperiosamente educar y capacitar en materia de derechos humanos los diferentes niveles de gobierno para sincronizar la acción gubernamental y limitar el impacto en la seguridad que evidencia delitos conexos por mala gestión intersectorial. Las Fuerzas Armadas cuando actúan en apoyo a la Policía Nacional en contextos definidos de ámbitos de aplicación del Decreto Legislativo n.º1095 y su Reglamento (Empleo y Uso de la Fuerza por Parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional) los actores armados en funciones o acciones militares en apoyo a la Policía Nacional refieren la necesidad de ser instruidos sobre este propósito y que esta población migrante refiere la necesidad de ser tratada con respeto y dignidad en alusión a los tratados internacionales y que estos están considerados en nuestro sistema constitucional.

La educación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en materia de trata de personas con fines de explotación sexual a personas vulnerables como parte de la responsabilidad del Estado, ha suscrito y ratificado la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional, de donde se desprende la ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que fue modificada en su oportunidad y que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas y otras más refiere la necesidad de que las fuerzas del orden sean capacitadas de manera imperiosa para proteger los derechos humanos de esta población vulnerable. Por ello, los Estados de acogida deberían tener una política pública viable que gestione adecuadamente el reasentamiento de estas comunidades en las sociedades de acogida, que esgrima aspectos beneficiosos no solamente para la población migrante, sino para el Estado de acogida.

## **Identificación de lecciones aprendidas**

El Perú ha suscrito y ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, así como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo). Asimismo, se promulga la Ley n.º28950 contra la trata de personas y

tráfico ilícito de migrantes, modificada en el año 2014, a través de la Ley n.º30251 Ley que Perfecciona la Tipificación del Delito de Trata de Personas.

Actualmente, mediante Decreto Supremo n.º009 – 2021, el día 27 de julio del 2021 se aprobó la política nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación al 2030.

La diáspora migratoria venezolana, agravada por la pandemia de la COVID-19, refiere un análisis profundo de la limitación en la ejecución de políticas públicas y de Estado. Se espera que el marco legal de la referencia albergue factores de éxito en materia de protección de derechos humanos en tales escenarios como eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la gestión y acción coherente del Estado para poder canalizar y orientar el flujo migratorio para proteger principalmente a las poblaciones vulnerables durante su tránsito y estadía, brindarles el soporte adecuado de transición y reubicación a sectores urbanos seguros e introducirlos de manera articulada al sistema laboral y al sistema de educación y salud como ejes principales de gestión de estas políticas. Para ello se esperaba una acción concurrente intersectorial que tuviera indicadores de gestión, líneas de acción y acciones estratégicas para favorecer una debida gestión y monitoreo de la eficacia y eficiencia en la capacidad, no articulada, no coherente por parte del Estado en sus funcionarios encargados de ejecutar las políticas migratorias, lo cual posiblemente refleje la falta de capacidad de gestión y conocimiento para poder encauzar el problema complejo agravado por la pandemia.

La existencia de vacíos estructurales en el marco normativo que deben ser gestionados por el legislativo, la PCM, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior requieren de personal capacitado y calificado en la gestión e integración de políticas públicas, pero con enfoques de Derechos Humanos que integre sectores de Estado bajo un mismo norte. Refiere principal atención el Plan Nacional de Derechos Humanos que constituye la principal herramienta de política pública con la que cuenta en la actualidad el Estado peruano para seguimiento de indicadores de gestión relacionados con la vigencia y eficacia de los derechos humanos. Entendido así, el Plan Nacional de Derechos Humanos constituye una herramienta estratégica multisectorial e integral destinada a asegurar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos en el Perú, por su personalidad y carácter transversal compromete a todos los sectores y niveles de gobierno y permiten proyectar el enfoque de derechos humanos en la intervención de entidades estatales.

Las autoridades que lideran los ministerios y las entidades gubernamentales como parte de los considerandos de la gestión pública y, por ende, la gestión de Estado, deben estar capacitadas y entrenadas en lo que refiere la gestión pública con

enfoque de derechos humanos, orientada a la comunidad migrante para visibilizar y evidenciar la violación a poblaciones vulnerables (mujeres, niños y niñas) en la diáspora migratoria desde que esta se define en el norte del país y en su travesía hasta llegar a Lima.

La recesión causada por la COVID-19 impacta directamente en el riesgo de ocurrencia e incidencia del delito de trata de personas, principalmente por el incremento de la población con necesidades económicas derivadas del incremento del desempleo, por lo cual el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables refiere un plan de acción contemplado en la política pública vinculado este con la política nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación al 2030 donde se visibiliza el fortalecimiento de capacidades de los operadores de las instituciones del Estado a nivel nacional y subnacional sobre trata de personas y la violencia de género, la asistencia técnica para la implementación de la guía para la elaboración del Plan de Reintegración Individual de las personas afectadas por la trata de personas.

La capacitación a operadores institucionales se debe volcar a las Fuerzas Armadas cuando cumplen su rol constitucional de acuerdo al Decreto Legislativo n.º 1095 sobre Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional en lo que refiere a los títulos II y III cuando actúan en apoyo a la Policía Nacional del Perú, acciones que deben estar acompañadas con capacidades de gestión ante escenarios de migración como la que observamos en nuestro país y donde se requieren actores entrenados y capacitados en dicha gestión para evitar posibles violaciones de derechos humanos en tales circunstancias.

La Presidencia del Consejo de Ministros y el Legislativo deben tener una mirada coherente para lo que significa la promulgación de la contratación de trabajadores extranjeros que incorpore estándares internacionales de protección de derechos humanos vinculante con la legislación vigente en materia migratoria y refugio. Asimismo, es necesario fortalecer una política migratoria integral, pero con enfoque de derechos humanos viable e integral entre otros.

Dentro de los desafíos que este artículo proporciona a esta visión de derechos humanos se incorpora un actor conexo e importante como es la seguridad en el contexto de la crisis migratoria venezolana, donde esta seguridad nacional es afectada por el flujo migratorio venezolano y donde analizamos la seguridad bajo el concepto último de enfoque multidimensional donde podemos apreciar otras variables que confluyen en el análisis dentro de ellas el ámbito interno, principalmente, y el desarrollo humano.

La seguridad en la educación constituye un factor importante vinculado con

los derechos humanos, pero donde podemos recibir la infiltración de movimientos antisistema, lo que refiere una atención importante en la seguridad.

Dentro del ámbito interno, podemos referir el orden público, el orden interno, la seguridad ciudadana y escenarios importantes de seguridad posdesastres, ya que son espacios de seguridad en el ámbito interno en los que se refieren comisiones de violación de derechos humanos cuando no se gestiona un equilibrio y orden en la gestión de la paz social y la estabilidad en un Estado de derecho para lograr la convivencia pacífica.

Otro de los desafíos vinculados a la seguridad que contiene un aspecto estructural enfocado en el desarrollo humano en el que coexisten los derechos humanos es la seguridad jurídica y política. Esta alude a garantías constitucionales y justicia oportuna, y a la seguridad económica que alberga alto grado de desempleo para estas comunidades vulnerables. En la seguridad de la comunidad también se aprecian prácticas violentas traídas a nuestro país, como el sicariato.

Esta población migratoria no fue protegida en su desplazamiento y permanencia desde su origen en el norte del país (Tumbes) hasta que llegó a Lima y donde no se evidenció un liderazgo y acción integral del Estado para identificar, monitorear y clasificar familias de acuerdo a capacidades hacia destinos que el Estado recomiende. Además, se revelan las respuestas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en lo que refiere a enfoques de seguridad nacional y de derechos humano, que tienen una consideración especial hacia la trata de personas con vínculo causal a la seguridad multidimensional, en la que se relacionan e interactúan las siguientes variables:

El ámbito interno:

- La seguridad en educación.
- El orden público. Tranquilidad social, salubridad, moral pública.
- Orden interno, paz social.
- Seguridad ciudadana, convivencia pacífica.
- Seguridad posdesastres, falta de servicios básicos, saqueos, enfermedades (pandemia).

Desarrollo humano:

- Seguridad política y jurídica: garantías constitucionales, justicia oportuna.
- Seguridad económica: pobreza y alto grado de desempleo.
- Seguridad de la comunidad: conflictos sociales, prácticas violentas
- Seguridad alimentaria: hambre, desnutrición.
- Seguridad en materia de salud: endemias, pandemias, falta de acceso a

cuidados sanitarios.

- Seguridad ambiental: degradación medioambiental, agotamiento de recursos, cambio climático, deforestación.
- Seguridad personal: violencia física, violencia doméstica, trata de personas, mano de obra infantil.

Identificación de oportunidades de mejora:

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- Capacitación a funcionarios públicos y operadores de instituciones sobre la implementación y gestión de instrumentos normativos.
- Aplicación de pruebas de certificación que acrediten a las personas capacitadas, principalmente funcionarios públicos.
- Capacitación a operadores y funcionarios del sistema nacional frente a la trata de personas sobre la implementación de la guía de elaboración del plan de reintegración individual de personas afectadas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, violencia basada en género.
- Capacitación a Fuerzas Armadas sobre implementación de instrumentos normativos frente a la trata de personas con fines de explotación sexual como modalidad de violencia basada en género en referencia a cuando las Fuerzas Armadas intervienen en reestablecer el orden público en apoyo a la Policía Nacional en referencia al Decreto Legislativo n.º1095 sobre empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional en lo referente a los títulos II y III.
- La globalización y la COVID-19 han reconfigurado los nuevos escenarios globales y, por ende, los nuevos roles de los Estados. Las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público tienen la obligación de adaptar su marco normativo hacia los nuevos escenarios de conflictividad principalmente el que se observa en la diáspora migratoria.

## **Recomendaciones**

Congreso de la República:

- Promulgar el marco referente de Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros que incorpore estándares internacionales de protección de derechos humanos y que este documento sea consecuente con el próximo Plan Nacional de Derechos Humanos y que sea vinculante con la legislación vigente en materia migratoria y refugio.

## Presidencia del Consejo de Ministros:

- Es necesario fortalecer y recuperar la capacidad institucional del Estado peruano para viabilizar, implementar y gestionar una debida política migratoria integral, pero con un enfoque de derechos humanos que constituya un sistema o proceso estructurado multisectorial y multinivel que realmente visibilice la satisfacción de necesidades de esta población en movilidad internacional (diáspora migratoria), que genere la necesidad de diseñar políticas sectoriales, coherentes dirigidas a estas comunidades migrante.
- Promover, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otros ministerios relacionados, la gestión de mecanismos adecuados para construir y diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos viables en su gestión con capacidad presupuestal para que estas sean implementadas, gestionadas y monitoreadas.
- Promover el diseño de políticas públicas definidas con enfoque de derechos humanos contra la discriminación guiadas por el organismo rector. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Ministerio de Defensa.
- Referir la acción integral en lo que refiere al Plan de Educación en Derechos Humanos y deberes fundamentales para las Fuerzas Armadas en relación al Plan Nacional de Derechos Humanos referido en el 2018-2021 y que en el próximo considere el mantenimiento del lineamiento estratégico n.º1 Promoción de una cultura de derechos humanos y la paz donde refiere vinculo importante con el objetivo estratégico n.º1, objetivo estratégico n.º2 y objetivo estratégico n.º3. Dicha promoción y difusión de derechos humanos en las Fuerzas Armadas en el nivel de pregrado hasta el nivel de posgrado y en el que se visibilicen claramente por las Fuerzas Armadas la responsabilidad de entender los objetivos estratégicos y el seguimiento y monitoreo de la ruta estratégica de estos, en las Fuerzas Armadas.

## Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

- Referir la acción integral, transversal, intersectorial de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y la gestión adecuada por especialistas en cada ministerio. Los Planes Nacionales de Derechos Humanos se constituyen en una herramienta multisectorial encargada de emitir políticas públicas y acciones estratégicas con líneas de base serán conexas con la visión estratégica de CEPLAN en la cual deberán converger las políticas públicas principalmente las de poblaciones migratorias. Determinación de un modelo conceptual en materia de educación en derechos y deberes fundamentales. Se orienta a abordar actores relevantes que intervienen no solamente en la educación de derechos humanos si no alberga la educación en la materia

de Derecho Internacional Humanitario, por lo que se observan tres componentes principales: a) Igualdad y no discriminación, b) ejercicio pleno de la ciudadanía, y c) cultura de paz.

Ministerio Público

- Reconfiguración de los códigos procesales a los nuevos tipos penales que refiere los nuevos escenarios delictivos.

## Conclusiones

Los enfoques de derechos humanos que tienen presencia fundamental en el escenario de la migración incluyen el derecho a la vida, a la no devolución, (principio non refoulement), la no discriminación a la integridad física y mental, y a buscar y disfrutar del asilo constituyen visiones importantes del derecho y que configuran actores fundamentales para el análisis en esta diáspora migratoria. La mirada general de los fundamentos jurídicos de los derechos tiene un anclaje y una reflexión en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional de los refugiados y en el derecho internacional humanitario.

La COVID-19 constituye una pandemia que no solamente ha desnudado las capacidades estructurales de los Estados principalmente en sus sistemas de salud, donde mayormente estos sistemas son precarios y donde los Estados han tenido gestiones cuestionables y limitadas que en el caso peruano refiere más de doscientas mil víctimas sin contar personas que viven con secuelas considerables originadas por esta pandemia y por una mala gestión de Estado, lo que convoca a una aguda violación de derechos humanos.

Sin embargo, esta pandemia constituye un gran referente de análisis y de lecciones aprendidas para enfocar los efectos de esta en una violación crítica de derechos humanos por parte del Estado y sus implicancias en la limitada gestión intergubernamental que desnuda una exigencia y característica adicional como debilitamiento en temas estructurales donde las políticas públicas no sostienen el concepto de interculturalidad y no incorpora mecanismos viables de protección de derechos humanos en la gestión para gestionar una crisis compleja que adopta un actor importante: la migración venezolana en el Perú.

Las políticas públicas que han sido evaluadas para fortalecer la protección de derechos humanos en el contexto de la crisis migratoria tienen como escenario principal la COVID-19. La falta de integración en la respuesta multisectorial en la

gestión institucional refleja la limitada y en muchos casos nula gestión de manera oportuna sobre poblaciones migratorias y que desnudan políticas con un enfoque que debería orientar la protección de derechos humanos.

Dentro de estos contextos es importante mencionar la seguridad en materia de salud que alberga un alto contenido de violación de derechos humanos en el contexto de la pandemia y falta de acceso a cuidados sanitarios. La seguridad ambiental es un referente que no escapa a violación de derechos humanos.

La seguridad se ve afectada de manera directa por el ingreso de población venezolana ilegal con antecedentes delictivos y que en el territorio peruano hacen ejercicio de prácticas que se encuentran al margen de la ley, lo cual arroja altos índices de violencia y víctimas, por lo que se aprecia una falta de estrategia de seguridad para contrarrestar este fenómeno e incertidumbre en la población sobre la evidente inseguridad. El Estado, que ejerce el monopolio del recurso del uso de la fuerza, refleja incapacidad para abordar dicho fenómeno, lo cual limita el desarrollo interno como las inversiones internacionales. En este marco de violencia, se exploran vulneraciones a los derechos humanos por estos actores complejos.

En este breve recorrido podemos encauzar la visión de desafíos estructurales que el Estado, a través de los gobiernos de turno, deben generar un profundo análisis y reflexión de los hechos referidos y que de las acciones aprendidas de la referencia se deben crear instrumentos que fortalezcan las capacidades de reacción del Estado materializadas en políticas públicas con renfoque de derechos humanos coherentes con adaptabilidad a escenarios como las ya vividos en los últimos años, por lo cual el plan orientador y la estructura principal devienen de la concepción y la elaboración de un consecuente Plan Nacional de Derechos Humanos pendiente de concluir, ya que el último finalizó en el año 2021.

Los nuevos escenarios mundiales, guiados principalmente por la conflictividad y la COVID-19, requieren que el Ministerio Público refiera una modificación sustancial de los códigos procesales ante los nuevos escenarios de conflictividad social, crimen organizado y otros delitos conexos derivados de la diáspora migratoria observada. Esto constituye en su actuar un enfoque hacia la seguridad nacional que involucra amenazas que atentan y limitan el desarrollo y el orden interno.

## Referencias

Bregaglio, R. Constantino, R. y Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos en el Perú*. Editorial Instituto de Democracia y Derechos Huma-

nos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2016). Derecho Internacional Humanitario. Respuestas a sus preguntas. Comité Internacional de la Cruz Roja.

Decreto Supremo n.º001-2016-IN, del 9 de febrero de 2016, que aprueba el Reglamento de la Ley n.º28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (diario oficial *El Peruano*, del 9 de febrero de 2016)

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1146494>

Decreto Supremo n.º015-2017-RE, del 27 de abril del 2017, que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (diario oficial *El Peruano*, del 27 de abril de 2017)

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11191.pdf>

Decreto Supremo n.º044-2020-PCM, del 15 de marzo del 2020, que declaro el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID – 19 (diario oficial *El Peruano*, del 15 de marzo de 2020) [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM\\_1864948-2.pdf?v=1584330685](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf?v=1584330685)

Decreto Supremo n.º009-2021-IN, del 27 de julio de 2021, que aprueba la Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación (diario oficial *El Peruano*, del 27 de julio de 2021) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976596-1>

Defensoría del Pueblo. (2020). Personas Venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Serie Informes de Adjuntía n.º002-2020-DP/ADHPD.

<https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-de-adjuntia-n-002-2020-dp-adhpd/>

Guía Sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. (2001).

Llatas, L. (2013). *Lineamientos básicos para la política exterior peruana en derechos humanos, democracia, estado de derecho y derecho internacional humanitario*. Editorial Adrus.gu

Ley n.º28950, del 16 de enero de 2007, Ley Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (diario oficial *El Peruano*, del 16 de enero de 2007).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H935711>

Ley n.º30251, del 21 de octubre de 2014, Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas (diario oficial *El Peruano*, del 21 de octubre de 2014) <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1113138>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021*. Servicios Gráficos JMD S.R.L

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2014). *Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021*. Mavet Impresiones E.I.R.L

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Dirección General contra la violencia de género. (2022). Informe n.ºD000082-2022-MIMP-DATPS.

### **Luis Antonio Rocca Erquiaga**

ORCID: 0009-0007-4218-8813

Coronel del Ejército del Perú en situación de retiro, director del Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos durante los años 2017 y 2018. Actualmente, se desempeña como profesor en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Ejerce la docencia en el Instituto Internacional San Remo, Italia, Escuela de Guerra de Brasil, catedrático del Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas, y en el Centro del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas del Perú.

Ha sido integrante del Consejo de Derechos Humanos del Perú (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH), Comisión Multisectorial encargada de emitir políticas públicas de alto nivel en los ámbitos de paz y reconciliación nacional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Representante del Ministerio de Defensa en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

# Capítulo XIII:

## Ética y seguridad en el contexto de la crisis migratoria: análisis desde la ciudadanía

Martin Motta García

### Resumen

En los últimos años, la dinámica social peruana ha sufrido adaptaciones no sólo como resultado de los avances tecnológicos y de difusión a través de redes, sino también a partir del fenómeno migratorio que ha convertido el concepto de refugiados y desplazados en una expresión que representa el nuevo escenario de convivencia y tolerancia cultural frente a ciudadanos que han encontrado en el Perú una forma de otorgar dignidad y respeto a la continuidad de sus vidas en sociedad. Esto representa, sin duda, una nueva interpretación del componente cultural que se adapta a los patrones de pertenencia existentes en las diferentes regiones del país, pero también una nueva expresión interpretativa de comportamiento ante la presencia de extranjeros venezolanos insertados en diferentes campos productivos formales e informales en nuestro territorio. A diferencia de la migración de chinos al Perú, quienes contaban con contratos de trabajo, la presencia venezolana se constituye en la segunda mayor oleada de migrantes en el Perú; y donde muy pocos gozan de la condición legal de permanencia. En este contexto, y ante la falta de filtros de control para el ingreso al territorio, se pone en riesgo la seguridad y defensa del Estado, porque la informalidad y otras actividades ilícitas se han incrementado exponencialmente.

En cuanto al componente ético en este contexto de la crisis migratoria, el rol gubernamental debe significar el empleo de procedimientos justos y humanitarios de acuerdo al respeto a los derechos humanos que implica garantizar la seguridad, la dignidad e igualdad ante el conglomerado migrante. Adicionalmente, la asistencia humanitaria debe estar acompañada de políticas orientadas a atender y resolver – en el mejor de los casos – dicha situación en el territorio nacional, pero también es necesario analizar las estrategias de solidaridad, no discriminación, justicia, cooperación internacional y promoción de soluciones sostenibles aun cuando ello signifique la evaluación de los dilemas éticos que puedan surgir en la atención a dicha problemática.

*Palabras clave:* ciudadanía, identidad, cultura de paz, gobernabilidad, tolerancia, ucronía.

## **Abstract**

In recent years, Peruvian social dynamics have undergone adaptations not only as a result of technological advances and dissemination through networks, but also as a result of the migratory phenomenon that has turned the concept of refugees and displaced persons into an expression that represents the new scenario of coexistence and cultural tolerance for citizens who have found in Peru a way to grant dignity and respect to the continuity of their lives in society. This represents, without a doubt, a new interpretation of the cultural component that adapts to the existing patterns of belonging in the different regions of the country, but also a new interpretative expression of behavior in the presence of Venezuelan foreigners inserted in different formal and informal productive fields in our territory. Unlike the migration of Chinese to Peru, who had work contracts, the Venezuelan presence constitutes the second largest wave of migrants in Peru; and where very few, under the legal condition of permanence. In this context, and in the absence of control filters for entry into the territory, the security and defense of the State is put at risk because informality and other illicit activities have increased exponentially.

Regarding the ethical component in this context of the migration crisis, the government's role must mean the use of fair and humanitarian procedures in accordance with respect for human rights that implies guaranteeing security, dignity, and equality before the migrant conglomerate. Additionally, humanitarian assistance must be accompanied by policies aimed at addressing and resolving – in the best of cases – said situation in the national territory, but it is also necessary to analyze the strategies of solidarity, non-discrimination, justice, international cooperation and promotion of sustainable solutions even when this means evaluating the ethical dilemmas that may arise in addressing said problem.

Keywords: Citizenship, identity, culture of peace, governance, tolerance, euchronia.

## **Desarrollo del tema**

El presente capítulo aborda la problemática del concepto de ciudadanía considerando la multipolaridad y las nuevas corrientes para entender la identidad y los flujos migratorios que condicionan el fortalecimiento o el debilitamiento de identidades en construcción. En el actual contexto, en el que los diferentes problemas que afectan la gobernabilidad y la seguridad nacional, se incorpora otro componente de carácter social, representado por las migraciones forzadas como parte de los fenómenos sociales contemporáneos en los que se produce un debilitamiento del sistema democrático como resultado de gobiernos autoritarios que agudizan las contradicciones internas, terminan afectando a todo nivel a los conglomerados

poblacionales más vulnerables.

Para el análisis del caso peruano, no solo la atención con estrategia política y social respecto a la migración extranjera, sino también la tolerancia y reconocimiento del otro como estrategia formativa en la educación básica debe ser una tarea permanente en atención a la diversidad cultural existente, considerando la persistencia de dos conceptos que conducen a la discriminación: prejuicios y estereotipos. Aplicando el concepto de cultura de paz, entonces es momento de establecer planes que desarrollen e implementen las políticas públicas orientadas al logro de objetivos que se traduzcan en el fortalecimiento institucional y social, para crear condiciones apropiadas de gobernanza, y de esta forma otorgar rostro social e inclusivo a dichas políticas.

El problema de la identidad y la ciudadanía se constituye en una preocupación en países en los que los corredores humanitarios y la concentración de refugiados coexisten con diversidades culturales, lo cual ha producido un giro de las políticas y los discursos políticos que ahora se orientan al fortalecimiento y a la recuperación de la identidad sin perder de vista el respeto a los derechos humanos, es el caso específico de Francia.

Comparar con diferentes situaciones nos ayuda a entender las diferencias, las promesas que no se cumplieron, pero también las oportunidades de un país cuya población está decidida a restaurar la igualdad, la libertad y la fraternidad, valores fundamentales de la rica tradición republicana de nuestra historia. Esto es aún más relevante en el contexto actual, donde los problemas sociales, como los estereotipos, los prejuicios y la posverdad, han aumentado.

Practicando el ejercicio de ucronía, sería oportuno preguntarnos cuál sería el actual escenario de haberse aplicado los procedimientos normativos existentes y de aseguramiento de nuestra defensa y seguridad nacional, voluntad política y madurez ciudadana de convivir en una diversidad cultural. De haberse aplicado esta buena práctica se hubieran evitado los cuestionamientos al sistema de administración peruano en materia migratorio, sanitario y judicial que fueron expuestos como ineficaces en el control de ingreso de migrantes, dejando una percepción ciudadana desfavorable hacia los migrantes por patrones actitudinales que significó ser estereotipado. Dichos excesos se extendieron aprovechando la fuerza mediática bajo la influencia del uso de redes comunicacionales viralizando frases de rechazo y discriminación hacia ciudadanos practicantes de patrones culturales diferenciados, con agresiones verbales y visuales de forma recíproca.

Es importante señalar que los niveles de convivencia y control social son de obligatorio cumplimiento, porque ello garantiza relaciones intrasociales con

equilibrio y sostenibilidad en el tiempo. El análisis de las sociedades en el tiempo ha demostrado que existen factores que pueden crear procesos de crecimiento y esplendor, pero como contraparte y decisiones erráticas pueden estar condenadas a su colapso y finalmente destrucción. Diamond (2021), señala que la falta de respuesta al medio o a la incapacidad para hacer frente a vecinos hostiles pueden ser factores determinantes para el colapso de sociedades.

Dichos factores se pueden acrecentar en la medida que los Estados no implementen estrategias para fortalecer políticas orientadas a la unidad y al control, a la oportunidad y a la regulación. Es decir, el tratamiento oportuno y eficiente para crear condiciones de convivencia con tolerancia cultural pueden asegurar desempeños ciudadanos sin complicaciones de rechazo o rivalidad.

## **Aplicación ética y dilemas éticos al contexto de la crisis migratoria**

Desde el 2007, año en que se inicia el proceso migratorio venezolano, como resultado de la convulsión social y la agudización de la crisis económica en dicho país, el Perú puso en marcha estrategias nacionales para acoger a los flujos mixtos de migrantes y desplazados, lo cual ha creado condiciones para el ingreso mediante la frontera norte como una suerte de corredor humanitario. Dicho acceso significó otorgar facilidades con simplificaciones administrativas, en algunos casos, y en otros requisitos que contravinieron los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. El Tribunal Constitucional (2022), mediante la sentencia 266/2022, refiere que como antecedentes el Perú implementó medidas que contravenían los derechos humanos de los migrantes venezolanos, que requieren el pasaporte visado de los ciudadanos venezolanos que deseaban ingresar al país. Adicionalmente, se sumarían otros requisitos que fueron entendidos como trabas administrativas para el ingreso de migrantes al territorio nacional haciendo complejo el proceso de movilidad de los ciudadanos extranjeros procedentes de Venezuela.

Posteriormente, y como parte del cumplimiento a las convenciones internacionales establecidas para el tratamiento de flujos mixtos (migrantes), el Estado peruano aprobó la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025, la cual reitera la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado. Este nuevo marco regulatorio y de apertura para recibir a migrantes y refugiados propiciaría la adecuación al cumplimiento de los acuerdos multilaterales y de cooperación. Según Berganza (2021), señala que la movilidad interregional también se ha visto potenciada por los procesos de integración regio-

nal que se han impulsado en los últimos años en Latinoamérica, lo que ha permitido unos marcos legislativos que facilitan el tránsito y la residencia de los migrantes en diversos países.

Por ello, el alto número de ciudadanos extranjeros significó el replanteo de las políticas migratorias, pero también la oportunidad para crear una cultura ciudadana donde la tolerancia y el respeto deberían acondicionar una nueva forma de interrelación y convivencia social bajo las seguridades normativas y controles correspondientes, más aún en regiones como Lima, Tumbes, Piura, Puno y la Libertad, donde aún se concentra el mayor número de ciudadanos venezolanos. Dicha oportunidad fue una tarea pendiente del Estado peruano que pudo evitar muchas formas de expresión de rechazo y discriminación a ciudadanos venezolanos, que en algunos casos eran relacionados con el incremento de la criminalidad y en otros, con la oportunidad de incorporar mano de obra calificada al mercado laboral peruano.

Sin embargo, desde la aplicación del componente ético para el análisis social, se advierten aspectos de reacción relacionados a los cambios y la adaptabilidad que han de configurar el nuevo espacio de interrelación. Ante este nuevo escenario de adecuación, Simons (2017) considera lo siguiente:

El tránsito de una sociedad tradicional a la modernidad y postmodernidad, y el desconcierto que esto conlleva, genera dos tipos de reacciones opuestas. Por una parte, se da una moral tradicionalista legalista, dogmática y rígida, mientras que por otro lado y como reacción, se ha venido dando una moral de corte relativista, subjetivista, pragmática e individualista, que se ha ido generalizando en los últimos años desde las más altas instituciones del Estado hasta la permisividad individual del todo vale. (p.34).

Los migrantes, indistintamente su procedencia, poseen la misma dignidad humana que cualquier persona y deben ser tratados con el mismo respeto no sólo por lo que señala nuestra Constitución Política, sino también por los acuerdos en materia de derechos humanos. El diseño de políticas que atienden esta demanda debe significar la puesta en salvaguarda de su dignidad humana y el alcance de sus derechos, pero también al estar en otro espacio de interacción sujetarse a los deberes para crear niveles de empatía y adaptación para establecer mecanismos de protección por considerarse una población vulnerable. Otro aspecto importante, es evitar que su condición desarrolle la estigmatización y las expresiones estereotipadas por parte de quienes sienten que sus espacios de interacción social y cultural son compartidos por una decisión política antes que por un acuerdo de consulta previa. La estigmatización es un acto contrario a la ética pública, y según el planteamiento de Glover (2022), en el núcleo mismo de la ética humanizada es-

tán las respuestas humanas.

Es cierto que, para encontrar respuestas asertivas frente a la diversidad, en particular cultural, es importante contar con estrategias gubernamentales que establezcan los mecanismos que los dos niveles de gobierno deben implementar con la finalidad de encontrar coherencia entre el discurso político y las acciones coordinadas con resultados tangibles. Para el análisis del comportamiento de la sociedad y las contradicciones que han surgido ante la crisis migratoria, emula la denominación de patología de la normalidad social según Fromm (2022), quien refiere que la adaptabilidad al cambio es una condición humana a diferencia de los animales, pese a condiciones hostiles, además señala lo siguiente: “[...] así como puede comer casi todo, vivir en cualquier clima y adaptarse a él, difícilmente habrá una situación psíquica que no pueda aguantar y a la que no pueda adaptarse [...]” (p. 23).

En cuanto al desempeño gubernamental se deben establecer estrategias que permitan fortalecer la gobernanza como parte del control político, pero también es importante aplicar criterios complementarios y adaptativos en atención a la idiosincrasia de las diversas regiones. Por eso, el análisis de la migración venezolana en Perú desde el ámbito ético es un tema importante y complejo que involucra consideraciones morales y principios de justicia. Esta temática se podría abordar desde una perspectiva ética con enfoque en la migración. A continuación, hay algunos puntos clave que considerar:

- Derechos humanos. - Desde una perspectiva ética, es fundamental reconocer y respetar los derechos humanos de los migrantes venezolanos asentados en el Perú. Esto incluye el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la no discriminación y otros derechos fundamentales.
- Solidaridad y receptividad. - La ética también implica la solidaridad y la disposición del gobierno peruano y la sociedad para acoger a los desplazados y refugiados venezolanos que huyen de las condiciones de amenaza que dieron origen a su nueva condición. Esto significa el trato igualitario con dignidad y respeto, así como asistencia educativa y salud.
- Integración y cohesión social. - La incorporación de los migrantes a las actividades productivas en el Perú debe significar su integración sin discriminación ni bajo las otras formas de exclusión. La política vinculada a este tratamiento procura promover la igualdad de oportunidades, así como la inclusión social, porque se consideran poblaciones vulnerables.
- Igualdad ante la ley. - El Estado debe garantizar el alcance de los beneficios

en cuanto a servicios básicos se refiere, así como estar sujetos a la atención de demandas de manera justa y equitativa.

- **Ética pública.** - Aun cuando los fines de la función pública establece servicio a la nación según la Constitución Política, debe considerar el tratamiento y la oportunidad bajo el principio de justicia y equidad para tener alcance a los migrantes venezolanos.
- **Acciones coordinadas de colaboración.** - Por considerarse un problema regional, no sólo deben efectuarse articulaciones de coordinación local, sino también con países que atienden la misma problemática para establecer criterios homogéneos en materia ética.

A partir de la aparición de los flujos migratorios mixtos se han observado situaciones atípicas en las que la actuación funcional se contrapuso a la realidad objetiva de la crisis migratoria. Ante ello surge el dilema ético, cuando el profesional se enfrenta a dos o más alternativas de actuación posibles y válidas, e incluye principios éticos y valores. En el dilema ético, la cuestión es de carácter moral, es decir, asegurar el respeto a los principios fundamentales, que son los que favorecen la toma de decisiones en momentos determinados, dado que exige de las personas la reflexión, el análisis, pensar lo que es mejor para la persona. (Villarreal y Bisbal, 2013).

Estos dilemas se constituyeron en una nueva forma de actuar y comprender la dinámica de subsistencia de quienes huían de la agudización de las condiciones económica y social en su país de procedencia, observando que la toma de decisiones entre la función que cumplían se enfrentaba al sentido común expresado en el acto humanitario y solidario como condición inherente del ser humano. Por ejemplo, la exigencia de entrega de pasaporte visado cuando la condición de pobreza del migrante no podía pagar las tasas por dicho requerimiento administrativo, así como las trabas para obtener o renovar sus pasaportes. Esto obligó al gobierno peruano a eliminar esas barreras, porque se estaba vulnerando el derecho al libre tránsito de los migrantes.

## **Definiendo el concepto de ciudadanía**

A diferencia de la clásica definición griega en la que el ciudadano está asociado a la ciudad y a las virtudes que ella ofrece, también se cuenta con nuevas formas interpretativas en atención al nuevo esquema de modelación global. Ensayando una definición de ciudadanía se puede señalar que es una condición de perten-

cia a una comunidad sujeta a derechos y deberes, expresando adhesión al sistema de valores que predeterminan no sólo su identificación, sino también la necesidad de dependencia e interdependencia, bajo el marco del reconocimiento y respeto a otros espacios y conglomerados poblacionales en condiciones iguales o cercanas en los ámbitos económico, social, político y cultural. Esta condición no lo excluye de participar en consensos y aplicación de estrategias que apunten a mejorar las condiciones de vida a partir de una agenda local o global, vinculada a una expectativa de participación y apertura a nuevos escenarios.

Es por ello que los nuevos roles que asumen los Estados se sujetan a las nuevas demandas que tienen afectación directa e indirecta a la población mundial, como lo señalan la agenda 2030 y las megatendencias globales, las cuales no sólo advierten las amenazas, sino también el compromiso por establecer políticas y metas para reducir los impactos sobre la sociedad. Entiéndase mejor como la nueva hoja de ruta de los Estados para la formulación de políticas y lineamientos para implementar estrategias para afrontar retos en común en todas las latitudes. Sin embargo, en el caso peruano, el concepto ciudadano tiene una presencia conservadora desde los primeros años de la República, pero con restricciones marcadas que crearon una polarización social aun cuando la independencia pregonaba la libertad e igualdad de derechos para todos los nacidos en el territorio y a los extranjeros a quienes se les extendió la nacionalidad. Eran tiempos violentos y de incertidumbre para quienes no comprendían su rol dentro del nuevo Estado.

Dicho escenario no es diferente del contexto actual. La incertidumbre es un componente inherente a la nueva etapa de adecuación a un contexto cultural y normativamente diferente, pero también hay predominancia de migrantes sin documentación, lo que fomenta no sólo la informalidad en todos los sectores productivos para su inserción en el mercado laboral, sino también una de las restricciones más gravitantes para el acceso a los servicios básicos de educación y salud. Sin duda, dicha condición incrementa la percepción de ilegalidad, pero también el índice de pobreza no sólo monetaria, sino también multidimensional.

## **Procesos migratorios en el Perú**

En el proceso histórico peruano, las corrientes migratorias han sido canalizadoras de poblamiento y repoblamiento de diversos espacios y altitudes, pero también como resultados de fenómenos sociales a partir de factores endógenos y exógenos que producen transformaciones de los conglomerados poblacionales y crean una nueva conducta de interacción entre lo existente y lo reciente, y junto

con ello patrones de cultura sujetas a nuevas adaptaciones. Desde luego, somos resultado de un proceso continuo y diversificado; por ello, del Busto (2003) considera que el Perú es “[...] una realidad histórica que presenta tres dimensiones distintas: el Perú como patria, el Perú como nación y el Perú como Estado” (p. 9).

Toda sociedad evoluciona a partir de sus problemas y la introducción de reformas que crean nuevos paradigmas de sostenibilidad y espacios de bienestar y seguridad para sus ciudadanos. En el caso peruano, a mediados del siglo XIX, el impulso a la modernización significó la diversificación de sectores productivos, y junto a ello, la promoción de migraciones básicamente europeas para compensar el déficit de mano de obra para insertarse a trabajos de apertura de caminos, construcción de carreteras construcción de puentes y vías ferroviarias. En este escenario multicultural, entre lo europeo y mestizo, se producen encuentros y desencuentros culturales, como refiere Bonfiglio (2001) cuando señala lo siguiente:

[...] la existencia de una “biculturalidad” en los inmigrantes, quienes podrían haber respondido al nuevo entorno con una actitud orientada hacia la “integración sin asimilación”. Ese comportamiento bicultural habría incidido decisivamente sobre las relaciones interétnicas entre los inmigrantes europeos y la población peruana (p. 145).

En ese contexto, según el análisis de los parámetros establecidos en la Constitución Política de ese entonces para el ejercicio e identificación ciudadana, los extranjeros podían obtener la nacionalidad por naturalización por el ejercicio laboral remunerado y estar inscritos en el registro cívico. En cambio, dicha ciudadanía para el caso de los peruanos por nacimiento sólo era aplicable a quienes sabían leer y escribir.

Otro componente de inmigración recae en los chinos que desde el contexto histórico, económico y social ha significado uno de los más importantes componentes culturales en el Perú no sólo porque reemplazó la mano de obra después de la declaratoria de la libertad de la esclavitud producida recién en 1854, sino también porque el escenario productivo llevó el sello de los culíes en faenas agrícolas en los cañaverales y extracción del guano en las islas de Chincha y Pisco, básicamente; Su presencia se observa en los ámbitos de la gastronomía, pertenencia cultural y mestizaje.

Hacia fines del siglo XIX, otro contingente de inmigrantes provenientes de Japón arribaría al Callao como parte del proceso oferta laboral a raíz de la abolición de la esclavitud ocurrida hacia 1854 en el caso peruano, y un contexto de contradicciones de posguerra entre Japón y China por los territorios de Formosa y Manchuria. En ambos casos, el escenario ofrecía las condiciones para la inserción laboral bajo contratos formulados por compañías privadas que eran controladas

y subvencionadas por el Estado japonés que promovía la inmigración. El Estado peruano aprobó la inmigración japonesa en 1898, señalando que los trabajos agrícolas serían el siguiente destino. Cabe resaltar que el presidente peruano de ese entonces era Nicolás de Piérola.

Sin duda, los procesos y las dinámicas políticas que asumen los Estados desarrollan fenómenos integradores o generadores de disociación con costos sociales de difícil cuantificación temporal y económica. El nuevo concepto de cultura política considera que los populismos o totalitarismos son demostraciones de descontrol e incapacidad para crear consensos y condiciones de aproximación inteligente hacia la ciudadanía. Por ello, se recomienda que la aplicación de instrumentos legales sea oportuna y beneficiosa para el marco democrático y el sistema de valores, para que asegure el respeto a la condición humana y a todas las formas de convivencia cultural heterogénea.

En el actual contexto, desde el 2017 hasta el 2022, el Perú se convirtió en uno de los países con mayor número de venezolanos (considerado el último gran fenómeno migratorio internacional), quienes huían de la complicada situación económica y social producida en su país de origen como resultado de un exagerado totalitarismo bajo el ropaje populista. González (2018) señala que “[...] el populismo es una ideología que divide a la sociedad en dos campos antagónicos, privilegia fórmulas de democracia directa y promete la redención del pueblo por medio de su conversión en verdadero soberano” (p. 127). Esto demuestra que el exceso de poder trae consecuencias sociales impredecibles, con tensiones que pueden expresarse desde el marcado rechazo a través de la violencia mediante protestas, así como corrientes migratorias que buscan espacios donde puedan encontrar oportunidades de respeto y libertades.

Con respecto al proceso migratorio e impacto en el índice poblacional, Zapata (2021) señala lo siguiente:

Por su impacto en la demografía solo puede ser comparada por con la llegada de los chinos al país, puesto que es superior a todas las demás migraciones internacionales: japoneses, italianos, europeos en general [...] ambas migraciones han dejado huella en sus contemporáneos, pero la formación de la comunidad venezolana en el Perú se ha producido en un tiempo más corto y su impacto sobre la nación ha sido superior (p. 390).

Esta adaptación al nuevo espacio también ha significado impactos en el ámbito laboral y educativo. Con respecto al primero, la condición de indocumentados – el mayor contingente de migrantes – han sido desplazados hacia la informalidad o cumplen labores por debajo de su nivel de capacitación. Con respecto al ámbi-

to educativo, sus grados y títulos no pueden ser homologados en el sistema de educación superior en el Perú, y ello es una barrera para incorporarse al mercado profesional.

En relación a otro de los indicadores de índice de desarrollo humano (IDH), según la Encuesta de Población Venezolana ENPOVE 2022, sólo de 27 % de la población migrante y refugiada venezolana cuenta con algún tipo de seguro de salud (INEI 2022, p. 21). Desde esta perspectiva, no se puede afirmar que la movilidad social sea una de las virtudes en la sociedad a la que deben adaptarse los migrantes venezolanos. Barrenechea (2020) señala que dicha movilidad supone cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades, y el desarrollo económico implica modificaciones en sus capacidades (p. 51).

En resumen, los factores desventajosos en materia laboral, educativa y sanitaria no permiten crear condiciones para satisfacer necesidades que otorguen seguridad económica a los migrantes forzados y refugiados. Esto requiere establecer estrategias gubernamentales tan eficientes como inclusivas, sin olvidar que la pobreza es una forma de desigualdad.

## **La teoría social y nuevos escenarios: la inmigración venezolana**

La teoría social es el estudio de las relaciones, estructuras e instituciones que conforman las sociedades humanas. La crisis migratoria es el fenómeno de los desplazamientos forzados de personas por causas políticas, económicas, ambientales o culturales. La teoría social puede ayudar a comprender y explicar la crisis migratoria desde diferentes perspectivas, como el conflicto, la integración, la identidad, la ciudadanía o los derechos humanos. La teoría social también puede ofrecer propuestas para afrontar los retos y las oportunidades que plantea la crisis migratoria para las sociedades de origen, tránsito y destino de los migrantes.

Un posible tema para un ensayo académico es la relación entre la teoría social y la debilidad democrática. La teoría social se ocupa de analizar los fenómenos sociales, políticos y culturales que afectan a las sociedades humanas. La debilidad democrática se refiere a la falta de participación, representación y legitimidad de los sistemas políticos basados en el principio de la soberanía popular. Un ensayo sobre este tema podría explorar las causas, las consecuencias y las posibles soluciones de la debilidad democrática desde una perspectiva teórica social, con conceptos como el poder, la ideología, la hegemonía, la ciudadanía, la sociedad civil, etc.

La migración forzada se constituye en un nuevo fenómeno social que incluye nuevas formas de adaptación y pertenencia en el nuevo espacio de habitabilidad, pero también de interacción frente al modelado cultural al cual estará sujeto. Algunos consideran a los venezolanos como minoría cultural que debe contar con la atención del Estado para otorgar condiciones mínimas para su permanencia. Sin embargo, Touraine (1997) señala que “[...] la integración de las culturas no se puede efectuar si se las considera como manifestaciones particulares de una cultura universal, reducida a principios demasiado generales para imponer reglas de conducta particulares” (p. 185).

El conglomerado cultural venezolano asentado en el Perú es el resultado de las condiciones inadecuadas en su país de origen, donde las decisiones con excesiva voluntad política determinaron el perjuicio de varios sectores de su población. Esta nueva condición alteró el orden de un sistema de organización y desempeño social, que al cruzar fronteras llevó consigo un ropaje cultural, pero también de esperanza.

El rol del Estado ante la pluralidad cultural es un tema complejo y relevante en el contexto actual de globalización e interculturalidad. El Estado debe garantizar el respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas y los grupos que conforman la diversidad cultural de una nación. Al mismo tiempo, el Estado debe promover el diálogo, la participación y la cooperación entre las diferentes culturas, reconociendo sus aportes al desarrollo social, económico y político del país. El Estado debe asumir un rol activo y facilitador en la gestión de la pluralidad cultural y buscar el equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía de las identidades culturales.

## **El concepto de ciudadanía en la posmodernidad**

Ser un ciudadano global en la posmodernidad implica reconocer la existencia de necesidades comunes, pero también oportunidades que trascienden las fronteras inter y extraterritoriales. Un ciudadano global es aquel que se reconoce como parte de una comunidad mundial, que respeta la diversidad y los derechos humanos, que se compromete con la justicia social y ambiental, y que contribuye al desarrollo sostenible y a la paz. La posmodernidad – que Bauman considera la modernidad líquida –, por su parte, es un contexto histórico y cultural caracterizado por el cuestionamiento a la narrativa contemporánea, la fragmentación de las identidades, el pluralismo de las ideas, la globalización de los procesos económicos, políticos y comunicativos, y la emergencia de nuevos problemas globales, como el cambio climático, la sociedad riesgo o la pandemia. En este escenario, el

ciudadano global debe desarrollar competencias interculturales, críticas y creativas que le permitan adaptarse a los cambios constantes, dialogar con los otros, resolver conflictos de forma pacífica y participar activamente en la construcción de un mundo más justo y solidario.

Desde los cambios producidos a fines del siglo XX, los paradigmas han enfrentado un replanteo para el análisis de contextos sociales heterogéneos, así como la adecuación de nuevos conceptos que interpretan el desarrollo y la interacción social. Fukuyama (2004) señala que el mundo de la unipolaridad crearía sociedades únicas donde el reto mayor sería la manifestación de una misma identidad. Dichas transformaciones han permitido formular nuevos espacios de reflexión a partir de la megatendencia de la globalización, así como los nuevos escenarios donde la unipolaridad se transformó en multipolaridad, y junto a ello contextos que exigieron nuevas fórmulas gubernamentales para enfrentar retos propios de la modernidad del siglo XXI. Los sistemas de defensa y la formulación de políticas públicas, pero también la dinámica de la ciudadanía y sus diversas formas de expresión, en muchos casos, se incorporan como agentes vinculados al control social. Asimismo, con respecto al actor más importante en todo el proceso de transformación y adecuación social, Schutz (2003) refiere que “el individuo como actor en el mundo social, define, pues, la realidad que encuentra” (p.17).

Por ello, y bajo el concepto establecido por las Naciones Unidas, la denominación de ciudadano global encierra el nuevo reto para crear condiciones de adaptación y modificación del contexto para un escenario homogéneo, señalando que “[...] en el nuevo orden mundial ella busca ampliar sus alcances y ejercer un rol democratizador las decisiones públicas que puedan afectar severamente los aspectos básicos de nuestras sociedades” (párr. 4). Esto significa que la relación es directa y orientada a fomentar la democracia en estricta atención a las propuestas del Estado mediante las políticas públicas. No obstante, ello también requiere la implementación de políticas multisectoriales para atender de forma horizontal los problemas públicos.

## **Asegurando la ciudadanía en el marco de una cultura inclusiva y de paz**

La construcción de ciudadanía para la seguridad y defensa es un proceso que implica el fortalecimiento de la participación, la responsabilidad y el compromiso de los ciudadanos y las ciudadanas con el bienestar colectivo y la protección de los derechos humanos. Este proceso requiere de una educación integral que promueva valores democráticos, éticos y cívicos, así como el desarrollo de capacidades

para la prevención y la resolución pacífica de conflictos, la gestión de riesgos y la cooperación con las instituciones del Estado. La construcción de ciudadanía para la seguridad y la defensa también implica el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural, étnica, religiosa, política y de género que caracteriza a nuestra sociedad, así como el fomento de una cultura de paz y solidaridad.

Se debe precisar que la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (2017) busca fomentar la incorporación de personas de origen extranjero en la comunidad peruana, asegurando la salvaguardia, la asistencia y la preservación de sus derechos fundamentales y su herencia cultural. Entre otros aspectos, la norma en cuestión abarca la erradicación del racismo y de la xenofobia, el aseguramiento del derecho a la educación y la salud, así como el reconocimiento de la identidad cultural de personas extranjeras que se encuentran en situaciones particulares. Estos alcances son aplicables en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con las competencias respectivas.

De esta forma, independientemente de su origen, se garantiza el normal desempeño y la expresión cultural desde el enfoque de derechos humanos y el enfoque intercultural. El propósito del primero es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En el segundo caso, dicho enfoque implica que el Estado fomente la generación del sentido de pertenencia, porque esto desarrolla la capacidad de reconocer la diversidad ético-cultural en distintas regiones, que ponen en valor las diferentes expresiones de cosmovisión que aún subsisten dentro de la jurisdicción nacional.

El desempeño ciudadano, bajo el enfoque de la cultura de paz, debe significar la oportunidad de reducir el desencuentro cultural y construir espacios para la práctica de convivencia y respeto ante la pluralidad. No obstante, los flujos mixtos han dado vida a nuevos conglomerados poblacionales y su incorporación a diversos sectores productivos ha creado respuestas sociales vinculadas a la aceptación y al rechazo. Es decir, el binomio prejuicio-estereotipo (considerados como puntos de partida para actos de discriminación) ha creado un espectro interpretativo sobre el desempeño cultural de los migrantes con respecto a su incorporación a las actividades que identifican a nuestra matriz cultural desde su masiva llegada en el 2017.

Ante esta expresión cultural de interacción, se debe incluir el estado situacional de los migrantes en el Perú, que de acuerdo al Dedios y Ruiz (2022), refiere que

más del 92 % de dicha población no cuenta con los recursos suficientes para adquirir alimentos, menos del 20 % tiene un empleo formal y más del 76 % trabaja más de ocho horas al día. A la situación descrita hay que agregar la discriminación que sufre la población migrante venezolana y su falta de aseguramiento en salud y de cobertura en educación (p. 3).

Sin perjuicio de lo que establecen los derechos humanos en materia de salud y educación, desde la percepción ciudadana, se observa un contraste social cuando las ofertas políticas señalan la extensión de dichos servicios básicos a los ciudadanos extranjeros. Mientras que en todo el ámbito nacional la prestación de dicho servicio sigue siendo insuficiente en aspectos de infraestructura, consultas por ciudadano durante el mes, entrega de medicamentos, entre otros, que incluyen trabas administrativas, el INEI señala que más del 81 % de la población nacional cuenta con algún seguro de salud. En materia educativa, el escenario no es diferente aun cuando el sistema de la educación básica regular es considerado como el punto de partida para la transformación social, requiere del fortalecimiento integral para asegurar una educación de calidad para más de 7 907 239 estudiantes, de los cuales 123 886 (1,6 %) son estudiantes venezolanos. Estos últimos tienen como principales barreras para dicho acceso la falta de vacantes, de medios económicos, de documentación, entre otros.

Desde esta perspectiva, se requieren políticas públicas y prácticas más inclusivas que tengan en cuenta que los migrantes forzados y refugiados también forman parte de la atención del Estado que los acoge, y ello en estricto cumplimiento de los acuerdos internacionales lo cual es uno de los indicadores para medir la gobernanza de un país. De esta manera, tendremos una administración pública inclusiva y respetuosa del Estado de Derecho, pero sobre todo que cree una cultura de tolerancia y reconocimiento desde el enfoque ciudadano y el ejercicio que recae en este concepto.

## **Construcción de ciudadanía para la seguridad y defensa**

El aseguramiento de la ciudadanía debe estar asociado no solo al completamiento formativo en la educación básica regular, sino también a los fines nacionales referidos a la defensa y la seguridad como parte de la política pública. Sin embargo, también ello debe significar el replanteo de los objetivos educativos del nivel de educación básica, que impulse a desarrollar competencias éticas adicionales vinculadas al respeto y al reconocimiento de la importancia del ejercicio ciudadano, para garantizar la seguridad y defensa nacional en tiempos de paz. Con respecto a la educación y la formación de ciudadanía, Frisancho (2009) señala lo siguiente:

Como en cualquier otra sociedad, los sistemas educativos tienen la responsabilidad de contribuir a construir democracia y desarrollar la conciencia moral de los ciudadanos. Pero además de esto, ya de por sí una labor necesaria, encomiable y valiosa, en una sociedad posterior al conflicto, la educación tiene la delicada tarea de ayudar en el proceso de transición política, protección de los derechos humanos, construcción de una cultura de paz y reconstrucción social. (p. 11)

Los beneficios de la educación vinculados a los objetivos nacionales pueden ser analizados desde ángulos multidisciplinarios, porque, además de constituirse en una fortaleza humanística que además de fortalecer la democracia y el estado de derecho, también provee de ciudadanos en condiciones para ejercer derechos y deberes en el marco ético y del respeto a los derechos humanos.

Desde la propuesta gubernamental, y de acuerdo a la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, la seguridad tiene un carácter multidimensional que comprende todo acto terrorista, la criminalidad organizada de carácter nacional y transnacional, el perjuicio de las drogas como reto global, el problema de la corrupción y sus efectos en contra del Estado, el lavado de activos, el imparable tráfico de armas, el problema de la pobreza generando brechas de desigualdad, las transformaciones del espacio y el impacto adverso sobre la población a partir de los desastres naturales, la trata de personas como una de las economías ilícitas, los ataques de orden cibernético y la vulneración a la seguridad y el acceso de armas de destrucción masiva por grupos terroristas.

Considerando el nuevo escenario nacional donde la corrupción y las diversas formas de delincuencia se han consolidado como los principales problemas de la población, es necesario fomentar estrategias e implementación de planes nacionales para evitar la diseminación de estas desviaciones sociales que pueden convertirse en problemas desbordados en el mediano y largo plazo con grave afectación a la seguridad y defensa nacional. Sin prescindir de los antecedentes del incremento de las diversas formas de criminalidad en el Perú, es importante señalar las formas frecuentes que se están “normalizando” como consecuencia de políticas ineficaces, desproporción entre el número de policías y seguridad municipal con respecto al número de habitantes, débil sistema de administración de justicia y un sistema normativo que requiere nuevas adaptaciones con sanciones más severas y efectivas. No obstante, a ello se suma el insuficiente número de acciones intersectoriales a nivel de gobierno nacional y subnacional en materia de seguridad.

De ello se puede inferir que ante la desconfianza del ciudadano frente a la institucionalidad las amenazas de todo orden podrían significar el desconoci-

miento al control que instauro el Estado, lo cual ha creado peligrosos niveles de desorden e inestabilidad social-económica con afectación a la gobernanza. Pásara (2014) considera que “[...] es la eficacia de las normas lo que en nuestros países resulta cuestionado en la práctica. Es Estado de Derecho es endeble cuando los derechos de cada ciudadano – declarados en textos constitucionales minuciosos y leyes abundantes – no están garantizados [...]” (p. 30).

Sin duda, esto nos lleva a reflexionar sobre el rol gubernamental de asegurar la aplicación correcta de la justicia, de acuerdo a la teoría de justicia de Rawls, y el fortalecimiento de la institucionalidad, según los postulados de North cuando se refiere a la importancia de la regulación social, ambos aspectos permitirán reducir la incertidumbre de un país que tiene ciclos muy continuos de tensiones sociales que exponen todas sus debilidades estructurales.

Sobre dicho escenario, es oportuno fortalecer la ciudadanía mediante el diálogo a través de la dinámica de la democracia interactiva pero también reflexiva. Las aulas escolares deben asumir un rol protagónico en la inserción de habilidades sociales y competencias en sus alumnos respecto del ejercicio ciudadano no sólo como concepto, sino como acción pragmática que permita aplicar deberes y derechos a partir del aprendizaje vivencial, intercultural e inclusivo. En esta nueva forma de construcción ciudadana debe incorporarse a todos aquellos sujetos al alcance y aplicación de principios que regulan el desempeño correcto en la sociedad, es decir, sin distinción de nacionalidades ni displicentes ante los diversos patrones culturales; por el contrario, son complementarios para crear nuevos patrones de convivencia dentro del marco intercultural.

Por otro lado, considerando los aportes desde el enfoque gubernamental, la política de seguridad y defensa nacional enfatiza la importancia de fortalecer la identidad nacional como uno de los factores para la gestión del territorio, pero también recalca el concepto de cultura como el conjunto de todas las formas, modelos o patrones explícitos o implícitos, a través de los cuales se manifiesta una sociedad (Política de Seguridad y Defensa Nacional, 2017, p. 18). A ella se debe incluir otros retos que tiene que enfrentar la construcción ciudadana, la cual debe asegurar condiciones para un desarrollo óptimo, como la corrupción, el crimen organizado y la pobreza extrema. Con respecto a este último aspecto, los migrantes venezolanos en condición de indocumentados son los más afectados, porque no pueden acceder a los beneficios la formalización laboral y educativa, además del no acceso a los servicios básicos, que por extensión se constituyen en una amenaza latente, porque incrementan la pobreza multidimensional.

Tradicionalmente, la identidad nacional ha sido considerada como todos los elementos de orden histórico cultural que definen el acercamiento a prácticas co-

munes que crean vínculos identitarios en los grupos humanos asentados en un determinado espacio social, dentro del marco territorial. Es un concepto complejo y multifactorial, pues articula elementos culturales, históricos, geográficos y sociales, además de sumar la interacción de diversos grupos culturales europeos, africanos y asiáticos que han coexistido y se han fusionado en el territorio peruano a través de los siglos. Dicho proceso de interacción es permanente y sujeto a circunstancias internas y externas.

Ahora bien, será importante analizar cómo se vincula la identidad nacional con la realidad nacional considerando el actual escenario de crisis migratoria y el nuevo componente ético cultural expresado por los ciudadanos venezolanos. Una primera aproximación estaría centrada en la nueva forma de interacción y expresión social desde los campos de la actividad laboral y educativa, como espacios de intercambio cultural. La segunda aproximación es la madurez ciudadana para demostrar tolerancia y reconocimiento a la diversidad como manifestación de respeto a la dignidad humana en el marco de los derechos humanos. Finalmente, la tercera aproximación corresponde al rol del Estado para atender nuevas demandas dentro del cumplimiento del marco de los acuerdos internacionales, así como formular políticas públicas sectoriales que promuevan el escenario receptivo y de atención a los servicios básicos, así como estrategias para afrontar potenciales dilemas éticos en el ejercicio ciudadano y gubernamental.

Ante este escenario de interacción entre la identidad y la realidad nacional, los retos del Estado deben adecuar los marcos regulatorios normativos, pero también desde la perspectiva de la defensa y la seguridad debe significar el seguimiento y el replanteo de actividades e identificación de nuevas amenazas para el aseguramiento del control. Al respecto, sobre la realidad nacional, el CAEN (2007) señala que:

[...] emerge como una entidad jurídica-política constituida sobre la base de aquella entidad social denominada nación (o colectividad nacional, para comprender a una pluralidad de naciones articuladas en una unidad, pero también sobre la base física espacial en la que se desenvuelve la vida nacional, y particularmente, sobre la base jurídica – política plasmada merced al poder político estatal, como dimensión específica del poder nacional. (p. 71).

Por ello, dicha construcción debe involucrar a todos los actores sociales bajo la dirección de la política nacional que establezca la ruta para desarrollar las diversas relaciones e interacciones culturales existentes en nuestro medio jurisdiccional. Sin embargo, también es necesario asegurar la cultura de seguridad nacional, para garantizar el compromiso y voluntad política de los niveles de gobierno nacional y subnacional. Esto permitirá incorporar aspectos contributivos a dicha fi-

alidad, como incluir conceptos de seguridad nacional en los diferentes niveles de educación, disposición política para impulsar la cohesión nacional, mayor difusión de los símbolos patrios, creación de espacios de diálogo para promover la confianza y adhesión ciudadana hacia las instituciones.

La construcción ciudadana es una tarea permanente del Estado y de las instituciones encargadas de establecer las competencias formativas y habilidades sociales que permitirán estructurar un sistema de valores basados en el cumplimiento de los deberes y derechos establecidos en la constitución política, pero también de acuerdo a los estándares de la nueva ciudadanía formulados a partir de los retos que establece la nueva modernidad. Este nuevo enfoque de conceptos para comprender el mundo incluye:

[...] el desplazamiento forzado de personas debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas viene alcanzando niveles que superan incluso lo registrado en tiempos de la Segunda Guerra Mundial. (CEPLAN, p. 29).

Los retos para el futuro de los Estados estarán enmarcados en la nueva forma de comprender el mundo, donde las asociaciones y agrupamientos por intereses político- económicos y militares-científicos serán la dinámica que expresen el comportamiento social; y los flujos migratorios serán un componente inexorable en esa nueva forma de acomodo político- social que establecen las nuevas condiciones para las decisiones políticas dentro del mundo polinodal.

## **Conclusiones**

Las migraciones son fenómenos sociales que responden a factores de diversa índole política o de acción natural, que crean una afectación complementaria a la matriz cultural del país destino, entre ellas la seguridad porque la adaptación a las nuevas condiciones de convivencia e interacción pueden generar odio y discriminación a la presencia extranjera.

Las fuerzas armadas dentro de sus misiones actúan dentro de las operaciones terrestres unificadas donde trabajan de forma multisectorial con diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales, lo que significa que pueden conformar equipos multisectoriales para atender migraciones con misiones de apoyo a los civiles desplazados, otorgando asistencia y protección.

Las políticas públicas vinculadas al reconocimiento de las identidades y al ejercicio ciudadano de migrantes forzados y refugiados deben tener mayor nivel de operatividad en su implementación, para crear espacios de reconocimiento y tolerancia ante la diversidad.

Dentro de la doctrina de seguridad se enfatiza la cultura de paz, la cual es garantía para evitar el desborde social como resultado de la intolerancia y demandas no atendidas por el Estado. Este concepto crea escenarios de equilibrio en el desempeño social, así como el fortalecimiento de la identidad nacional, bajo los criterios de la interculturalidad para que el desencuentro cultural no se constituya en una amenaza para la seguridad nacional.

Los procesos migratorios en el Perú han significado la introducción de nuevos elementos identitarios a la matriz cultural aceptada en el tiempo. La migración china (con mayor impacto multisectorial productivo cultural) y la venezolana son los mayores flujos mixtos durante el periodo republicano. Las acciones multipropósito en el Perú deben considerar la atención sin distinción de nacionalidad, porque ello genera no sólo sentido identitario, sino el marco de confianza que contribuye a garantizar la aplicación de criterios éticos y el fortalecimiento de la identidad y la ciudadanía con participación, responsabilidad y compromiso, lo cual crea un escenario inclusivo.

## Referencias

Barrenechea, A. (2020). *La república embrujada. Un caso en la pobreza de las naciones*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Berganza, I. (2021). *Ciudadanía migrante: rutas, costos y dinámicas de flujos mixtos en tránsito por Perú*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Bonfiglio, G. (2001). *La presencia europea en el Perú*. Fondo Editorial del Congreso de la República.

Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN (2007). *Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN (s/f).

*Megatendencias: un análisis del estado global*. <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/Megatendencias-Un-anC3A1lisis-del-estadoglobal-Ceplan.pdf> [cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1057134/Megatenden-](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1057134/Megatenden-)

cias-Un-anC3A1lisis-del-estado-global-Ceplan20200728-16199-of06of.pdf

Dedios, M. y Ruiz, F. (2022). Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades. En *Serie de Documentos de Política Pública PNUD*, (35). <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-35-Peru-ES.pdf>

Del Busto, J. (2003). *Tres ensayos peruanistas*. (2da. Ed.). Fondo editorial de la PUCP

Diamond, J. (2021). *Colapso. Porqué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Debate.

Frisancho, S. (2009). Formación en ciudadanía y desarrollo de la democracia. Una nota conceptual. En *Formación en Ciudadanía en la Escuela Peruana. Avances conceptuales y limitaciones en la práctica de aula* (pp. 11 – 18). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú IDEHPUCP. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/formacion\\_en\\_ciudadania\\_escuela\\_peruana.pdf](https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/formacion_en_ciudadania_escuela_peruana.pdf)

Fromm, E. (2022). *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea. Hacia una sociedad sana*. (27ma. reimpresso). Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.

Glover, J. (2022). *Humanidad e inhumanidad. Una historia moral del siglo XX*. (6ma. ed). Editorial Cátedra

González, M. (2018). *El populismo venezolano ¿continuidad o ruptura?* En Geografía del Populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. (Pp. 127 – 135). Editorial Tecnos.

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2022). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú. Resultados de la “Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país” II ENPOVE 2022*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1886/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1886/libro.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Política Nacional Migratoria 2017 – 2025*. Editora Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205429/DS-015-2017-RE.pdf>

Organización de las Naciones Unidas ONU (2017). *Ciudadanía mundial*. En Revis-

ta Crónica ONU, revista de las Naciones Unidas, 4 (LVI). <https://www.un.org/es/issue/460>

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA (2015). *Doctrina de seguridad y defensa nacional*. MINDEF. <https://www.esup.edu.pe/wpcontent/uploads/2021/01/8.20Doctrina20de20Seguridad20y20Defensa20Nacional202015.pdf>

Simons, A. (2018). *Ética y ejercicio de la ciudadanía*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP. [https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170668/1520Éticayejerciciodelaciudadaníaconsello.pdf?fbclid=IwAR1cIiQJ79sPfdZxGEgqSwhISneJb\\_To\\_6GRXky9CmFWMqk\\_Iu-9MEnjq6Tg](https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170668/1520Éticayejerciciodelaciudadaníaconsello.pdf?fbclid=IwAR1cIiQJ79sPfdZxGEgqSwhISneJb_To_6GRXky9CmFWMqk_Iu-9MEnjq6Tg)

Pásara, L. (2014). *Una reforma imposible. La justicia de Latinoamérica en el banquillo*. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades. *Serie de Documentos de Política Pública* n.º35. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLACworking-paper-35-Peru-ES.pdf>

Schutz, A. (2003). *El problema de la realidad social*. Amorrortu/editores.

Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. Fondo de Cultura Económica

Tribunal Constitucional (2022). *Pleno de Sentencia 266/2022 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Otros*. Del 12 de julio de 2022. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00688-2020-HC.pdf>

Villarreal, E., y Visbal, G. (2013). Dilemas éticos. *Salud Uninorte*, 29(1), 113-123. <https://www.redalyc.org/pdf/817/81728689013.pdf>

Vergara, A. (2021). *Ciudadanos sin república. De la precariedad institucional al descalabro político*. Editorial Booket

Zapata, A. (2021). *Lucha política y crisis social en el Perú republicano 1821 – 2021*. Fondo Editorial de la PUCP.

**Martin Motta García**

ORCID: 0000-0001-9674-7122

Especialista en Políticas Públicas, Interculturalidad e Historia. Cuenta con estudios las Universidades de Granada – España, San Martín de Porres, Cayetano Heredia, y en la Escuela de Gobierno de la Organización de Estados Americanos OEA, con una pasantía en la Escuela de Gestión Pública de la Universidad Bernardo O’Higgins – Santiago de Chile. Miembro en la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional SEDENA para la formulación de Prospectiva hacia el 2030 en Educación, Valores y Cultura. Creador del Observatorio de Políticas Públicas en la Escuela de Posgrado de la Universidad Norbert Wiener y con reconocimientos por el Ministerio de Defensa, Ministerio de la Producción y Corte Superior de Justicia de Lima. Actualmente, es docente de posgrado en el Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN, y coordinador académico en la Contraloría General de la República.

## **Capítulo XIV: Resiliencia y adaptabilidad en el contexto de la crisis migratoria inmigratoria**

Luis Alberto Max Ponce Arnillas.

### **Resumen**

Junto con la pandemia de la COVID-19, la llegada al Perú de casi un millón y medio de migrantes venezolanos ha sido uno de los principales retos que afrontó el Estado peruano en estos últimos años. Esto supuso una transformación radical de la visión que tenía el Estado frente a la migración, particularmente considerando que, desde el final de la Guerra del Pacífico, el Perú ha sido un país con muy bajos niveles de inmigración y más bien con elevados niveles de emigración. Si bien el Estado peruano adoptó medidas formales para regular el ingreso de migrantes, para lo cual modificó el marco normativo imperante, no adoptó medidas específicas para asegurar una adecuada integración de la comunidad venezolana. Por el contrario, el Estado se ha limitado a dar medidas efectistas, que no generan ningún impacto real y que, al estar centradas en una visión equivocada de la seguridad ciudadana, han servido para, indirectamente, promover sentimientos de xenofobia y discriminación. La comunidad venezolana, sin embargo, demostró una gran resiliencia al superar las adversidades de la migración y la integración, y lograr incorporarse en la sociedad peruana.

*Palabras clave:* Resiliencia, migración, fortaleza institucional, gestión de crisis.

### **Abstract**

Along with the COVID-19 pandemic, the arrival of almost a million and a half Venezuelan migrants has been the main challenge that the Peruvian State has faced in the 21st century. This resulted in a radical change of the outlook the State had on migration, especially as since the end of the War of the Pacific, Peru has been a country with rather low levels of immigration and, on the contrary, rather high levels of emigration. Although the Peruvian State has adopted formal measures to regulate the entry of migrants, modifying the prevailing regulatory framework, it has not adopted concrete measures to ensure adequate integration of the Venezuelan community. On the contrary, the Peruvian State has focused on publicity stunts that generate no real solutions and, indirectly, contribute to the rise of xenophobic discrimination. The Venezuelan community, however, has demonstrated

great resilience by overcoming the adversities of migration and integration and managing to integrate into Peruvian society.

*Keywords:* Resilience, Migration, Institutional Strength, Crisis Management.

## **Introducción**

Según el sistema integrado de migraciones, a octubre de 2022, el Perú tiene 1 486 871 ciudadanos venezolanos residentes, de los cuales 843 640 se encontraban en situación irregular, con la condición migratoria de turista. La mayor parte de este gran número ingresó entre el segundo trimestre del 2017 y el segundo semestre del 2019, representa un gran reto para el Estado peruano. Desde el inicio del fenómeno migratorio, tanto para las instituciones estatales como para los migrantes se ha convertido en una prueba de adaptabilidad y resiliencia. Este reto ha sido considerado por numerosos sectores como una crisis, tanto por el volumen de población que ingresó, como por los subsiguientes hechos que afectaron la seguridad nacional y la capacidad del Estado de brindar servicios a la población.

El objetivo de este capítulo, por lo tanto, es determinar la resiliencia institucional del Estado peruano, así como de la comunidad venezolana que ha hecho su hogar en el Perú. Para ello, en primer lugar, vamos a explorar el concepto de resiliencia, tanto para nivel individual como para nivel estatal. De igual modo, se analizará el debate académico sobre lo que constituye o no una crisis y se explorará, también, la situación del Perú al inicio del proceso migratorio, determinando cuáles fueron las causas que llevaron a este proceso y las características de la población venezolana que migró al Perú. Entonces, con esta línea de base, podremos determinar la resiliencia y la adaptabilidad tanto del Estado como de la población y las instituciones privadas.

## **Definiendo la resiliencia**

El término ‘resiliencia’ se ha vuelto muy popular al momento de analizar la capacidad de las personas, las comunidades y los sistemas para sobrevivir, adaptarse y crecer frente al estrés, las crisis e, incluso, cambiar cuando sea necesario (Hall & Lamont, 2013). La conceptualización del asentamiento y la integración de inmigrantes es relativamente nueva. En especial, al momento de considerar el impacto significativo que tiene la migración en las condiciones económicas, culturales y sociales del mundo actual. Asimismo, la migración casi siempre se asocia con perturbaciones y dificultades, en la medida en que los migrantes experimentan un

cierto duelo, pues pierden a sus familiares y amigos, y sus tradiciones y rituales (Falicov, 2005). Debido a las barreras estructurales sistémicas que restringen su capacidad para acceder a recursos y reconstruir sus vidas después de la migración, muchos migrantes también experimentan marginación económica, aislamiento social y alienación cultural. En este contexto, es fundamental tener una mejor comprensión de los varios factores de riesgo y protección, así como de las instituciones sociales, que contribuyen a la resiliencia de los migrantes, para influir en las políticas y prácticas.

Muchas disciplinas académicas y áreas de investigación discuten la resiliencia, como la ingeniería, la biología, la psicología y las ciencias sociales. Aunque todas ellas están de acuerdo en que el término proviene de la palabra latina *resilare*, que significa “salto hacia atrás”, varios campos la interpretan de manera diferente (Adger, 2000). Varios estudios han generado debates contradictorios que cuestionan la relevancia de la resiliencia como concepto para el análisis de la sociedad y las luchas humanas. Las diferencias entre los enfoques de “ingeniería” y los “ecológicos” sobre la resiliencia y cómo estos enfoques han dado forma a la noción de “resiliencia social”, son un elemento central en la mayoría de los debates contemporáneos (Akbar & Preston, 2019).

La capacidad de un sistema para “rebotar” a un estado de equilibrio definido, se conoce como “resiliencia de la ingeniería” (Pimm, 1984). Los ecosistemas “no tienen un punto de equilibrio estático, sino una zona de estabilidad que permite la reorganización de un sistema para absorber los cambios, existe y funcionan continuamente incluso frente a perturbaciones y cambios” (Holling, 1973, p. 7).

De esta noción hay dos conceptos alternativos. El primero, el de “resiliencia de la ingeniería”, denota la capacidad de un sistema para resistir eficientemente contra influencias externas y “rebotar” a un estado de equilibrio bien definido (Pimm, 1984). El segundo es el de ‘resiliencia ecológica’, que propone que los ecosistemas no tienen un punto de equilibrio estático, sino una zona de estabilidad, la cual permite la reorganización de un sistema para absorber cambios que funcionan continuamente, incluso cuando hay perturbaciones y cambios (Holling, 1973; Cretney, 2014).

Este último concepto fue la base para el desarrollo de nuevas interpretaciones de la adaptación en los ecosistemas. Holling (1973) describe la renovación del ecosistema y el surgimiento de nuevas trayectorias que indican la interacción dinámica adaptativa entre el sostenimiento y el desarrollo con el cambio utilizando el término “ciclo adaptativo” (Folke, 2006). La flexibilidad y la resistencia, que permiten a un ecosistema sobrevivir a perturbaciones externas, se destacan en la visión ecológica de la resiliencia. El énfasis de Holling en múltiples estados estables sentó

las bases para diferentes interpretaciones de la adaptación en los ecosistemas. Basándose en la noción de “ciclo adaptativo”, Holling (1973) describe la renovación del ecosistema y el surgimiento de nuevas trayectorias, que indican la interacción dinámica adaptativa entre el sostenimiento y el desarrollo, con el cambio (Folke 2006). La visión ecológica de la resiliencia enfatizaba atributos como la flexibilidad y la persistencia que permitían a un ecosistema vivir con perturbaciones externas (Adger, 2000; Cretney, 2014; Luthar, 2006).

Estas definiciones de resiliencia pueden ser adaptadas para el análisis de la institucionalidad estatal. En las ciencias sociales, la resiliencia se refiere a la capacidad de un Estado para mantener su integridad y funciones esenciales frente a una amplia gama de desafíos y amenazas (Wanton et al., 2021). Si bien no hay mayor consenso con respecto a un enfoque teórico de la resiliencia adaptada a las ciencias políticas (Folke, 2006), la doctrina sí ha logrado determinar ciertos aspectos, tales como las amenazas y los desafíos que debe enfrentar el Estado. Estas amenazas pueden incluir crisis económicas, conflictos internos, desastres naturales, ciberataques y tensiones geopolíticas (Carlson et al., 2012).

De igual manera, la doctrina logró el consenso con respecto a la importancia que tiene la resiliencia estatal para la estabilidad y la seguridad internacionales (FPP, 2022). Los Estados que carecen de resiliencia son más propensos a caer en situaciones de fragilidad o, incluso, colapso, lo que puede tener consecuencias devastadoras para su población y para la comunidad internacional, en general (Andresson, 2007). Por otro lado, los Estados resilientes pueden gestionar de manera efectiva las crisis, mantener la cohesión social y proteger los intereses nacionales (FPP, 2022).

La resiliencia estatal no es un estado estático, sino un proceso dinámico que involucra una serie de factores interconectados. La literatura propone que entre los principales factores que influyen en la resiliencia estatal se encuentran los siguientes:

1. Capacidad gubernamental. – La capacidad del gobierno para proporcionar servicios esenciales, mantener el orden y responder eficazmente a crisis y desafíos; es un componente crucial de la resiliencia estatal (FPP, 2022). Este aspecto podemos ligarlo con la teoría sociología de las crisis, la cual señala que es la ausencia de capacidad de reacción gubernamental, lo que incrementa las crisis. (Boin, Hart & Kuipers, 2018).
2. Cohesión social. – La unidad y la cohesión de la sociedad civil son fundamentales para la resiliencia estatal. La división interna y el conflicto pueden debilitar la capacidad de respuesta de un Estado (FPP, 2022). Esta visión com-

parte con el enfoque de crisis, la importancia de la unidad nacional (Sellnow & Seeger, 2013).

3. Diversificación económica. – Los Estados que dependen, en gran medida, de una sola fuente de ingresos, como el petróleo o las exportaciones agrícolas, pueden ser vulnerables a las fluctuaciones económicas. La diversificación económica puede fortalecer la resiliencia (FFP, 2022).

4. Relaciones Internacionales. – La cooperación y las alianzas internacionales pueden aumentar la resiliencia estatal al proporcionar apoyo en momentos de crisis y ayudar a mitigar las amenazas externas.

5. Gestión de riesgos y preparación. – La planificación y la preparación para desastres naturales, ciberataques u otras amenazas, son esenciales para fortalecer la resiliencia (Carlson et al., 2012).

## **¿Qué es una crisis?**

Pese a que el término es usado ampliamente tanto a nivel académico, como político y coloquial, no existe una definición académica sobre qué constituye una crisis (Ponce Arnillas, 2021). Esto se debe, en buena medida a que, en comparación con otros términos, se han realizado pocos estudios sobre el particular (Hay, 1999; Walby, 2005; Gilbert 2019). Es cierto que, la definición y la clasificación de las crisis han sido objeto de debate, mss no se ha alcanzado consenso a nivel académico ni político (Kouzmin, 2008).

Revisando la literatura, podemos encontrar que hay tres escuelas académicas sobre las crisis: la sistémica o estructural, la conductual y la sociológica. La primera escuela surge del campo de las relaciones internacionales y propone que las crisis son eventos objetivos (Jo, 2007) que ocurren de manera natural cuando se presenta un desbalance en el orden existente y que un cambio estructural es necesario para el restablecimiento del orden (Cross, 2017). La segunda escuela que, en esencia, es un desarrollo evolucionario de la escuela sistémica, incluye el rol de los políticos, tomándolos como actores racionales y maximizadores de beneficio. Esta escuela propone que las crisis tienen tres características: son eventos que amenazan los intereses centrales de un Estado, son una sorpresa y deben ser resueltos prontamente (Hermann, 1972). Algunos estudios de esta escuela (Billings, Milburn y Schaalman, 1980) proponen una cuarta característica: un evento catalizador. Estudios más recientes de esta escuela sistematizan la postura al definir las crisis como eventos imprevistos e indeseables que amenazan con generar un daño y se requiere de acción rápida y eficiente para evitar la afectación del sistema

social, político o económico (Boin et al., 2017). En resumen, la escuela conductual moderna propone definir las crisis como consecuencias de múltiples causas, cuya interacción es la que genera una amenaza potencialmente devastadora. Sin embargo, esta escuela tiene como principal limitante el rol y el impacto de los procesos sociales (Cross, 2017).

La tercera y más reciente de las escuelas de crisis es la sociológica. A diferencia de las dos primeras, esta escuela se basa en la construcción de perspectivas y narrativas compartidas, tanto de los actores clave, como de la sociedad en general. Asimismo, esta escuela incluye la complejidad y la interconexión del mundo moderno, factores que atribuye a aumentar el volumen y conectividad de las crisis (Boin y Lagadec, 2000). Una de las contribuciones más importantes de la escuela sociológica es la perspectiva simbólica, que propone que los aspectos políticos son los elementos centrales del manejo de crisis. De igual modo, esta perspectiva considera que las crisis tienen cuatro elementos centrales. Primero, que una parte significativa de los actores políticos y sociales clave declaren la existencia de una crisis. El segundo elemento implica la existencia de múltiples niveles de conflicto. El tercero implica un alto nivel de drama que amplifica las inseguridades y vulnerabilidades colectivas. Finalmente, el cuarto elemento involucra la deslegitimación de un orden existente (Hart, 1993).

## **El perfil del migrante venezolano al Perú**

La decisión de dejar el suelo patrio y emprender un viaje a una tierra lejana para tener una mejor calidad de vida es una de las decisiones más importantes que puede tomar una persona. Esta decisión la lleva a dejar el ambiente al cual se ha acostumbrado y en el cual ha hecho su vida. Tomar esta decisión no es fácil y tiene importantes efectos psicológicos, tanto en el migrante como en su entorno familiar. Este impacto se da tanto por dejar el lugar de origen, así como por los retos y obstáculos en el lugar de destino. Esto resulta en que, a nivel mundial, sean personas jóvenes, principalmente, las que emprendan el proceso de migración.

Esto se dio en el caso de la población venezolana. La Encuesta Dirigida a la Población Venezolana Residente en el Perú 2018 (ENPOVE 2018) encontró el que el 68 % de la población venezolana tenía entre 15 y 40 años y el 16.3 tenía entre 0 y 14 años. Cinco años después, la ENPOVE 2022 verificó que esas cifras habían variado a 53,9 % y 28,3 %, respectivamente. Si comparamos con la pirámide poblacional peruana recogida en el censo 2017, vemos que el 40,46 % de la población peruana en 2017 tenía entre 15 y 40 años, mientras que el 28,43 % pertenecía al grupo poblacional menor a 14 años. Esta información estadística nos muestra que

la población venezolana en el Perú es considerablemente más joven que la población peruana. Sin embargo, podemos verificar que, entre el 2018 y el 2022, hubo un cambio significativo en la distribución de la misma: el porcentaje de menores de 14 años se equiparó al porcentaje equivalente de la población peruana, mientras que la cohorte población en edad prime de migración, bajó de 68 % a 53,9 %; aunque esta última cifra sigue siendo superior a la proporción de la población nacional en dicho grupo etario. Esto nos informa que, en estos años, la población venezolana se ha ido asentando en una manera más permanente, reflejado en el hecho de que traigan a sus hijos menores o empiezan a formar una familia en el país. El ENPOVE también nos informa que el 46,4 % de la población venezolana mayor a 18 años tiene algún nivel de educación superior, el cual es mayor que el promedio nacional de 27,3 % (MMM 2017). Según el Banco Mundial, el Perú ganó más de 3.300 millones de US dólares con la llegada de los migrantes, considerando tan solo el costo ahorrado en la capacitación y la educación de este grupo poblacional (Banco Mundial, 2019).

La razón principal detrás de la masiva migración de ciudadanos venezolanos está constituida por la serie de crisis que afectan a ese país, que ha provocado una rápida disminución de las condiciones de vida y las oportunidades de todos sus sectores sociales (Pereyra, Devoto & Lau, 2022). Hoy en día, las personas y las familias venezolanas ven sus oportunidades básicas de supervivencia, como la alimentación y la salud, limitadas, por lo que muchos tienen que huir, mientras que otros dependen de las remesas de sus familiares migrantes (Cavagnoud, 2021). Como resultado de esta alta vulnerabilidad, la migración venezolana se puede considerar como una “migración de supervivencia” (Borios 2021), es decir, que la única forma de garantizar su propia subsistencia y la de sus familiares parece ser la migración.

## **El Perú en 2016**

Para analizar la resiliencia estatal frente a la migración venezolana es necesario, primero, determinar la línea de base comparativa de la situación del Estado peruano antes del inicio de dicha migración. Para ello, elegimos el año 2016, que es el año anterior al inicio del proceso migratorio masivo y que, coincidentemente, fue un año electoral en nuestro país.

El período comprendido entre el 2001 y el 2019 se constituyó en un capítulo significativo de la historia económica de Perú. Durante estas dos décadas, el país experimentó un crecimiento económico sostenido y significativo; en especial entre el 2003 y el 2008, cuando el PBI creció a tasas crecientes, desde 4 % hasta un impresionante 9,8 % (Yamada y Castro, 2010). Hubo muchos factores clave que impulsaron el crecimiento económico peruano en esas dos décadas. Según el Banco

Mundial, el PBI del Perú en el año 2001 fue de 52 mil millones de dólares. Para el año 2019, éste había crecido más de cuatro veces y había llegado a 228 mil millones de dólares. En el caso del PBI per cápita, el incremento también fue sustancial, pasando de 1926 dólares en el 2001 a 6955 dólares en el 2019.

El principal de estos factores fue la estabilidad macroeconómica del país, basada principalmente, en la estabilidad monetaria que garantizó la autonomía del Banco Central de Reserva del Perú, otorgada por la Constitución de 1993. Podemos observar que, gracias a las políticas monetarias responsables, de 2003 a 2013, se produjo una apreciación sostenida de la moneda nacional, cuya tasa de cambio pasó de 3.36 soles por US dólar en 2003, a 2,50 a inicios de 2013. En ese año, por diversos factores que no es del caso analizar, se inició la depreciación del sol peruano, la cual sin embargo fue muy gradual. Ésta llegó a un pico de 3,45 soles por dólar en febrero de 2016. Desde esa fecha, hasta el inicio de la pandemia de la COVID-19, el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable, ya que oscilaba entre 3,20 y 3,45. En cuanto a las reservas internacionales netas, estas subieron de 8613 millones de dólares en 2001 a 61.686 millones en 2016 y 68.316 millones en 2019. En el lado fiscal, el Marco Macroeconómico Multianual 2017 (en adelante, MMM 2017), publicado en enero de 2016, da cuenta de las prudentes políticas fiscales que resultaron en una sustancial caída de la ratio deuda-PBI. En 2000, la deuda pública representaba 48,3 % del PBI. Para el año 2013, ésta representaba 19,2 % y para 2016, esta cifra era de 23,9 %, lo cual dio como resultado la sostenida mejora de la calificación crediticia de los bonos soberanos. El grado de inversión se obtuvo con la consecuente reducción de las tasas de interés que pagaban los bonos soberanos peruanos.

Sin lugar a dudas, el denominado auge de los commodities jugó un papel fundamental en dicho crecimiento. El Perú es rico en recursos naturales, y durante este período, el auge de los precios de los commodities, como el cobre y el oro, impulsó significativamente sus exportaciones. La inversión en la industria minera y energética fue un motor clave del crecimiento económico.

Esto fue reforzado con un gran esfuerzo por parte del Estado peruano de abrir mercados con una activa política de negociación de tratados de libre comercio con los principales destinos de las exportaciones peruanas. De igual manera, el Estado desarrolló políticas para la promoción y diversificación de las exportaciones.

Asimismo, y como resultado de las medidas económicas adoptadas, se produjo una transformación social muy importante: la pobreza se redujo, de 58,7 % en 2004 a 20,7 % en 2016, mientras que la clasificación de las personas que integraban la clases alta y media, había pasado de 0,6 % y 11,9 % en 2005 a 2,7 % y 50,6 %

en 2014, respectivamente. De igual manera, en el estrato de la población mayor de 25 años, la proporción de la población con nivel educativo superior se incrementó, de 23,9 % en 2004 a 27,3 % en 2014 (MMM 2017).

Sin embargo, no todo fue un escenario óptimo. El MMM 2017 dio cuenta de que la situación económica del país había ingresado a un proceso de desaceleración económica, que ya tenía más de seis años, en el cual el 55 % de la variabilidad del PBI dependía de factores externos (específicamente, la variación de los términos de intercambio, los canales financieros y el dinamismo del crecimiento mundial).

En retrospectiva, el año 2016 también fue un año de cambio del ciclo político del Perú. Las elecciones de ese año, que resultaron en la elección del primer Congreso opositor desde 1990, supusieron el fin de la relativa estabilidad política que vivía el país desde el 2001. Hasta ese período, pese a un alto grado de impopularidad y de constantes conflictos sociales, los Gobiernos no sólo habían podido culminar su mandato, sino que además habían podido gobernar con un alto grado de libertad y sin conflictos políticos constantes. A partir de ese año, el conflicto de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, sumado a las consecuencias judiciales y políticas del caso Odebrecht, pasó a ser la regla y no la excepción. Como veremos más adelante, si bien el tema de la migración venezolana estuvo durante buen tiempo ajeno a este conflicto político, eventualmente, esta inestabilidad política empezó a afectar no solo las políticas relacionadas con la población migrante, sino a dicha comunidad en sí.

## **Resiliencia del Estado peruano**

El ingreso súbito y masivo de 1,5 millones de personas a un país es una prueba de la resiliencia y la capacidad de gestión de todo Estado. Uno de los casos recientes más resaltantes es el de la crisis de refugiados de 2015, año en el que 1,5 millones de refugiados, principalmente de origen sirio, ingresaron a la Unión Europea. Este ingreso puso a prueba la capacidad de reacción de las instituciones de la Unión Europea y generó una crisis política en varios países y al más alto nivel de la Unión Europea, dado que varios Estados miembros se negaban a aceptar refugiados, conforme a lo establecido en el Pacto de Dublín (Del Llano, 2019). Igualmente, en los Estados donde se asentaron los refugiados, principalmente Alemania y Suecia, se generaron numerosos problemas de diversa índole, comenzando por el alojamiento de la población refugiada, así como su asimilación dentro de la sociedad receptora. En estos países, el Estado asumió un rol preponderante en la provisión de vivienda y servicios sociales para los refugiados, lo que aumentó sustancialmente el presupuesto de sus gastos (Akin, 2017). En el caso del mercado in-

mobiliario, pese a que gran número fue alojado en inmuebles públicos que tenían un uso distinto, la llegada masiva de refugiados igualmente incrementó el precio de vivienda y los alquileres en Alemania (Unal, Hayo y Erol, 2022). Esta situación llevó al surgimiento de movimientos políticos de extrema derecha, que tenían una explícita agenda antinmigrante (Akin, 2017). De igual manera, la súbita llegada de migrantes a la Unión Europea y los intentos de ésta de redistribuir a los mismos fue parte importante de la narrativa de la victoriosa campaña del Sí en el referéndum del Brexit, de 2016 (Petropolis, 2020).

Si la llegada masiva e imprevista de migrantes a los países con Estados más sólidos y ricos del planeta, como lo son los Estados integrantes de la Unión Europea, pudo generar grandes problemas a dicho bloque, entonces, daría la impresión de que esto tendría un impacto mayor en un Estado como el peruano. Como vamos a ver en esta sección, el Estado ha sido sorprendentemente resiliente, principalmente por los buenos resultados económicos de la década anterior. Sin embargo, al mismo tiempo, se han demostrado numerosas falencias que hacen que esta resiliencia sea frágil y limitada.

A nivel internacional hay dos índices que permiten medir la resiliencia y la fragilidad del Perú, ambos creados por el *Fund for Peace*: el Índice de Estados Frágiles (*Fragile States Index*, en adelante, FSI) y el Índice de Resiliencia Estatal (*State Resilience Index*, SRI en adelante).

El FSI mide las presiones que impactan los niveles de fragilidad de los Estados. Tiene cuatro categorías de indicadores:

1. Indicadores de cohesión
  - a. Fuerzas de seguridad estatales que tienen el monopolio de la fuerza y mantienen el orden en el territorio
  - b. Élite fraccionadas por rasgos étnicos, de clase o religiosos que previenen el surgimiento de consensos y cohesión
  - c. Protestas públicas y conflictos sociales
2. Indicadores económicos
  - a. Estancamiento y declive económico
  - b. Desarrollo desigual
  - c. Emigración y fuga de talentos
3. Indicadores políticos
  - a. Legitimidad de un Estado representativo y abierto a la ciudadanía
  - b. Servicios públicos de calidad son percibidos por todos los ciudadanos
  - c. El Estado y los grupos de poder tienen una cultura de respeto hacia los

## derechos humanos y el Estado de derecho

### 4. Indicadores sociales y multisectoriales

- a. Ausencia de graves presiones demográficas
- b. El Estado tiene la capacidad de atender a refugiados y personas desplazadas internamente.
- c. Hay poco impacto de intervención por parte de potencias extranjeras en la política local.

En la Tabla 1, se puede ver la evolución del puntaje obtenido por el Perú en el SFI entre los años 2016 y 2023 (la señal de un Estado con poca fragilidad obtiene un menor puntaje).

**Tabla 1**

*Puntaje del Perú en el SFI 2016 - 2023*

Año	Puesto	Puntaje	C1: Fuerzas de Seguridad	C2: Elites fraccionadas	C3: Conflictos Sociales	E1: Economía	E2: Inequidad Económica	E3: Emigración y Fuga de Talent	P1: Legitimidad Estatal	P2: Servicios Públicos	P3: Derechos Humanos	S1: Presiones Demográficas	S2: Refugiados y PIDs	X1: Intervención externa
2016	98	72.0	7.3	6.9	7.6	3.4	7.6	7.0	7.4	6.9	4.5	5.2	4.5	3.7
2017	104	70.3	7.1	6.9	7.4	3.2	7.4	7.3	7.2	6.7	4.3	5.0	4.3	3.5
2018	100	70.1	6.8	6.9	7.7	3.5	7.1	7.1	6.9	6.4	4.0	6.5	4.0	3.2
2019	99	68.2	6.5	6.9	8.0	3.6	6.8	6.8	6.6	6.1	3.7	6.2	4.1	2.9
2020	97	67.6	6.4	7.4	8.3	3.3	6.5	6.5	7.1	6.4	3.4	5.9	3.8	2.6
2021	85	71.4	6.1	7.4	8.6	4.8	6.4	6.2	7.2	7.4	3.5	7.4	4.1	2.3
2022	87	69.8	5.8	7.4	8.3	4.3	6.1	5.9	6.9	7.1	3.7	7.9	4.4	2.0
2023	75	73.1	7.6	4.5	8.0	5.8	6.2	4.6	7.3	7.2	5.7	6.0	8.4	1.8

*Nota.* Datos tomados de *Fragile States Index*. The Fund for Peace (2016,2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

Por su parte, el SRI busca medir la capacidad que tiene un Estado para prepararse, administrar y recuperarse de una crisis. Para ello, propone una metodología que mide 7 pilares de resiliencia:

1. Inclusión. – Cuando una sociedad tiene un alto nivel de inclusión social, po-

lítica o económica, ésta tiene una menor exposición al riesgo y vulnerabilidad. Igualmente, altos niveles de inclusión significan que una mayor parte de la población se encuentra representada en las esferas que toman decisiones y, en consecuencia, tienen acceso a recursos públicos para mitigar y responder a crisis y desastres. Este pilar tiene los siguientes subpilares:

- a. Inclusión de la juventud
- b. Inclusión política
- c. Acceso al sistema financiero formal
- d. Inclusión de diversos grupos demográficos
- e. Acceso a recursos económicos por individuos y colectivos
- f. Acceso al empleo
- g. Protección institucional contra la precariedad

2. Cohesión social. – Si bien tener una sociedad inclusiva es requisito para un país resiliente, no es una condición suficiente, pues además se necesita tener un alto sentido de solidaridad social. Los lazos de parentesco, el sociocentrismo y el capital social y político pueden crear oportunidades de generosidad y colaboración, necesarias para superar una crisis importante. Los componentes de este pilar son los siguientes:

- a. Capital social, que se entiende como confianza institucional e interpersonal frente al individualismo.
- b. Relaciones sociales entre las personas y colectivos
- c. Confianza social en las instituciones nacionales

3. Capacidad del Estado. – Si un Estado tiene una administración eficiente y la confianza de la población para actuar en interés del bien público, entonces tiene la flexibilidad para persuadir y movilizar la acción colectiva cuando se enfrenta a una crisis.

- a. Finanzas públicas
- b. Efectividad del gobierno para formular e implementar políticas y proveer servicios sociales
- c. Capacidad para reducir riesgo de desastres naturales
- d. Calidad y cobertura de la salud pública
- e. Resultados educativos de colegios y universidades
- f. Baja corrupción institucional y social

4. Capacidades individuales. – Una sociedad con personas que tienen un nivel de educación, salud, ingresos y seguridad alimentaria suficientemente altos, no quedará inmediatamente en la indigencia ni dependerá de los servicios de

protección social o de la intervención externa para sobrevivir cuando se avecine una crisis sistémica. Esta relativa autosuficiencia aumenta la resiliencia de una sociedad.

- a. Acceso por parte de la población a alimentación y nutrición de calidad
- b. Acceso por parte de la población de a un servicio educativo de calidad y de bajo costo
- c. Acceso a un sistema de salud por parte de la población
- d. Nivel de acceso de los individuos a riqueza y financiamiento

5. Medio ambiente/Ecología. – Los ecosistemas estables y regenerativos, el acceso al agua y la energía limpia son vitales para la salud y los medios de vida, mientras el mundo enfrenta amenazas cada vez más frecuentes e intensas del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos.

- a. Niveles de contaminación
- b. Salubridad de los océanos y pesquerías
- c. Productividad del agro nacional
- d. Calidad de los ecosistemas
- e. Biodiversidad
- f. Estabilidad climática de largo plazo y vulnerabilidad frente al cambio climático
- g. Matriz energética con alto nivel de fuentes renovables
- h. Seguridad hídrica

6. Economía. – Las economías diversas e innovadoras con acceso al capital son menos vulnerables a los shocks de precios y las interrupciones de la cadena de suministro y se recuperan más rápidamente después de un desastre. Para lograr resiliencia económica a largo plazo, se necesitan infraestructura y una gestión económica de alta calidad para competir en una economía global cambiante.

- a. Diversificación productiva y comercial
- b. Facilidad de hacer empresa
- c. Dinamismo e innovación
- d. Calidad de la infraestructura pública
- e. Libertad de flujo de capitales y acceso a inversión y crédito extranjero
- f. Capacidad de manejo económico de parte del Estado

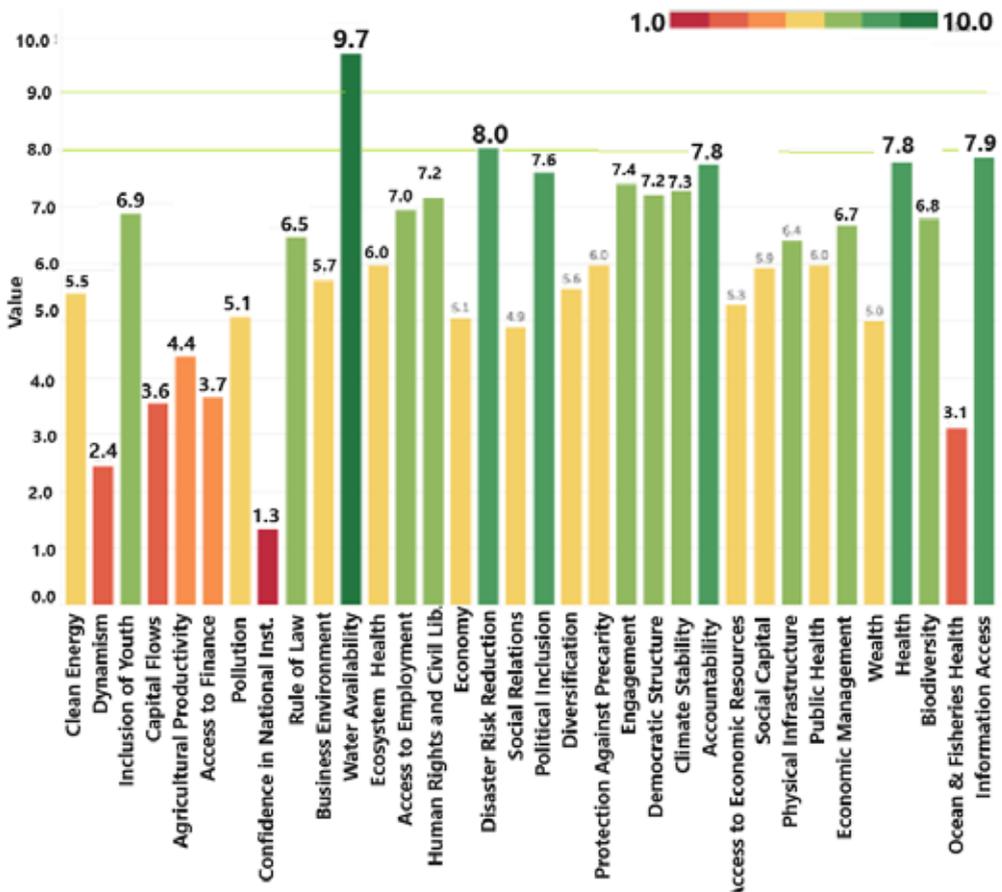
7. Espacio cívico. – Una plaza pública saludable permite consultas, debates, diálogos y creación de consenso sólidos para que las necesidades y quejas de los individuos y las comunidades puedan abordarse de manera constructiva.

Cuando se enfrentan a una crisis, los países que tienen un contrato social estable generarán responsabilidad para los líderes y la aceptación de una estrategia nacional por parte de la población en general.

- a. Participación y activismo ciudadano
- b. Entidades públicas que rinden cuentas
- c. Institucionalidad democrática
- d. Respeto a los derechos humanos y libertades civiles
- e. Transparencia y acceso a la información pública

En la Figura 1, se puede ver el puntaje obtenido por Perú en el SRI 2022. A diferencia del SFI, en el SRI mayor puntaje significa más resiliencia.

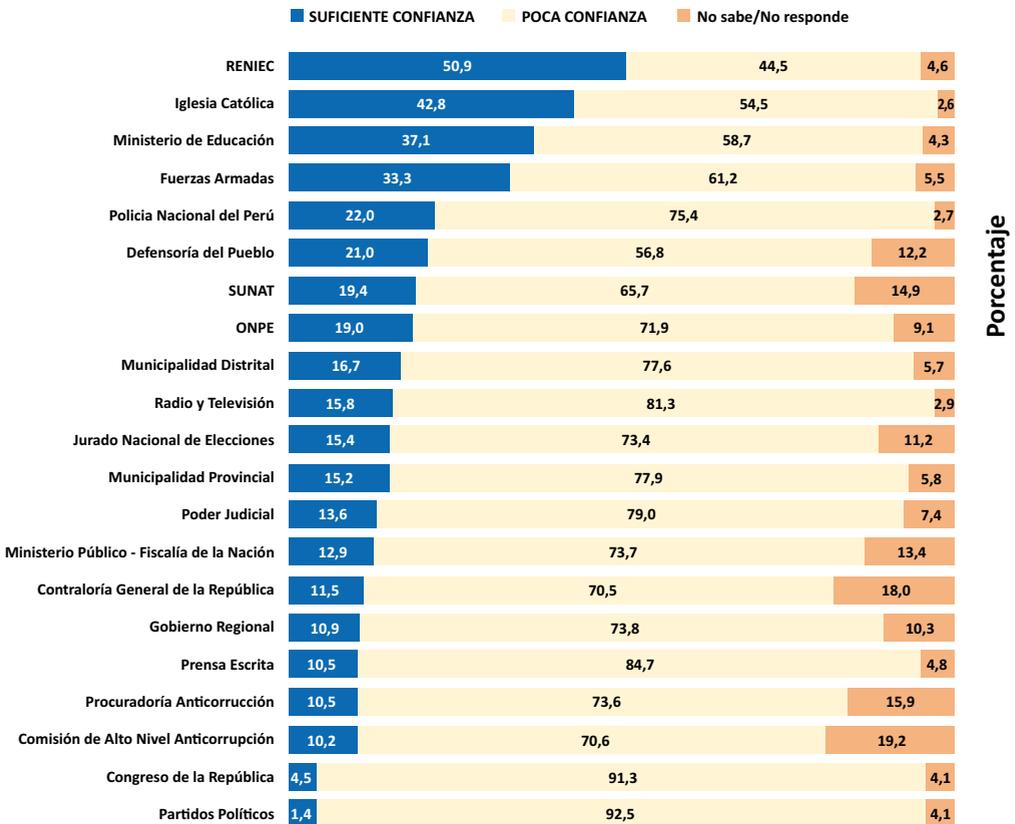
**Figura 1**  
Gráfico de Barras de los Sub Pilares del Perú



Nota. La figura muestra los puntajes obtenidos por el Perú en el SRI (2022) que indican las principales fortalezas del Estado. A diferencia del SFI, en el SRI mayor puntaje significa mayor resiliencia. Fuente: Fragile States Index. The Fund for Peace (2022b).

Como podemos observar, en el SRI las principales fortalezas del Estado incluyen amplios aspectos institucionales tales como Estado de Derecho, participación ciudadana, estabilidad climática, rendición de cuentas, derechos humanos. En los aspectos peor calificados, preocupa sobremanera el bajísimo nivel de confianza en las instituciones, que obtuvo 1.3 puntos de un total posible de 10. Esta calificación refleja en buena medida el sentimiento popular, ya que gran parte de las instituciones públicas y privadas tienen la confianza de menos del 20 % de la población

**Figura 2**  
**Perú: Nivel de Confianza en las Instituciones.**  
**Enero - Junio de 2023,**



**Nota.** La figura muestra el nivel de confianza de la población en las principales instituciones del Perú para el primer semestre del 2023. Fuente: INEI (2023).

Dicha desconfianza afecta sobremanera la capacidad de los actores estatales de manejar adecuadamente una crisis, ya que la confianza es un aspecto fundamental de la legitimidad el mantenimiento de ésta es uno de los dos objetivos de todo manejo de crisis. El otro objetivo es el mantenimiento de la capacidad de gobernanza (Christensen, Læg Reid, and Rykkja, 2018). De igual modo, podemos apreciar que, al ser las Fuerzas Armadas una de las instituciones que más confianza genera en la población, este sentimiento sea el principal motor del pedido de sectores muy significativos tanto de la opinión pública como de los actores políticos, de que las Fuerzas Armadas tengan un mayor rol en el control de las fronteras y la seguridad ciudadana.

Después de haber visto los fundamentos de la resiliencia del Estado peruano, ahora analizaremos la resiliencia y la adaptabilidad de este frente a la migración de refugiados venezolanos a nuestro país. En primera instancia, el Estado peruano supo adaptar su marco jurídico para la llegada y la recepción de los migrantes. La primera medida de esta índole fue la adopción de una nueva ley de migraciones mediante el Decreto Legislativo 1350 de 2017, mediante el cual se cambió de paradigma, de uno de seguridad, hacia uno de derechos humanos (Blouin, 2021). Esto representa un cambio de tendencia regional en la política migratoria, que abandona el objetivo de prohibir la migración y adoptar un criterio de gestión para promover aquella migración que sea beneficiosa para el Estado y restringir aquella que sea negativa.

## **Documentación - Superintendencia Nacional de Migraciones**

El Decreto Legislativo 1350 fue fundamental para los marcos jurídicos que surgieron con la llegada masiva de refugiados venezolanos. Sobre la base de este Decreto Legislativo, se crearon normas especiales para la regulación y el registro de los migrantes. El PTP y los posteriores CPP y la calidad migratoria de especial residente son las modalidades más emblemáticas. Este cambio normativo también llevó a uno de los retos de adaptabilidad y resiliencia institucionales más importantes de los últimos años: el cambio de paradigma y la capacidad de adaptación de la Superintendencia Nacional de Migraciones, en adelante Migraciones.

Desde su concepción, Migraciones ha tenido tres tareas fundamentales: controlar el ingreso al territorio nacional, otorgar pasaportes a los ciudadanos peruanos y determinar la calidad migratoria y otorgar documentación de identidad a los extranjeros residentes. De estas, la única actividad verdaderamente masiva de atención al público era la expedición de pasaportes. Desde la adopción del pasaporte biométrico en 2016, la emisión de pasaportes ha sido la siguiente:

**Tabla 2***Perú: Emisión de Pasaportes del 2016 al 2021*

Años	Pasaportes Emitidos
2016	239,261
2017	591,449
2018	573,728
2019	640,514
2020	220,371
2021	761,000

Nota. Datos tomados de la Superintendencia Nacional de Migraciones. 2016-2021.

En contraste, hasta el inicio de la migración venezolana, el número de extranjeros residentes en Perú era pequeño. En 2009, Migraciones tramitaba anualmente 1059 carnets de extranjería, cifra que en 2013 era de 1313 y en 2016 eran 5370 (INEI, 2022). Como podemos ver, el volumen de atención era bastante bajo. Frente a ello, Migraciones tuvo que cambiar de paradigma, de una entidad que en la práctica era casi exclusivamente dedicada a la emisión de pasaportes a una entidad que tenía que atender un flujo masivo de migrantes, que debía revisar expedientes, otorgar calidad migratoria y emitir carnés de extranjería u otros documentos de identidad para residentes extranjeros. De 2016 a octubre de 2022, Migraciones ha emitido calidad migratoria y documentos de identidad a 643 231 extranjeros (de los cuales 604 612 son de las categorías migratorias creada ad hoc para la crisis migratoria venezolana) y está procesando los expedientes de más de 843 mil extranjeros. Esto es una muestra muy importante de resiliencia y adaptabilidad, más aún si se considera que hasta el inicio de la crisis de la COVID-19, Migraciones logró mantener su eficiencia en la expedición de pasaportes.

## Provisión de vivienda

En la crisis migratoria de 2015 en la Unión Europea, una de las principales preocupaciones de las autoridades fue la provisión de vivienda para los refugiados. El Estado era el principal encargado de conseguir alojamiento. Pese a ello, muchos migrantes no llegaron a obtener vivienda y tuvieron que en condiciones de indigencia en campamentos y en áreas públicas.

En cambio, en el caso peruano, se experimenta la situación paradójica de

que no ha habido una política estatal activa de otorgamiento de vivienda para la población migrante, pero al mismo tiempo, no se han tenido mayores reportes de migrantes que tuvieran que vivir en las calles o en campamentos en zonas públicas. ¿Esto es un logro de la administración pública o hay algo más? La respuesta es que la provisión de vivienda vino del sector privado y, en gran medida, del sector informal. La ENPOVE 2022 señala que el 93 % de la población migrante venezolana residente en el Perú vive en vivienda alquilada, el 3,3 % tiene vivienda propia y el 3,5 % vive en vivienda cedida. El alquiler promedio es de 600 soles por departamento y 200 soles por cuarto (Pereyra, Devoto y Lau, 2023). Los distritos de San Martín de Porres, San Juan de Lurigancho, Lima Cercado y San Juan de Miraflores son los más concurridos por la comunidad venezolana en el Perú.

## **Seguridad ciudadana y control fronterizo**

El caso de la seguridad ciudadana y del control fronterizo es al que el Estado ha demostrado mayor debilidad y falta de adaptación. Ante la opinión pública, los delitos cometidos por delincuentes de origen venezolano son un tema que está llegando a la proporción de crisis, ya que la narrativa mediática suele magnificar los incidentes delictivos cometidos por extranjeros. En particular, se resalta la intensidad y la violencia con la que se cometen esos delitos.

Considerando que la percepción es un aspecto fundamental para la constitución de una crisis (Boin, Hart & Kuipers, 2018), estos casos han generado que, ante la opinión pública, se esté ante una crisis criminal cuyo principal origen son bandas delincuenciales compuestas y dirigidas por venezolanos. Esta percepción de crisis ha tenido dos resultados. En primer lugar, la opinión pública considera que el Estado no ha tenido la resiliencia ni la adaptabilidad para poder enfrentar este nuevo reto. Esa postura sí tiene importantes fundamentos, particularmente, en la falta de interconectividad entre Migraciones y la Policía Nacional del Perú (PNP), que ha dificultado la identificación de los detenidos extranjeros.

Esta sensación se refuerza con la aparente falta de control que ejercen las autoridades en la frontera norte. Esto se da en ambos sentidos, tanto por un ingreso sin control, como la facilidad con la que criminales prontosuados pueden fugar del país. Los intentos por parte del Estado para demostrar que mantiene bajo control el flujo transfronterizo, han sido caracterizados por medidas paliativas y efectistas antes que efectivas. La primera de dichas medidas fue el requisito de pasaporte para el ingreso de los ciudadanos venezolanos. Esta medida, que entró en vigencia el 25 de agosto de 2018, buscaba frenar el ingreso de ciudadanos venezolanos, ya que desde el año 2016 la emisión de pasaportes por parte de la autoridad vengo-

lana competente estaba gravemente retrasada, lo cual generó escasez y mercado negro del mismo. Esta intencionalidad queda demostrada al ver que sólo el 37 % de los venezolanos ha ingresado legalmente al Perú con pasaporte. Esta medida fue reforzada el 15 de junio de 2019 con la entrada en vigencia del requisito de visa para ciudadanos venezolanos. Posteriormente, en diciembre de 2021, el Poder Ejecutivo organizó una campaña de deportación de ciudadanos venezolanos, la cual no se pudo implementar porque el gobierno venezolano negó la autorización de aterrizaje a los aviones de la Fuerza Aérea peruana encargados de transportar a los deportados.

## **Resiliencia y adaptabilidad de los migrantes venezolanos**

La decisión de migrar a otro país sólo la pueden tomar personas con gran resiliencia y adaptabilidad. La resiliencia de los migrantes venezolanos en Perú es un testimonio de la fuerza humana para superar adversidades y luchar por un futuro mejor. A pesar de los obstáculos, estos migrantes han demostrado una capacidad sobresaliente para adaptarse, aprender y contribuir positivamente a la sociedad peruana. Su historia nos recuerda la importancia de la empatía, la solidaridad y la cooperación internacional para abordar los desafíos de la migración.

El camino de Venezuela al Perú está lleno de desafíos. Los migrantes enfrentan la falta de acceso a servicios médicos, dificultades para abastecerse de alimentos y agua y riesgos de violencia y explotación. Estas dificultades aumentan, debido a que los migrantes hacen el viaje en varios trayectos que extienden la duración del viaje promedio a cerca de un mes (Banco Mundial, 2019). A esto, se deben agregar los obstáculos planteados por las restricciones de visado y documentación. El tránsito por Colombia y Ecuador puede ser particularmente complicado, debido a los controles fronterizos y las políticas migratorias cambiantes. Los migrantes a menudo se enfrentan a obstáculos burocráticos y a la incertidumbre sobre su estatus migratorio en cada país por el que pasan.

Una vez en el Perú, obtener alimentación, vivienda y trabajo es la principal necesidad de la población migrante. Hemos visto en la sección anterior que la necesidad de vivienda se satisface principalmente mediante alquiler, cuyo costo promedio oscila entre 250 y 700 soles. Estas suelen estar alquiladas en el mercado informal y en consecuencia tienden a estar superpobladas, en barrios marginales y conllevan a malas condiciones de vida (García, 2020). Estos alojamientos no suelen tener la documentación de respaldo tales como un contrato escrito, ya que sus acuerdos no se guían por prácticas formales tradicionales del mercado. Adicionalmente, en el caso de los migrantes, por desventaja y vulnerabilidad, este

grupo poblacional enfrenta altos costos, discriminación, deportación arbitraria y posiblemente ilegal.

En medio de la pandemia, la población migrante suele trabajar en empleos informales (principalmente en los sectores de servicios y construcción), lo que puede haber empeorado. En este sentido, las viviendas para inmigrantes, aunque ubicadas en zonas concentradas de la ciudad, son una forma de especial vulnerabilidad, debido a sus malas condiciones, además de altos costos y seguridad a altos índices.

La búsqueda de vivienda también está relacionada con la ubicación o el barrio en el que se ubica. Cada distrito ofrece distintas oportunidades y problemas. Por lo tanto, vale la pena señalar que una porción significativa de la población venezolana vive en áreas centrales y periféricas aisladas. La dinámica de vivir en estos espacios puede variar y crear ventajas (como la facilidad de tener una red de apoyo o la proximidad a ciertos lugares de trabajo) o desventajas (como la distancia o la desconexión de otras oportunidades de empleo, la distancia a mejores escuelas, la delincuencia y la discriminación). Sin embargo, a medio y largo plazo, instalarse en lugares aislados supone una limitación en la capacidad de moverse, contactar y socializar con las clases medias y altas de la sociedad de acogida (Pereyra, Devoto, Lau, 2023). La adaptación a estas condiciones supone un alto grado de resiliencia y adaptabilidad por parte de la comunidad venezolana.

## **Resiliencia y adaptabilidad de las organizaciones no gubernamentales**

La llegada de la migración venezolana al Perú ha supuesto un cambio importante en las organizaciones no gubernamentales (ONG) peruanas. En primer lugar, las ONG dedicadas a derechos humanos han ampliado su cobertura para incluir a la población migrante. Un caso importante es el de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la cual en 2021 presentó un habeas corpus en contra de varias disposiciones del DL n.º1350, pedido que fue declarado fundado en parte, por el Tribunal Constitucional en la sentencia 266/2022.

Otro cambio importante en el mundo de las ONG es la incorporación de ONG venezolanas en el ecosistema local. Organizaciones como Veneactiva, Unión Venezolana en Perú o la Cámara Empresarial Venezolana Peruana han jugado un rol importante tanto para la asimilación de la comunidad venezolana en la vida económica y social nacional, así como un apoyo importante para la formación de redes de apoyo. Estas redes no solo brindan un valioso apoyo al brindar oportunidades empresariales o de defensa de derechos, sino que, además, han sido un elemento importante para la cohesión de la comunidad y el mantenimiento de su identidad

cultural. En esto, las ONG venezolanas en Perú han sido parte del cuerpo de apoyo que ha dado gran resiliencia a la comunidad de migrantes venezolanos.

## Conclusiones

La llegada masiva de migrantes venezolanos al Perú ha sido, junto con la COVID-19, el principal reto que ha afrontado el país en el siglo XXI. Un aumento súbito de la población ha puesto a prueba la resiliencia, la adaptabilidad y la capacidad de gestión de crisis del Estado peruano y los resultados han sido mixtos. Si bien en un aspecto formal el Estado ha logrado dar evidencias de tener resiliencia y adaptabilidad, podemos concluir que el Perú ha logrado aguantar el impacto de la migración, pese a la gestión estatal.

Es evidente que la capacidad estatal para asegurar sus fronteras es muy limitada, ya que permite que más de un tercio de la población migrante logre entrar de manera irregular al país. De igual modo, la gestión pública no ha sido capaz de proveer vivienda digna y segura a la comunidad migrante, la cual se ha tenido que valer de sus propios medios para poder sobrevivir. Las pocas iniciativas que ha tenido el Poder Ejecutivo para tratar de mejorar la situación de seguridad ciudadana en el Perú han resultado ser medidas efectistas, dirigidas en buena medida en contra de la comunidad venezolana.

Esta crisis migratoria, sin embargo, ha mostrado la resiliencia del sector privado nacional y de la comunidad venezolana. Por un lado, el sector privado ha logrado proveer de viviendas y empleo, si bien informales, a los integrantes de la comunidad venezolana. De igual manera, la comunidad venezolana ha logrado mostrar una sólida resiliencia, superando adversidades y discriminación para lograr asentarse en el país y llevar una mejor calidad de vida para sus familias. Al mismo tiempo, por la composición etaria de la comunidad venezolana en el Perú, así como por su nivel educativo, esta migración ha significado un aumento del bono demográfico nacional en el mercado laboral.

## Referencias

Akın, E. (2017). The Effects of the Syrian Crisis on German Politics [Los efectos de la crisis siria en la política alemana]. *Middle East and Migration*, (1), 50-65.

Andersson, R. (2007). *The politics of resilience – A qualitative analysis of resi-*

*lience theory as an environmental discourse* [La política de la resiliencia: un análisis cualitativo de la teoría de la resiliencia como discurso ambiental].

Banco Mundial (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes venezolanos y el desarrollo del Perú*. Banco Mundial.

Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional* (106), 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

Boin, A. & Lagadec, P. (2000) Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management [Preparándose para el futuro: desafíos críticos en la gestión de crisis]. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 8(4), 186-191.

Boin, A., 't Hart, P., Stern E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure* [La política de la gestión de crisis Liderazgo público bajo presión]. Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008a). Governing after Crisis [Gobernando después de la crisis]. In P. 't Hart, A. Boin, & A. McConnell. (Eds.). *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning* [Gobernando después de la crisis. La política de la investigación, la rendición de cuentas y el aprendizaje.]. (pp.3-30). Cambridge University Press.

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2008b). Conclusions: the politics of crisis exploitation [Conclusiones: la política de la explotación de crisis]. In P. 't Hart, A. Boin, & A. McConnell (Eds.), *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning* [Gobernar después de la crisis: la política de la investigación, la rendición de cuentas y el aprendizaje] (pp.285-316). Cambridge: Cambridge University Press,

Boin, A., McConnell, A. & Hart, P. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests [Explotación de la crisis: impactos políticos y normativos de las competencias de encuadre]. *Journal of European Public Policy*. 16(1), 81-106.

Boin, A., Hart, P and Kuipers, S. (2018). 'The Crisis Approach' [El enfoque de crisis]. In H. Rodríguez, W. Donner, & J. E. Trainor. (Eds.), *Handbook of*

*Disaster Research* [Manual de investigación de desastres]. (2 ed., pp. 23-38). (Handbooks of Sociology and Social Research). Springer.

Borios, S. (2021). "Huir para vivir: Crisis social y 'migración de supervivencia'". En E. Salmón. (Coord.). *Trayectorias migrantes: La juventud venezolana en el Perú* (pp. 47-79). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Carlson, L., Bassett, G., Buehring, W., Collins, M., Folga, S., Haffenden, B., Petit, F., Phillips, J. Verner, D., Whitfeld, R. (2012). *Resilience: Theory and Applications* [Resiliencia: Teoría y aplicaciones]. Argonne National Laboratory.

Cavagnoud, R. (2021) "Género, cuidados y responsabilidades familiares de la juventud venezolana: una tipología de las trayectorias migratorias en contexto de crisis". En E. Salmón. (Coord.). *Trayectorias migrantes: La juventud venezolana en el Perú* (pp. 173-208). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Christensen, T., Lægreid, P & Rykkja L. (2018). The Co-evolution of Reputation Management, Governance Capacity, Legitimacy and Accountability in Crisis Management. In R. Gephart, C. Miller, and K. Helgesson. (Ed.). *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management* (pp. 177-191). Routledge.

Cretney, R. (2014). Resilience For whom? Emerging critical geographies of socio-ecological resilience [Resiliencia ¿Para quién? Geografías críticas emergentes de resiliencia socioecológica]. *Geography Compass*, 8(9), 627–640. <https://doi.org/10.1111/gec3.12154>

Del Llano, C. (2019). The refugee crisis in the European Union [La crisis de refugiados en la Unión Europea]. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*. (16), pp. 135-148.

Falicov, C. J. (2005). Emotional transnationalism and family identities [Transnacionalismo emocional e identidades familiares]. *Family Process*, 44(4), 399–406. <https://doi.org/10.1111/j.1545-5300.2005.00068>.

Folke, C. (2006). Resilience The Emergence of a Perspective for Social-Eco-

logical Systems Analyses [Resiliencia. El surgimiento de una perspectiva para el análisis de sistemas socioecológicos]. *Global Environmental Change*, 16, 253-267.

Fund for Peace. (2016). *Fragile States Index 2016*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2017). *Fragile States Index 2017*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2018). *Fragile States Index 2018*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2019). *Fragile States Index 2019*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2020). *Fragile States Index 2020*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2021). *Fragile States Index 2021*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2022a). *Fragile States Index 2022*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2022b). *State Resilience Index 2022*. The Fund for Peace.

Fund for Peace. (2023). *Fragile States Index 2023*. The Fund for Peace.

García, Lila. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional* (88), 107-133. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>

Hall, P., & Lamont, M. (Eds.). (2013). *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139542425>

Hay, Colin. (1999). "Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change." *British Journal of Politics and International Relations*. 1(3), 317-344.

Holling, C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems [Resiliencia y la estabilidad de los sistemas ecológicos]. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, (4), 1-23.

INEI (2022). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021. INEI.

INEI (2023). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones Enero - Junio*. INEI.

Kassam, K., & Becker, M. (2023). Syrians of today, Germans of tomorrow: the effect of initial placement on the political interest of Syrian refugees in Germany [Sirios hoy, alemanes mañana: el efecto del interés político inicial en los refugiados sirios en Alemania]. *Frontiers in Political Science*. <https://>

doi.org/10.3389/fpos.2023.1100446

Kouzmin, A. (2008). Crisis Management in Crisis? [Gestión de crisis durante las crisis] *Administrative Theory & Praxis*. 30(2), 155-183.

Luthar, S. S. (2006). Resilience in development: A synthesis of research across five decades [Resiliencia en el Desarrollo: una síntesis de investigaciones a lo largo de cinco décadas]. In D. Cicchetti & D. J. Cohen. (Eds.), *Developmental psychopathology: Risk, disorder, and adaptation* (pp. 739–795). John Wiley & Sons, Inc.

OECD (2008). *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From fragility to resilience*. OECD.

Pimm, S.L. (1984) The Complexity and Stability of Ecosystems [La complejidad y estabilidad de los ecosistemas]. *Nature*, (307), 321-326.

Petropolis, T. (2020). Breaking Point: How Migrant Crises Have Influenced the Rise of Far-Right Parties in Italy, Germany, and the UK [Punto de quiebre: Como la crisis migratoria ha influenciado el surgimiento de los partidos de extrema derecha en Italia, Alemania y el Reino Unido]. Fordham University.

Pereyra, O., Devoto, A. & Lau, E. (2022) *La Dimensión Urbana de la Migración Venezolana en Lima Metropolitana: Vivienda, Trayectorias Residenciales y Procesos de Segregación*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pérez, L., Freie, L., Bird, M., Galarza, F. y Torres, J. A. (2019). *La integración socioeconómica de migrantes venezolanos en el Perú: hacia una integración humana*. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. [http://sisise-mail.up.edu.pe/sisise-mail/\\_data/2019/3779/CIUP-PPP-No1.pdf](http://sisise-mail.up.edu.pe/sisise-mail/_data/2019/3779/CIUP-PPP-No1.pdf)

Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM). (2022). *Niñas, niños y adolescentes migrantes: un nuevo paradigma de estudio en Perú*. SNM.

Sylvia, W. (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions. In Theory and Practice [Transversalidad de Género: Tensiones Productivas. En teoría y práctica], *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321–343, <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>

Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The lost dimensions of Crisis Management [Simbolos, Rituales y Poder: Las dimensiones perdidas de la gestion de crisis]. *Journal of contingencies and crisis management*. 1(1), pp. 36-50.

Unal, U., Hayo, B., & Erol, I. (2022). The effect of immigration on the German housing market [El efecto de la inmigración en el mercado inmobiliario alemán], MAGKS Joint Discussion Paper Series on Economics, (38), Philipps-University Marburg, School of Business and Economics, Department of Economics.

Walton, A. A., Marr, J., Bush, K., & Cahillane, M. (2021). Building Community Resilience to Disasters: A Review of Interventions to Improve and Measure Public Health Outcomes in the Northeastern United States [Construyendo resiliencia comunitaria a desastres: Una revisión de las intervenciones para mejorar y medir los resultados de salud pública en el noreste de los Estados Unidos]. *Sustainability*, 13 (21), 11699; <https://doi.org/10.3390/su132111699>

Yamada, G. y Castro, J. F. (2010). La economía peruana en la última década: Mejor desempeño y mayor resiliencia a las crisis. Documento de Discusión 10/02. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

### **Luis Alberto Max Ponce Arnillas**

ORCID: 0009-0004-1702-2270

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Edimburgo, abogado por la Universidad del Pacífico, es director de Políticas Públicas de CoPartners y jefe de gabinete de Asesores de la vicepresidencia del Parlamento Andino. Profesor de la maestría de Gestión Pública de la Universidad Católica San Pablo de Arequipa, especialista en gestión de crisis, formulación de políticas y ha sido asesor en el Congreso de la República y asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

## Conclusiones del Editor

Giacomo Giorgio Canepa Declercq

Como hemos visto a lo largo de este libro, la crisis migratoria venezolana ha sido, sin dejar de lado a la pandemia de la COVID-19, el principal reto que ha enfrentado el Perú en este siglo. La súbita y masiva migración venezolana a nuestro país que, tradicionalmente, era fuente y no receptor de migrantes, va a tener un impacto profundo y duradero en la sociedad, la economía y la seguridad nacional del Perú. Es esencial, por lo tanto, recapitular y analizar las conclusiones más importantes que se pueden extraer de los temas presentados. En tal sentido, este capítulo de conclusiones tiene como objetivo proporcionar una visión global de la crisis, resaltar los desafíos y las oportunidades que enfrenta el Perú y, a la vez, ofrecer las recomendaciones del caso para abordar, de manera efectiva y ética, esta compleja problemática.

Algo que se puede apreciar en los capítulos presentados, y que ha sido una de las razones que impulsaron la redacción y la edición de este libro es que la crisis migratoria es un fenómeno que no puede ser simplificado ni abordado desde una perspectiva única; toda vez que su complejidad está en función directa de su multidimensionalidad. Comprenderla adecuadamente exige identificar y analizar los factores interconectados que van, desde la economía y la sociedad, hasta la seguridad nacional y la cooperación regional. Por esta razón, el fenómeno de la migración venezolana debe ser visto, como lo que es, solo la punta del iceberg. En tal sentido, se debe resaltar el origen de esta crisis; que surge en Venezuela, en un contexto político y económico dado, que puede ser caracterizado como de hecatombe, que ha llevado a millones de personas a abandonar su país. La situación en Venezuela es, en sí misma, un desafío fundamental que requiere atención y resolución, y mientras no haya una sostenida recuperación económica en el país llanero, éste va a seguir siendo una fuente de migrantes para todo el continente.

Otro aspecto importante en esta publicación es el enfoque de seguridad nacional y ciudadana. Como se ha podido apreciar, existe consenso entre los autores de que la migración en sí no es un riesgo para la seguridad ciudadana. Es más, una migración ordenada y regulada es un activo para el país, al convertirse en receptor de un grupo humano con un alto grado de instrucción. Sin embargo, tal como concuerdan los autores, una migración descontrolada y carente de filtros, por parte de las autoridades estatales, puede convertirse en un riesgo para la seguridad nacional, toda vez que se puede convertir en el conducto para el ingreso y operación de organizaciones criminales de carácter internacional, las cuales no sólo afectan a los ciudadanos peruanos con sus actividades delictivas, sino que, además, victimizan con igual violencia a los migrantes que buscan una nueva vida en nuestro país.

## **Cooperación internacional en el contexto de la crisis migratoria**

En el primer capítulo de este libro, el magíster Ponce Arnillas y yo concluimos que, en los últimos diez años, los gobiernos de Sudamérica han centrado su atención en la crisis política y migratoria de Venezuela en su agenda de política exterior y cooperación internacional. No obstante, el desarrollo de las medidas multilaterales y la perspectiva de los países sudamericanos con respecto a esta crisis han estado influenciados por las circunstancias políticas internas de cada nación, en particular por los resultados electorales. En particular, las victorias electorales de los partidos de derecha en el período 2015-2018 permitieron la implementación de sanciones contra Venezuela, el surgimiento del Grupo de Lima y el reconocimiento al gobierno de Juan Guaidó. De manera similar, las victorias electorales de los partidos de izquierda durante el período 2019-2022 resultaron en la eliminación, prácticamente total, de las políticas multilaterales implementadas en el pasado, con el fin de rehabilitar al régimen chavista dentro de las relaciones diplomáticas sudamericanas.

El autor igualmente considera crucial destacar que, aunque las políticas de cada país sudamericano varían, todas las naciones han centrado su estrategia en abordar la crisis migratoria en Venezuela, en la protección de los derechos humanos y la no sanción de la delincuencia. El derecho de los migrantes ha sido promovido, en gran medida, por el Proceso de Quito.

La intervención de la asistencia humanitaria ha sido crucial para abordar la crisis migratoria en Venezuela. Los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas, la Comunidad Andina, el Parlamento Andino y las organizaciones no gubernamentales han tenido un impacto significativo en la protección de los derechos, la provisión de alimentos y atención médica, así como la promoción de oportunidades de educación. No obstante, siguen existiendo obstáculos, como una falta de financiamiento adecuado y obstáculos relacionados con la logística y la política

## **Contexto histórico y político de la crisis venezolana**

En el segundo capítulo, el magíster Herrera Romero concluye que el proceso migratorio no es el que produce una amenaza para la seguridad nacional y seguridad ciudadana, sino que, por el contrario, la afectación a la seguridad está en determinados individuos y organizaciones criminales que llegan como parte del flujo migratorio y se involucran en actividades delictivas dentro del país.

Es sobre la base de esa conclusión que se propone una tipología de riesgos a los que se encuentra expuesto el sistema de defensa nacional y seguridad ciudadana, con la finalidad de orientar y definir las estrategias legales, organizacionales y operativas de neutralización que deben ser adoptadas. En ésta tipología de riesgos, el autor identifica los siguientes: a) Riesgo de seguridad nacional, b) Riesgo de seguridad ciudadana, c) Riesgo moral; d) Riesgo cultural; e) Riesgo ético, f) Riesgo político, y g) Riesgo económico.

Para mitigar estos riesgos, no basta que el Estado invierta en seguridad ciudadana, sino que debe fortalecer, igualmente, la prevención del delito, invirtiendo en otros sectores, como infraestructura; sector en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas estimó que existía una brecha de 363 mil millones de soles”; según el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC, p. 9). Finalmente, el magíster Herrera Romero señala que el principal riesgo en el tema migratorio proviene del campo político, donde la elección de populistas con ideas retrógradas, así como una corrupción rampante, pueden destruir cualquier economía.

## **Análisis de riesgos y amenazas en la seguridad fronteriza**

Por su parte, el coronel Liendo O'Connor concluye que los peligros más significativos que produce la crisis migratoria venezolana en el Perú se ubican en el persistente, alto nivel de migrantes ilegales y su relación con las organizaciones criminales que se empoderan en la zona fronteriza, así como en la insuficiente respuesta del Estado peruano, por incompetencia y corrupción de funcionarios, y por el incumplimiento, por parte del Estado peruano, para asumir su responsabilidad internacional, para proteger su frontera terrestre. Estos riesgos están generando daños constantes a la población migrante más débil y a la capacidad del Estado peruano para brindarles seguridad. Si no hay cambios significativos en las condiciones actuales, es probable que la crisis migratoria se agrave, debido a la violencia que afecta a la población migrante más débil y al fortalecimiento de las organizaciones criminales en la región.

A la fecha, la crisis migratoria continúa siendo gestionada con instrumentos legales, responsabilidades, áreas de acción y empleo de recursos, diseñados para una situación normal. Las instituciones del estado involucradas en la gestión de la crisis migratoria no cuentan con una decisión política del gobierno en funciones, que asegure un esfuerzo centralizado e integral.

El coronel Liendo también concluye que, para mejorar la gestión de la crisis migratoria venezolana en Perú en el ámbito de la seguridad fronteriza, se requie-

ren políticas claras, una autoridad central con objetivos claros y un espacio definido, así como la asignación de los recursos necesarios para desarrollar una estrategia que limite el ingreso de migrantes ilegales mediante acciones inmediatas, que deben ser mejoradas con soporte de la cooperación internacional. De esta manera, con una perspectiva humanitaria, se podría proteger a la población migrante y aliviar el sufrimiento de sus condiciones precarias para establecerse en el país

Es necesario que las soluciones sean realistas y requieran acciones inmediatas y de acuerdo con los recursos disponibles para, posteriormente, fortalecerlas con mejores capacidades y con la cooperación internacional. La prioridad, entonces, debe ser el control para limitar el acceso de migrantes ilegales, la lucha contra el crimen organizado, la capacitación y equipamiento de las fuerzas del Estado responsables y una permanente campaña de sensibilización local e internacional, para gestionar eficientemente la migración.

Finalmente, Liendo O'Connor también concluye que la seguridad fronteriza del Estado constituye un elemento clave de la defensa de su soberanía y, al mismo tiempo, un espacio de responsabilidad internacional que tienen que ser atendido en las mejores condiciones, tanto por la necesidad de proteger a una población migrante débil como para disminuir y evitar los daños que ha causado el acelerado crecimiento de la violencia criminal en el país. La protección de la población migrante débil y la reducción de los daños causados por el rápido aumento de la violencia criminal en el país, son esenciales para la defensa de la soberanía del Estado y su responsabilidad internacional. Por lo tanto, la seguridad fronteriza del Estado debe ser atendida en las mejores condiciones.

## **Impacto de la migración venezolana en la seguridad interna**

En el cuarto capítulo, el general Mejía Montenegro concluye que es de imperiosa necesidad establecer mejores protocolos de control en la Superintendencia Nacional de Migraciones, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, relativos al control y al seguimiento de los ciudadanos extranjeros que ingresan cruzando las fronteras del Perú. Específicamente, se debe establecer un protocolo definido para lograr la identificación de cada migrante y el rápido acceso a antecedentes y referencias que puedan establecer si el ingreso de algún migrante podría poner en riesgo la seguridad ciudadana en nuestro país. De igual manera, el general Mejía concluye que es esencial equipar a la Policía Nacional del Perú con herramientas y tecnologías modernas para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva, para responder así a los diversos delitos que puedan ser cometidos por ciudadanos extranjeros, considerando su compor-

tamiento y su conducta violenta. En su capítulo, también concluye que es necesaria una reforma de la ley de flagrancia, a fin de facilitar las detenciones de delincuentes y la reforma del Código Procesal Penal, a fin de fortalecer el rol de la Policía Nacional del Perú en la investigación de los delitos.

Adicionalmente, en este capítulo, se llega a la conclusión de que es necesario potenciar el sistema de criminalística de la policía a nivel nacional, porque, si no se cuenta con laboratorios de primer nivel, las investigaciones se vuelven ineficaces, por demora en el campo pericial. A nivel nacional, se requiere una reorganización de los laboratorios criminales, porque muchos de ellos han sido declarados inhabitables, debido a la edad de su infraestructura. Igualmente, se ha identificado que la dualidad en laboratorios criminalísticos en el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, abre la posibilidad a la dualidad de resultados y la cross-contaminación de pruebas. Esta situación es inusual, porque, según la ley vigente, los laboratorios criminales deben ser asignados a una sola organización gubernamental, que sería la Policía Nacional del Perú. El Gobierno, junto al Ministerio del Interior y al Ministerio Público, debe colaborar en la centralización de los laboratorios y establecer un presupuesto nacional para su fortalecimiento.

La reflexión final, que hace el general Mejía Montenegro, tiene que ver con la falta de accionar del Ministerio Público. Si bien la Policía Nacional del Perú realiza capturas diariamente y detiene delincuentes en flagrancia, los fiscales a nivel nacional no cumplen, ni accionan, de acuerdo con el proceso inmediato. Señala que, si los fiscales cumplieren con los plazos y procesos que manda la ley, todos los detenidos en flagrancia serían sentenciados en tiempo récord, lo que reduciría la delincuencia en 40 %. Por ello, invoca al Congreso a que modifique las leyes respectivas, a fin de que las fiscalías inicien inmediatamente el proceso de flagrancia; con lo cual se contribuiría al declive de la criminalidad en las calles, además de proporcionar justicia a las víctimas y agraviados de los delitos, en un tiempo razonable, en vez de los tiempos actuales, cuando se debe esperar de 4 a 5 años, antes de ver que un caso sea sentenciado o resuelto.

## **Defensa nacional en el contexto de la crisis venezolana**

En el quinto capítulo, el coronel Gonzales Begazo concluye que, para resolver fenómenos complejos se requiere elaborar distintos modelos a lo largo del tiempo, hasta alcanzar uno aceptable, que sea capaz de atender las causas profundas que lo generan (Becerra, 2020) y de esta manera, disminuir, de ser posible, y gestionar adecuadamente, el crecimiento migratorio irregular. En Sudamérica, la migración

venezolana ha aumentado en los últimos diez años y ha convertido al Perú en el segundo país más buscado en la región. Aunque las migraciones no son algo nuevo, la situación de crisis que afecta de manera agresiva a los países sudamericanos está generando un gran problema social y de seguridad.

El coronel Gonzales considera que, si bien no hay evidencia científica que las migraciones de carácter irregular son una amenaza a la seguridad nacional de los estados receptores, sí existe una afectación a la seguridad pública, ya que la migración internacional irregular viene acompañada de delitos, como la trata de personas, la falsificación de documentos, el contrabando, entre otros. Adicionalmente, cuando la migración tiene como destino a países con altos niveles de pobreza, inseguridad y fragilidad, se incrementan los índices de inseguridad y vulnerabilidad de las personas migrantes. Esta situación da lugar a la adopción estatal de estrategias de carácter coercitivo, lo que, sumado a la continua mediatización de la violencia, da lugar a corrientes de opinión antimigratorias y de discriminación (Herrera-Lasso y Artola, 2011).

Como propuesta de acción, el capítulo recomienda establecer estrategias con un enfoque geopolítico, buscando soluciones tanto en las causas de los países que lo originan y lo instrumentalizan, como en los efectos sobre los países receptores, con una perspectiva objetiva y realista que, sin contravenir las obligaciones internacionales, legales, humanitarias y éticas, no afecte la capacidad del Estado para alcanzar sus intereses nacionales y no vea amenazada su existencia.

## **Ciberseguridad en el contexto de la crisis venezolana**

En el sexto capítulo, el General de Brigada Castillo Fuerman concluye que los avances de la tecnología tienen como daño colateral el potenciamiento de las capacidades de los cibercriminales para cometer sus crímenes con mayor eficacia. Concluye, igualmente, que la migración venezolana ha impactado en la ciberseguridad con respecto al aumento de ciberataques, exposición de datos personales sensibles, desaffos en la autenticación de identidad, vulnerabilidad en el acceso a servicios en línea, riesgos en el uso de redes Wi-Fi públicas, desafíos en la protección de menores migrantes en línea y la exposición a la ciberdelincuencia organizada.

A fin de mitigar la amenaza de la afectación a la seguridad digital, se debe fortalecer las capacidades de ciberinteligencia del sistema de inteligencia y la capacidad militar de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas, a fin de tener una defensa en profundidad en el entorno digital, de los activos críticos nacionales y de los recursos claves, cumpliendo con la responsabilidad constitucional de proteger a la

población de las amenazas contra su seguridad y con el artículo 12 de la Ley de Ciberdefensa. De la misma manera, para cumplir con el artículo 11 de la Ley de Ciberdefensa, las Fuerzas Armadas del Perú deben contar con capacidades defensivas y ofensivas en el ciberespacio, para lograr una disuasión integral, haciendo realidad la novena política de estado de seguridad nacional del acuerdo nacional, donde nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

## **Seguridad en el transporte y migración venezolana**

En el séptimo capítulo, el Teniente General PNP Mejía Montenegro concluye que, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones debe articular un equipo de trabajo con Migraciones y la Policía Nacional del Perú, con el objetivo de trabajar juntos para establecer un protocolo de embarque de pasajeros a nivel nacional, implementar y promover terminales terrestres que cumplan con las exigencias del debido control de pasajeros, porque actualmente existen limitaciones en el registro y el control de los pasajeros que usan este servicio, lo que permite que los extranjeros aprovechen la falta de control para llegar a las ciudades importantes de nuestro país. Igualmente, propone que la Policía Nacional del Perú incremente su accionar, con la finalidad de prevenir el ingreso de delincuentes extranjeros y lograr identificarlos con el apoyo de las relaciones de cooperación internacional con la que se cuenta, a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), al ser el Perú miembro de los países afiliados a esta organización mundial.

Asimismo, considera que la cooperación internacional es crucial en los casos de éxodos masivos de ciudadanos que ingresan a otro país, con el fin de monitorear y controlar el tránsito y/o permanencia de los ciudadanos extranjeros que se encuentran dentro del territorio peruano y que puedan representar un peligro para la seguridad. A fin de que la policía pueda lograr su objetivo de prevenir los delitos, al identificar positivamente a los ciudadanos que cometan estos delitos, para que puedan ser capturados. Es necesario que el gobierno peruano implemente un plan completo para combatir el comercio ilegal y la trata de personas. Se deben implementar herramientas como un “número de teléfono de emergencia” que esté disponible las 24 horas del día y los 7 días de la semana, en el que las víctimas o sus familiares puedan reportar casos, entrenar a agentes fronterizos en psicoanálisis para identificar a los traficantes y las víctimas, implementar programas de apoyo que ofrezcan adecuación, alimento y herramientas educativas para las víctimas de este crimen para facilitar su reinversión en la sociedad.

A fin de mejorar la seguridad en nuestro sistema de transportes, el Teniente

General PNP Mejía Montenegro propone que cada unidad de transporte (terrestre, fluvial y aéreo) formal que lleva pasajeros a nivel nacional debería complementar la seguridad mediante controles desde el punto de partida, desplazamiento y llegada, lo que crearía rutas seguras que no serían usadas por la delincuencia y obligaría a los criminales a abstenerse de intentar llegar a las principales ciudades de nuestro país. Al estar conectados en línea, la policía nacional podrá obtener información precisa de los ocupantes de vehículos formales, lo que aumentará el énfasis en los controles en lugares estratégicos de la vía de desplazamiento. Los vehículos informales deben ser detenidos y sus ocupantes identificados, sin mediar justificación, salvaguardando los derechos humanos de las personas y el respeto a la dignidad humana. Estos controles ayudarán a prevenir accidentes y situaciones peligrosas, proteger la integridad física y la salud de los usuarios de las vías y garantizar un tránsito seguro y armonioso. La implementación de estos controles – concluye –, jugarán un rol fundamental para garantizar la seguridad y calidad del transporte en el Perú.

## **Seguridad en el ámbito educativo y migración venezolana**

Con respecto a la educación y el fenómeno migratorio, el General de Brigada EP Galindo Heredia concluye que es evidente que la migración profesional calificada tiene beneficios en relación con las particularidades de la educación superior y el mercado laboral. Los problemas causados por el flujo migratorio están relacionados con las responsabilidades funcionales de la educación del Estado, que garantiza el ordenamiento jurídico y socioeconómico. Esto se relaciona con su responsabilidad como gestor de los procesos migratorios externos, que define sus prioridades y estrategias de desarrollo, que se reflejan en las políticas y regulaciones migratorias.

En consecuencia, la preocupación por la migración, desde la perspectiva educativa, está relacionada de manera parcial e indirecta con la soberanía nacional y la seguridad fronteriza, lo que tiene un impacto en la defensa nacional, el orden interno y la seguridad nacional. Desde la perspectiva educativa, el fenómeno de la migración en Venezuela ha sido estudiado y utilizado profesionalmente por las entidades gubernamentales públicas, responsables de la gestión de la migración internacional, lo que tiene un impacto directo en el orden público, la seguridad ciudadana y la economía del país. Es evidente que los efectos de la migración en la educación, la cultura y la sociedad se reflejan en los fenómenos y preocupaciones individuales, de la familia y de la cultura vecinal, con una visibilidad creciente en los centros educativos.

Finalmente, el capítulo concluye que las teorías explicativas de las migraciones internacionales, junto con el análisis de las experiencias derivadas de procesos políticos, militares, económicos y sociales, tienden a centrarse en el área de políticas públicas y de intervención social, con prioridad en el control de la afluencia de inmigraciones, el tráfico interno de pasajeros y el reforzamiento de las fronteras, pero no en la dimensión educativa y cultural.

## **Protección de los recursos naturales y la migración venezolana**

Un aspecto innovador de este libro es la inclusión de un capítulo dedicado a los efectos ambientales y a la sostenibilidad de la migración. En el noveno capítulo, elaborado por la magíster Rueda Curimania, se concluye que es indudable que la biodiversidad es un rasgo distintivo del Perú, porque cuenta con una gran riqueza de recursos naturales y biodiversidad. No obstante, la llegada de migrantes y refugiados de Venezuela desde el año 2017 ha aumentado la población y las actividades socioeconómicas, especialmente en las áreas costeras de Perú; donde la población migrante se ha concentrado y la disponibilidad de agua es limitada. Esta situación ha dado lugar a una variedad de efectos directos e indirectos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, que es necesario abordar desde una perspectiva de sostenibilidad. Es particularmente importante establecer políticas adecuadas para el manejo sostenible de los recursos hídricos, cambios en el uso del suelo, tratamiento sustentable de los recursos hídricos, reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático y prevención y limitación de cambios en el ecosistema y la biodiversidad.

En la medida en que los migrantes y los refugiados venezolanos ejercen una gran presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente en la costa peruana, especialmente en zonas con escasos recursos hídricos, se han generado numerosos desafíos ambientales y una mayor vulnerabilidad al cambio climático. Para garantizar la calidad de vida de las comunidades de asentamiento y la preservación de los ecosistemas costeros, es esencial que las políticas y estrategias gubernamentales aborden de manera integral estos desafíos, promuevan prácticas sostenibles y promuevan una gestión racional de los recursos.

## **Inteligencia y contrainteligencia en el contexto de la crisis migratoria venezolana**

En este capítulo, el coronel Liendo O'Connor ha explorado y encontrado elementos importantes para la gestión de la inteligencia y la contrainteligencia en el Perú, como parte de la respuesta a la migración venezolana. La gestión efectiva de la inteligencia estratégica y sus servicios es esencial para la elaboración de políticas, planes y decisiones de las más altas autoridades del Perú, así como para orientar las acciones a tomar en respuesta a la crisis migratoria, en función de los peligros y desafíos que ocasionan a la seguridad nacional del país, a la naturaleza transnacional y compleja del fenómeno migratorio y a la protección de los intereses económicos y culturales

El mayor desafío radica en las capacidades críticas de la inteligencia y la contrainteligencia nacional, que son el resultado de la persistente inestabilidad y la corrupción en los niveles más altos de la política nacional. Esto se debe a que están operando en una dimensión policial y judicial, que va en contra de la naturaleza de la función de inteligencia de Estado y sin considerar la doctrina comparada. La situación hace que la función de inteligencia de Estado sea ineficaz y disminuye significativamente las posibilidades y los alcances de la cooperación internacional en temas de inteligencia, que son fundamentales para enfrentar el fenómeno migratorio.

El mayor riesgo asociado con la migración venezolana es la entrada del crimen transnacional organizado en el Perú, a través de la organización criminal El Tren de Aragua, que explota sistemáticamente a los migrantes y los involucra en sus redes y actividades delictivas, lo cual provoca un aumento acelerado y persistente de la violencia delictiva en el país.

El uso de la inteligencia y la contrainteligencia por parte del Estado puede poner en peligro a los derechos humanos de los migrantes en el Perú. Por lo tanto, es necesario fortalecer la institucionalidad y la legitimidad de la función de inteligencia mediante un sistema sólido de rendición de cuentas sobre la actividad de inteligencia, en los niveles de los servicios de inteligencia, desde la presidencia de la República hasta la Comisión de Inteligencia del Congreso. Para proteger a la población migrante venezolana de las operaciones de inteligencia y contrainteligencia, sería necesario equilibrar las condiciones de cuanto "secreto" se necesita para proteger la seguridad nacional y determinar con precisión, qué personas de la población migrante están relacionadas con los niveles más altos de las bandas criminales que operan en el Perú.

## **Gestión de crisis en el contexto de la crisis migratoria venezolana**

Respecto a la gestión de crisis, el magíster Rodríguez Mackay informa que la migración venezolana hacia el Perú es un aspecto complicado del fenómeno migratorio global, ya que forma parte de una cadena de movilización global. No hay un Estado que pueda ignorar su impacto en la política exterior, especialmente el Perú, que es el segundo país más afectado por la migración venezolana en el mundo. Esto se debe a que, desde la perspectiva de la dinámica del principio de solidaridad internacional, no es posible evitarlo.

No se puede justificar un proceso migratorio hacia el país sin una política nacional migratoria de Estado, bien pensada y sin empirismos. Su ausencia empeoró la situación de los migrantes en nuestro país y provocó un colapso relativo en los procesos nacionales de recepción de migrantes, más allá de los esfuerzos, que deben ser destacados, de la gestión llevada a cabo. Los peruanos son conscientes de que los espacios vulnerables en el mundo han crecido y se han diversificado. Ya se sabe que el hombre, como ser social por naturaleza, no considera como destino de su vida permanecer para siempre en un solo lugar.

El ser humano se moviliza y normalmente lo hace para luego regresar a su hogar, donde lleva su vida diaria. Sin embargo, al igual que al inicio de este trabajo, las personas también emigran y no precisamente por placer, negocios o aventura. Migran por una situación que ha hecho que su permanencia en su lugar de residencia habitual sea insostenible. Es cierto que migran, con frecuencia, porque sus vidas están en peligro o porque buscan nuevas perspectivas para sus proyectos existenciales. La Organización de las Naciones Unidas convocó, en el año 2000, a encuentros internacionales con el fin de analizar y evaluar la creciente movilización de las poblaciones en todo el mundo. En base a esos estudios, la Asamblea General emitió la Resolución 55/93 para priorizar el tratamiento de este fenómeno social internacional y para proclamar como Día Internacional del Migrante el 18 de diciembre de cada año. En vista de la magnitud del fenómeno de la migración venezolana en el Perú, es importante considerar que si no hay una política de Estado en materia de migración, el Perú enfrentará dificultades que obstaculizarán su progreso como nación.

## **Derechos humanos y seguridad en el contexto de la crisis venezolana**

El coronel Rocca Erqueaga concluye que los principios que rigen el análisis del derecho migratorio son el derecho a la vida, el derecho a la no devolución (principio de no devolución), la no discriminación de la integridad física y mental y el derecho a buscar y disfrutar del asilo. La visión general de los fundamentos jurídicos de los derechos se basa en el derecho internacional de los derechos humanos, de los refugiados y de la humanidad.

La pandemia de la COVID-19 reveló las capacidades estructurales de los Estados, especialmente, de sus sistemas de salud, generalmente, precarios, que han tenido una gestión cuestionable y limitada. En el Perú, la pandemia ha causado más de doscientas mil víctimas, incluyendo a las personas que viven con secuelas importantes causadas por esta pandemia y por una mala gestión del Estado, lo que ha provocado una aguda vuelta a la normalidad.

Sin embargo, esta pandemia sirve como un gran referente para el análisis y la lección aprendida, al enfocarse en los efectos de la violación crítica de los derechos humanos y sus repercusiones en la gestión intergubernamental limitada. Se ha desnudado así una exigencia y una característica adicional, como la debilitación en temas estructurales, donde las políticas públicas no fomentan la interculturalidad y no incorporan mecanismos efectivos de protección de derechos.

La generación de lecciones aprendidas, que reflejan un común denominador, ha sido influenciada por las políticas públicas para fortalecer la protección de derechos humanos, en el contexto de la crisis migratoria, teniendo como escenario principal la COVID-19. La gestión institucional carece de integración en la respuesta multisectorial, lo que indica una gestión limitada y, en muchos casos, nula de las poblaciones migratorias y una falta de enfoque en la protección de los derechos humanos.

Dentro de estas circunstancias, es crucial prestar atención a la seguridad en materia de salud, que incluye una gran cantidad de violaciones de derechos humanos durante la pandemia y la falta de acceso a la atención médica. La violación de los derechos humanos es una amenaza para la seguridad ambiental. Por último, pero no menos importante, la seguridad personal, que incluye violencia física, violencia doméstica, trata de personas y trabajo infantil.

El ingreso de personas de Venezuela que tienen antecedentes delictivos y realizan prácticas ilegales en el Perú, tiene un impacto directo en la seguridad, que se traduce en una falta de estrategia de seguridad para combatir dicho fenómeno;

generando incertidumbre en la población. La violación de los derechos humanos por parte de estos actores complejos se analiza en este contexto de violencia.

En este breve recorrido, se han podido visualizar los desafíos estructurales que el Estado, a través de los gobiernos de turno, debe analizar. Además, se propone la creación de instrumentos para fortalecer las capacidades de reacción del Estado, materializadas en políticas públicas, con enfoque de derechos humanos, con adaptabilidad en escenarios como los vividos en los últimos años.

Los nuevos escenarios mundiales, impulsados principalmente por la conflictividad y la COVID-19, requieren que el Ministerio Público modifique significativamente sus códigos procesales para abordar los nuevos escenarios de conflictividad social, crimen organizado y otros delitos relacionados con la diáspora migratoria. Esto se debe a su enfoque en la seguridad nacional y a las amenazas que atentan y limitan el desarrollo y el orden interno.

## **Ética y seguridad en el contexto de la crisis venezolana**

En el decimotercer capítulo de este libro, el doctor Motta García nos señala que las migraciones son procesos sociales que se ven influenciados por diversos factores políticos o naturales, que tienen un impacto adicional en la cultura del país de origen, incluyendo la seguridad, ya que la adaptación a las nuevas circunstancias de vida e interacción puede generar animosidad y prejuicios hacia la presencia extranjera.

Durante sus misiones, las fuerzas armadas realizan operaciones terrestres unificadas en las que colaboran con varias entidades gubernamentales y no gubernamentales en múltiples sectores. Por lo tanto, tienen la capacidad de establecer equipos con múltiples objetivos para atender la migración, incluyendo la asistencia y protección a los civiles desplazados.

Para crear espacios de reconocimiento y tolerancia ante la diversidad, las políticas públicas relacionadas con el reconocimiento de las identidades y el ejercicio ciudadano de migrantes forzados y refugiados, deben tener mayor nivel de operatividad en su implementación.

La doctrina de seguridad enfatiza la cultura de paz, que es una manera de prevenir el desborde social causado por la intolerancia y las demandas no atendidas por el Estado. Para que la divergencia cultural no se convierta en una amenaza para la seguridad nacional, este concepto crea escenarios de equilibrio en el des-

empeño social y el fortalecimiento de la identidad nacional bajo los criterios de la interculturalidad.

En el Perú, los movimientos migratorios han llevado a la incorporación de nuevas características personales a la estructura cultural, que han sido reconocidas a lo largo del tiempo. Durante el período republicano, los flujos mixtos más importantes fueron la migración china (que tuvo un mayor impacto en la producción cultural multisectorial) y la venezolana.

Las acciones multipropósito en el Perú deben considerar la atención sin distinción de nacionalidad, porque se genera un sentido de identidad. El marco de confianza contribuye a garantizar la aplicación de criterios éticos y al fortalecimiento de la identidad y ciudadanía, con participación, responsabilidad y compromiso, creando un escenario inclusivo.

## **Resiliencia y adaptabilidad en el contexto de la crisis migratoria venezolana**

En este capítulo, el magíster Ponce Arnillas demuestra que el Perú ha enfrentado dos desafíos importantes en el siglo XXI: la gran cantidad de migrantes venezolanos y la COVID-19. La resiliencia, la adaptabilidad y la capacidad de gestión de crisis del Estado peruano han sido puestas a prueba, debido al aumento repentino de la población, con diversos resultados. Aunque el Perú ha demostrado, en términos formales, su capacidad de resiliencia y adaptabilidad es posible concluir que, a pesar de la calidad de la gestión estatal, se ha logrado resistir el impacto de la migración.

La capacidad del gobierno para proteger sus fronteras es, evidentemente, limitada, ya que permite que más de un tercio de la población migrante ingrese de manera irregular al país. De manera similar, la administración gubernamental no ha logrado proveer vivienda adecuada y segura a la población migrante, la que ha debido depender de sus recursos propios para mantenerse. El Poder Ejecutivo peruano ha intentado mejorar la situación de seguridad ciudadana, pero las medidas adoptadas han sido ineficaces y en contra de la comunidad venezolana.

No obstante, la resiliencia del sector privado nacional y de la comunidad venezolana ha quedado demostrada durante esta crisis migratoria. Por su parte, el sector privado logró brindar a la comunidad venezolana viviendas y oportunidades laborales, aunque de manera informal. Asimismo, la comunidad venezolana demostró una sólida resiliencia, superando adversidades y discriminación para

lograr asentarse en el país y llevar una mejor calidad de vida para sus familias. Mientras tanto, la migración venezolana ha aumentado el bono demográfico nacional en el mercado laboral, debido a la composición etaria de la población peruana y a su nivel educativo.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este libro, hemos explorado en profundidad la crisis migratoria venezolana en el Perú y sus implicancias para la seguridad nacional. Hemos analizado la complejidad de este fenómeno multidimensional, que ha desafiado al Perú en términos sociales, económicos, políticos y de seguridad. Sin embargo, antes de concluir, es necesario destacar algunos temas clave, que nos permitan contar con una visión más amplia de cómo abordar esta crisis de manera efectiva y ética.

La crisis migratoria venezolana en el Perú es un fenómeno de dimensiones extraordinarias que no puede ser abordado de manera aislada ni simplista. Esta crisis se origina en el contexto político y económico de Venezuela, que ha llevado a millones de personas a huir de su país en busca de un futuro mejor. Si bien es cierto que la llegada de migrantes ha enriquecido a la sociedad peruana y ha generado oportunidades económicas, también ha generado desafíos significativos, en términos de integración, competencia por recursos y seguridad. La respuesta a esta crisis debe ser multidimensional y, en este sentido, es fundamental considerar cada uno de los elementos interconectados para encontrar soluciones efectivas y sostenibles.

Igualmente, es importante señalar que cualquier solución integral a esta crisis va a requerir de una estrecha cooperación internacional, así como del compromiso regional, dos aspectos que deben ser vistos como fundamentales para abordar esta crisis de manera efectiva. Estos factores son fundamentales, ya que la crisis migratoria afecta a toda la región sudamericana. Por esta razón, las iniciativas multilaterales, como el Proceso de Quito, e instituciones multilaterales, como la Comunidad Andina y el Parlamento Andino, han permitido articular una solución internacional en un ambiente que no está excesivamente ligado a las vicisitudes políticas de cada país. En este sentido, el Perú ha demostrado liderazgo en la cooperación con otros países de la región, al momento de participar en iniciativas destinadas a encontrar soluciones coordinadas. Esta colaboración regional no solo alivia la carga del Perú, sino que también fomenta un enfoque unificado en la gestión de la crisis.

Un aspecto importante y revelador del cambio de actitudes a nivel sudame-

ricano, que ha quedado demostrado por la crisis migratoria venezolana, es el compromiso de los Estados sudamericanos con el respeto a los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, hemos podido apreciar cómo los Estados han diseñado sus políticas para enfrentar la crisis con un enfoque de derechos humanos, en la medida en que la protección de los derechos humanos es una responsabilidad fundamental del Perú y de la comunidad internacional. Los derechos de los migrantes y refugiados, así como de la población local, deben ser una prioridad en la gestión de la crisis. Al mismo tiempo, los derechos humanos no deben verse comprometidos en el proceso, porque la promoción de soluciones que respeten estos derechos debe ser vista como un aspecto esencial de las mismas.

Sin embargo, este profundo respeto a los derechos humanos no significa que los Estados estén obligados a tener una política de puertas abiertas, sin ningún filtro. Por el contrario, tanto en el interés de la seguridad nacional, así como en el propio beneficio de los propios migrantes, es fundamental que los Estados mantenga un control efectivo sobre sus fronteras y sobre las personas que ingresan en su territorio. Si bien la gran mayoría de los migrantes son personas de bien que buscan una nueva vida, cuando estamos ante un flujo masivo y descontrolado, esta situación puede ser explotada por organizaciones criminales transnacionales, para poder infiltrarse en los diversos países y realizar sus fechorías. Combatir esta criminalidad internacional es un deber de los Estados y para poder hacerlo de manera efectiva, es necesario no solo un cambio de estrategias de seguridad e inteligencia sino que es necesaria, además, una profunda cooperación ente los Estados.

Igualmente, es importante destacar que, en este libro, hemos demostrado la importancia de la resiliencia y la adaptabilidad en la seguridad nacional. Tanto el Estado peruano como los migrantes han demostrado saber adaptarse a circunstancias cambiantes. Es particularmente destacable cómo el Perú ha podido acoger con relativa facilidad a una gran cantidad de extranjeros pese a ser, tradicionalmente, una fuente de migrantes. Su capacidad para mantener la estabilidad y responder de manera efectiva a situaciones desafiantes es un testimonio de su resiliencia y adaptabilidad. En un mundo en constante cambio, estos atributos son esenciales para afrontar crisis de largo plazo y deben seguir siendo una prioridad en la planificación y ejecución de las políticas de seguridad nacional

A lo largo del libro hemos podido ver que es necesario adoptar soluciones que sean efectivas y sostenibles. De nada sirve adoptar medidas efectistas que no contribuyan a una solución real a los problemas nacionales, generados o exacerbados por la migración. Si bien es fundamental abordar las necesidades inmediatas de los migrantes y los refugiados, es igualmente importante encontrar respuestas que permitan una integración y una convivencia a largo plazo; teniendo presente que la búsqueda de soluciones efectivas y duraderas, requiere de un análisis pro-

fundo y de una comprensión integral de los múltiples aspectos de la crisis.

Es esencial que el Perú y la comunidad internacional trabajen en conjunto para desarrollar políticas y estrategias que promuevan la inclusión y el bienestar de los migrantes y los refugiados a largo plazo. La inversión en programas de educación, capacitación laboral y atención médica es fundamental para garantizar que los migrantes puedan contribuir positivamente a la sociedad peruana considerando, particularmente, que la población que ha migrado al Perú tiene un porcentaje de personas con educación técnica y universitaria, que resulta más elevado que el promedio nacional.

La crisis migratoria venezolana en el Perú es un desafío sin precedentes que tiene importantes implicancias para la seguridad nacional. La respuesta a esta crisis debe ser multidimensional, ética y basada en la colaboración internacional y regional; considerando que la protección de los derechos humanos y la promoción de soluciones sostenibles a largo plazo, son aspectos fundamentales.

En este proceso, es importante recordar que la crisis no se limita a un solo país o a una sola comunidad. Por el contrario, es un desafío que involucra a toda la región latinoamericana, razón por la cual, la cooperación regional es esencial para abordarla de una manera efectiva. La crisis migratoria venezolana en el Perú plantea preguntas difíciles y desafíos complejos, pero también ofrece oportunidades para demostrar solidaridad, resiliencia y capacidad de adaptación.

A medida que avanzamos, es fundamental que las lecciones aprendidas a lo largo de esta crisis se apliquen a futuras situaciones similares. La capacidad del Perú para abordar la crisis, de manera efectiva y ética, servirá como un modelo para enfrentar desafíos similares en el futuro. La gestión de esta crisis no solo es una responsabilidad hacia los migrantes y refugiados, sino también hacia la sociedad peruana y la comunidad internacional. A medida que avanzamos, es esencial mantener un enfoque centrado en los derechos humanos y la cooperación regional, con la esperanza de que estas reflexiones y recomendaciones contribuyan a la búsqueda de soluciones efectivas y sostenibles a largo plazo.

## **Giacomo Giorgio Canepa Declercq**

Magíster por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts/Harvard University en Boston - EEUU, en Administración de Negocios con mención en Finanzas, magíster en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) del Ministerio de Defensa del Perú, candidato a doctor en Economía por la Universität Bayreuth, Alemania, y Economista con mención en Finanzas por la Universidad ESAN.

Executive Education Programs en la Universidad de Harvard escuela de Políticas Públicas Kennedy School en Boston – EEUU, “Gobierno Digital: Tecnología, Política e Innovación del Sector Público”, “Manejo Estratégico y Gestión para líderes de instituciones no gubernamentales”, “Liderazgo Moral: Creando Cambios Positivos desde las bases”, “Lideres Emergentes”.

Diplomados en Derecho de Sociedades: Fusiones y Adquisiciones, y Gestión de Empresas Mineras por la Universidad ESAN.

Presidente del Directorio y Socio del Instituto CoPartners para políticas públicas y miembro del consejo consultivo de la Vicepresidencia del Parlamento Andino.

Trabajó en el International Forum of Sovereign Wealth Funds del Fondo Monetario Internacional, Consultor del Banco Mundial para el International Working Group of Sovereign Wealth Funds, y el Banco Central de Reserva del Perú.

La migración masiva hacia el Perú es un fenómeno de dimensiones monumentales. En ningún otro momento de la historia contemporánea de América Latina se ha presenciado una crisis de migración de tal magnitud. millones de ciudadanos se han visto obligados a abandonar su país en busca de una vida mejor. El Perú, con su economía en crecimiento y su política de puertas abiertas hacia los migrantes, se convirtió en el refugio posible para más de 1.5 millones. La recepción de tal cantidad masiva de migrantes ha tenido un profundo impacto en el Perú y ha traído consigo interrogantes y desafíos para la seguridad nacional.

El presente libro busca estudiar el fenómeno migratorio desde de la perspectiva de la seguridad nacional y de las políticas de Estado; asumiendo que todo proceso migratorio es al mismo tiempo una oportunidad para apoyar el desarrollo nacional. Se espera que, las conclusiones aquí presentadas sirvan como guía y recordatorio de la importancia de abordar esta crisis de manera comprensiva, ética y colaborativa.