

VRAEM: Políticas de Seguridad Pública en Zona de conflicto

VRAEM: Public Security Policies In a war zone

por Yasmin Calmet* y Diego Salazar**

Resumen

Las políticas de seguridad desarrolladas por el Estado peruano durante los años 80 han sido causantes de innumerables muertes, desapariciones y violaciones de derechos humanos. En la actualidad, con remanentes subversivos y una zona infestada por el narcotráfico (el VRAEM), la atención a las políticas y estrategias desarrolladas por el Estado para afrontar esta problemática es crucial. En tal sentido, este artículo reseña las principales decisiones del gobierno peruano desde el año 2000 hasta la actualidad, en materia de políticas de seguridad para la zona en conflicto denominada VRAEM desentrañando las estrategias utilizadas para afrontar a Sendero Luminoso y cómo estas han violado, reiteradamente, los derechos fundamentales de las poblaciones aledañas a la zona en conflicto.

Palabras Clave: Derechos Humanos – Seguridad Pública – Subversión – VRAEM – Estrategias.

* Profesora de la Universidad Federal de Santa Catarina-Brasil. Profesora Investigadora del Instituto de Estudios Políticos Andinos-Perú. Mail: yasmincalmet@gmail.com

** Bachiller en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos-Perú. Investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos-Perú. Mail: diegoccpol@gmail.com



Abstract

The security policies delivered by the Peruvian State during the eighties caused numberless deaths, displaced people and violations to human rights. Nowadays, with the remaining of Shining Path situated in the VRAEM, the study of the strategies delivered by the Peruvian State in order to diminish the terrorist threat regards important. In that sense, this article attempts to systematize the principal decisions of the Peruvian Government, since the year 2000 to the present, about the security policies in the zone called VRAEM tracking the strategies and the results of the policies delivered in that zone, furthermore, we explore the way in which these policies have violated fundamental rights.

Key Words: Human Rights – Public Security – Subversion – VRAEM – Strategies.

Introducción

El Perú es un país que ha sido marcado por dos décadas de un agudo conflicto armado. A inicios de la década de 1980 Sendero Luminoso comenzó la lucha armada cuyo objetivo era desestructurar el sistema político vigente. Los actos cometidos contra las instituciones públicas del país fueron categorizados por el presidente Belaunde como acciones terroristas, lo que llevó a establecer el crimen de terrorismo en el país. Según Calmet¹, el reconocimiento de Sendero Luminoso como un enemigo político por parte del Estado, permitió que, de una manera schmittiana², se

¹ Calmet, Yasmin (2012) *A problemática dos direitos humanos em situação de conflito armado entre o Estado e grupos subversivos: Responsabilidades e Excepcionalidades no Peru durante o Governo Fujimori (1990-2000)*. Tesis de maestría. Florianópolis: UFSC.

² Nos referimos a la noción de separación política de amigo/enemigo y del reconocimiento del enemigo real absoluto. Este reconocimiento, según Schmitt, le daba a la guerra un sentido; permitiendo la legitimación de las ideas políticas y de planos militares para la neutralización del enemigo.



caracterizara el grado de intensidad de la separación o disociación entre ambos agentes. Sin embargo, el desconocimiento total del nuevo enemigo y las acciones violentas por parte del Estado indican la falta de políticas públicas efectivas de combate al terrorismo – o subversión. Las prácticas contrasubversivas del Estado peruano se direccionaron al ámbito violatorio y masivo de los derechos humanos, sobretodo de la población civil que se encontraba en el medio de esta disputa política.

Los sucesores de Belaunde tomaron rumbos diferentes en la lucha contra el terrorismo. El Presidente García Pérez (1985-1990) en inicios de su gobierno continuó con la política “capturar y luego probar”. Sin embargo, al final de su mandato decidió rediseñar la postura del Estado creando el GEIN (Grupo Especial de Inteligencia), una institución vinculada a la policía para hacer frente al terrorismo – indicando el direccionamiento de una conducta menos violenta, sistemática y organizada contra la subversión: “probar y luego capturar”. Por su parte, el presidente Fujimori (1990-2000) hizo que la violencia se tornase sistemática, planteando y creando nuevas estrategias de seguridad nacional y de combate a la subversión; siendo legitimadas y reglamentadas por un nuevo órgano institucional – el SIN (Servicio de inteligencia Nacional).

Durante los gobiernos de Fujimori, los grupos subversivos son neutralizados y ,a partir del uso sistemático de estrategias de inteligencia, el líder senderista Abimael Guzmán y su cúpula son capturados; este evento causó un gran impacto frente a la opinión pública nacional e internacional. Sin embargo, la neutralización de estos grupos no fue motivo suficiente para que el presidente Fujimori dejase de lado las tácticas sistemáticas antiterroristas. Ello conllevó a que contradictoriamente, la violencia fuera sistematizándose cada vez más y su gobierno desembocara en uno autoritario donde se fortaleció paulatinamente el rol de las Fuerzas Armadas. Eso permitió que Fujimori decretase nuevas leyes y políticas de seguridad



pública que limitaban los derechos civiles y políticos de la sociedad civil.

Con la salida de Fujimori y el retorno a la democracia se crea el cargo de Comisionado para la Paz y Reconciliación, tomando el modelo Colombiano³. Este Comisionado se creó mediante Decreto Supremo (DS) 008-2001-IN; siendo su principal objetivo promover la cultura de paz, fortalecer el estado de derecho y el orden interno y abrir canales de diálogo entre el Estado y la sociedad, a través del desarrollo de políticas públicas eficaces de alivio a la pobreza y el desarrollo local⁴ y específicamente en la zona del VRAE (Valle del Rio Apurimac y Ene).

La subsistencia de actividades subversivas en dicha región, sobretudo del grupo Sendero Luminoso, motivó al presidente Toledo (2001-2006) a promulgar el DS 092-2003-PCM, el cual otorgaba la potestad y la obligación a los nuevos gobiernos regionales, recientemente creados en el año 2002, de desarrollar la estrategia de pacificación mediante programas de desarrollo en el VRAE. El gobierno aún no comprendía la severidad del asunto por lo que, en la práctica, los Gobiernos Regionales (GR) no tenían experiencia alguna en este tipo de actividades. Además, por medio de dicha Ley se le otorga al Consejo Nacional de Descentralización la rectoría del Plan de Paz y Desarrollo (que establece el DS-092-2003-PCM), es decir, se brinda una rectoría centralizada a un plan que se supone descentralizado.

Por su parte, los constantes enfrentamientos y ataques del grupo subversivo Sendero Luminoso y el poco éxito de las Fuerzas Armadas en con-

³ Creado mediante DL. 2711 de 1982 durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986). Este comisionado fue creado con el intuito de establecer contactos y diálogos con los grupos guerrilleros FARC-EP, el M-19, la Autodefensa obrera (ADO) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y, al mismo tiempo, encontrar una solución pacífica para el fin del conflicto armado colombiano.

⁴ Decreto promulgado el 6 de noviembre de 2001. Su función era diseñar, coordinar y dirigir la puesta en práctica de una estrategia integral de pacificación y desarrollo en cada una de las zonas en las que subsisten rezagos de actividad de grupos terroristas.



tener las acciones narcoterroristas estimularon al Estado peruano, durante el segundo mandato de García (2006-2011), a repensar y reformular el Plan de intervención en el VRAE. El informe que se presentó en orden de organizar la nueva estrategia del VRAE fue seguido por el propio Presidente García y el Primer Ministro, Jorge del Castillo. En las reuniones de trabajo se presentaron los alcaldes regionales y demás autoridades nacionales. El objetivo de este nuevo plan fue hacer transversal a todos los sectores para el desarrollo social del VRAE.

Actualmente, el gobierno del presidente Humala intenta recrear nuevas políticas de seguridad pública que puedan resolver la crisis de seguridad nacional provocados en la zona del VRAE por los remanentes del grupo subversivo Sendero Luminoso. Este nuevo gobierno anunció un nuevo plan de acción para el VRAE incluyendo nuevos distritos del Valle del Mantaro. Es justamente por esta razón que la sigla de estas regiones se transformó en VRAEM (Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro). La orden dada por el Presidente a las Fuerzas Armadas de replantear los lineamientos de la lucha antsubversiva, lleva a pensar que el gobierno no consiguió estipular políticas eficaces de combate a la subversión.

Siendo así, este artículo tiene por objetivo analizar las políticas públicas estipuladas por el gobierno de Humala. El método de análisis cualitativo usado en este trabajo será de investigación hemerográfica, en el cual analizamos archivos periodísticos y documentos oficiales emitidos por el Congreso Nacional; así como analizamos los debates públicos en la sociedad civil y las políticas de seguridad pública del país destinadas a tratar con la subversión, posibilitándonos una mejor percepción y conocimiento sobre los fenómenos políticos del país, o sea, percibir si la tendencia de las políticas articuladas por el gobierno están direccionándose a una línea violatoria de los derechos humanos.

Para esto fue necesario organizar el texto en cuatro partes. En la prime-



ra, exploramos el método del *estudio de caso*, en el que se basa la elaboración de este artículo. En la segunda parte desarrollamos una presentación sobre la constitución del VRAE(M), en la tercera presentamos las políticas públicas del gobierno Humala direccionadas a la pacificación y a la resolución del conflicto en la zona VRAEM . Finalmente, en la última parte presentamos algunas consideraciones finales en materia de los resultados empíricos y perspectivas para nuevas investigaciones.

Metodología

El estudio de caso se configura como el instrumento para la generación de evidencia y la exploración de procesos y trayectorias que toman las políticas públicas. Los estudios de caso como herramienta para las políticas públicas se han desarrollado de dos formas: una primera como estudios para el aprendizaje (*teaching cases*) y la segunda como estudios de investigación que exploran relaciones causales en fenómenos complejos (*research cases*) En ambos casos los estudios de caso reflejan una profundización en la exploración de un fenómeno particular, delimitado conceptualmente, así como el seguimiento a los mecanismos causales, relaciones y actores que en él se desenvuelven⁵. Para este artículo, nos interesa insertarnos en la segunda tradición. Dentro de esta, los estudios de caso son comprendidos como *estudio[s] intensivo[s] de una unidad o fenómeno con el propósito de comprender o encontrar relaciones causales en fenómenos de similar magnitud*. Aunque esta definición, brindada por Gerring⁶, da luz sobre el propósito de los estudios de caso como unidades prestas a generalización; la importancia del presente artículo es la de generar evidencia y describir las trayectorias que dibuja el proceso de combate a

⁵ Borges Mendes, R. (1995) *El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Universidad de Chile.

⁶ Gerring, J. (2004) "What is a Case Study and What it is Good for?" *American Political Science Review*. Vol. 98, N°02. Pp. 341-354.



tro caso el contexto social de las políticas públicas y las decisiones del gobierno es el combate contra Sendero Luminoso desde la vuelta a la democracia en el año 2001. Creemos que las políticas públicas dictaminadas desde esa fecha han tomado un matiz diferenciado a las desarrolladas durante el período de autoritarismo.

En orden de aproximarnos a dichas decisiones de política pública, hemos consultado fuentes documentarias y hemerográficas, en las cuales basamos este caso. Dichas fuentes constituyen la cadena de eventos en las cuales se estructura la trayectoria de la política de seguridad en el VRAEM. Esta cadena de eventos es depositaria de los contextos y el *background*- la experiencia acumulada- en los años de la lucha contra el terrorismo; por tal motivo, en muchos casos, esa experiencia reitera los mismos errores del pasado y, en algunos casos, innova sus apuestas.

En atención a la metodología del estudio de caso, este trabajo se basa en la recopilación secuencial de eventos desde el año 2002 hasta la fecha. En la secuencia de eventos encontramos una narrativa formada por un proceso. Los procesos, a su vez, dan forma al caso de estudio configurándolo en un fenómeno particular que genera evidencias sobre cómo el Estado peruano ha afrontado a los remanentes de Sendero Luminoso.

La creación del VRAE(M)

El VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene) es una región del Perú que posee un gran número de personas en situación de riesgo, sea por su condición de pobreza, sea por la condición de trabajo precario en las plantaciones de coca. Según datos del censo de 2005 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población rural del VRAE llegaba a no más de 250,000 habitantes, siendo el 65% de la población pobre y el 26.6% extremadamente pobre. A pesar de haber plantaciones de café y cacao, la coca detiene el 50% de la economía; esto trajo como consecuen-



cia el creciente desenvolvimiento del narcotráfico en esta región. Sin embargo, el VRAE no sólo abriga el narcotráfico, sino que, al mismo tiempo, sirve de abrigo para grupos remanentes de Sendero Luminoso (SL). La problemática del narcotráfico y del terrorismo posibilitó la elaboración de un plan que pudiese resolver a corto y largo plazo la situación de esta zona.

La propuesta de trabajo surge en 2006 por parte del Presidente de la República Alan García, el Ministro Jorge del Castillo y el Ministro de Defensa Allan Wagner. Un año más tarde, llevando en consideración el artículo 44 de la Constitución, donde se establece la defensa de la soberanía nacional y la protección de la población, se declara de necesidad pública y preferente interés nacional el esquema de intervención estratégica “Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene-VRAE”, respaldado mediante decreto supremo N°003-2007-DE⁸. Cabe resaltar que dentro del Esquema de trabajo planteado por el Presidente García se puso mucho énfasis al plano militar, siendo las Fuerzas Armadas los principales agentes responsables en alcanzar la pacificación total de la región. Asimismo, es interesante destacar que la evolución inicial del Plan VRAE se produjo en base a una declaratoria de emergencia por 60 días en la zona a raíz de varios ataques subversivos. La primera declaratoria de emergencia sucedió el 22 de noviembre del 2006, dicha declaratoria comprendía las provincias de: Huanta, La Mar en Ayacucho, Tayacaja en Huancavelica, la Convención Cusco; la Provincia de Satipo, Andamarca, Santo Domingo de Acobamba en Junín.

Esta zona, fue nuevamente declarada en emergencia con el Decreto Supremo 005-2007⁹ que ampliaba por 60 días más el estado de sitio en dichas localidades y restringía los derechos constitucionales como el derecho a reunión pacífica, la inviolabilidad del domicilio, al tránsito libre y se

⁸ Ver: http://www.defensaidl.org.pe/leg_peru/defensa/07/04.pdf

⁹ Ver: <http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/180107T.pdf>

autoriza el detenimiento sin pruebas fehacientes. La ampliación por casi 120 días de dicha situación en una zona del país exigía al Estado tomar medidas drásticas; es así que el gobierno, en abril del 2010, presenta el Plan VRAE que había sido debatido largamente durante diciembre y enero del 2006 a raíz de los atentados terroristas y la grave situación social de los pobladores del VRAE.

Por dicha razón, el año 2007 y mediante D.S. 003-2007-PCM se decreta la necesidad pública de aprobar un Plan Integral de Trabajo en el VRAE. Dicho Plan generó un equipo de trabajo multisectorial que estuvo conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa, Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro del Interior, Educación, Agricultura, Salud, Energía y Minas y Vivienda y Construcción, Mujer y Desarrollo además del Presidente del Organismo Público Especializado en Drogas (DEVIDA).

Dicho grupo, organizativamente, fue dividido en dos equipos: a) Uno que se encargaría de las tareas a corto plazo, y otro b) que se encargaría de las tareas a largo plazo. Ambos grupos estarían en la capacidad de convocar profesionales expertos en la temática relacionada a la lucha contrasubversiva.

Por su parte, el órgano directivo de la comisión que se creó en orden de atender el VRAE, recayó directamente en el Ministro de Defensa; dicho órgano sería el encargado de coordinar las acciones de trabajo entre los demás Ministerios, Gobiernos Regionales, Provinciales y Distritales. En virtud de esta asignación, el Ministerio de Defensa fue otorgado de facultades para dictar normas complementarias para la mejor aplicación del Plan en cuestión. Por otro lado, el decreto supremo en mención, otorga la posibilidad al Presidente del Consejo de Ministros de nombrar a un responsable político civil que será encargado de coordinar la implementación adecuada del Plan entre los diversos niveles de Gobierno del Estado Peruano (Nacional, Regional, Local).



El sesgo militarista que denotó desde un principio la implementación del Plan derivó de la coyuntura en la que se generó esta estrategia: ataques narcoterroristas, declaratorias de zonas de emergencia por más de 4 meses e inacción por parte del Gobierno. Las continuas crisis que experimentó el ex Presidente Toledo durante su período no terminaron en un Plan de acción claro en contra de los grupos subversivos y narcoterroristas ubicados en el VRAE. Tal como Arce¹⁰ sostiene: la primera opción y más rápida tomada en consideración por el Presidente García se asemejó a los Comandos Político-Militares que anteriormente habían sido creados en el Perú durante la época de esplendor de Sendero Luminoso.

Los comandos políticos militares, en los hechos, restituían la presencia política y social del Estado resumiéndola a la sola intervención militar. En suma, es una renuncia a abordar el problema dejando en manos de las Fuerzas Armadas la intervención en las zonas dominadas por los terroristas. A pesar de no haber una organización concreta de las fuerzas armadas, la decisión de dejar la resolución del conflicto a las mismas indica claramente la intención del Estado de conducir una guerra “eficaz” que pueda desintegrar el SL como unidad política organizada y consecuentemente preservar su legitimidad y soberanía frente a la sociedad civil.

En 2009, después de dos años de su implementación, el Plan VRAE se tradujo en resultados escasos e ineficaces. Arce¹¹ en breve análisis del período de vigencia del Plan VRAE, señaló que la autoridad política no había tenido una performance adecuada. Es más su rol había sido aplacado por el excesivo protagonismo de las Fuerzas Armadas. En este punto, vale mencionar, por ejemplo, que la autoridad política del VRAE se encontraba despachando desde Lima, más no desde la zona de intervención misma.

¹⁰ Arce G. (2009) *A dos Años del VRAE*. Lima: IDEELE.

¹¹ Arce G. (2009) *A dos Años del VRAE*. *op. cit.*

La estrategia de militarización se profundizó con los años. Para el 2008 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (comando que agrupa a las tres instituciones militares en el Perú: Fuerza Aérea, Marina y Ejército) creó un Centro Educativo y de entrenamiento mediante Resolución Ministerial N°227-2008-DE/CCFFAA; no obstante, dicha acción no se correspondía administrativamente con las funciones del Comando Conjunto en la zona del VRAE, razón por la cual se creó una región militar transitoria sobre los distritos comprendidos en el Plan VRAE. De esta manera el Artículo N° 1 del Decreto Supremo N°001-2009-DE-EP¹² estipula:

[...] Que, debido a la complejidad de la zona, la naturaleza de las operaciones y sobre todo la necesidad de optimizar el Comando, Control y el apoyo administrativo, se hace necesario la creación de la Región Militar del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) hasta el logro de la pacificación, con la finalidad que el Ejército como parte del componente terrestre fortalezca sus capacidades para contribuir a la política de Gobierno relacionado a la situación del Valle de los Ríos Apurímac y Ene[...].

Siendo así, se crea la Región Militar del Valle de los Ríos Apurímac y Ene, estableciéndose el ámbito territorial de los Departamentos de Cerro de Pasco, Junín (a excepción de las localidades de Colonia, Rateri Shiriatari, Alegre, Misión Ivotsoteni, Nuñes, Pedro Lopez, Montes y Poveni del distrito del Río Tambo en Satipo y el distrito de San Ramón en Chanchamayo), Huancavelica, Ayacucho y los distritos de Pichari y Kimbiri en Cusco. Con el establecimiento de dicha región militar sobre lo que inicialmente había sido concebido como un plan político, social y militar quedó

¹²Ver:http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00402.htm/a%C3%B1o292797.htm/mes292798.htm/dia293654.htm/sector293671/sumilla293672.htm#JD_DS001-2009-DE-EP



“El varón fue golpeado en reiteradas oportunidades y amenazado de muerte, los soldados prepararon una fosa para enterrarlo –prosigue el informe–. Durante su detención, la mujer sufrió maltratos físicos y violación sexual. La agraviada luego de liberada, fue a presentar su denuncia ante las autoridades militares y el Juez de Paz del distrito de Llochegua, pero no fue atendida”.¹⁴

Las bajas civiles en dicho operativo fueron escandalosas, se reportó un niño de 7 años desaparecido y 4 muertos identificados como pobladores de la zona sin vínculos con Sendero Luminoso. Cabe resaltar que la tortura y el traslado forzoso son catalogados por el Estatuto de Roma¹⁵ como crímenes de lesa humanidad tal como constan en el artículo siete sección F e I respectivamente.

Sin duda, los datos señalan que la operación desarrollada por las FFAA, bajo la prerrogativa de apresar a líderes de Sendero Luminoso en el VRAE fracasó rotundamente y perdió apoyo de la población aldeana. Dicha estrategia, años más tarde, fue cuestionada por el Presidente Humala quien afirmó que la *operación excelencia 777* trajo más pérdidas civiles que resultados efectivos.

Sin embargo fue en 2010 que las primeras críticas a la fallida operación empezaron a surgir. Así, el 14 de mayo se desarrolló una mesa de trabajo bajo el título de “Seguimiento a las inversiones en el ámbito del VRAE”¹⁶ que fue auspiciada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y el Grupo de Trabajo de Seguimiento al Presupuesto VRAE. Como resultado de dicha mesa se concluyó que hasta dicho momento se

¹⁴ Ver: <http://www.larepublica.pe/23-10-2008/comprueban-que-la-operacion-excelencia-en-el-vrae-provoco-367-refugiados>

¹⁵ Corte penal Internacional (1998) *Estatuto de Roma*. Roma.

¹⁶ Ver: http://www.congreso.gob.pe/l_comunicados/MESA_INVERSIONESVRAE_URQUIZO_14.05.10.html



había ejecutado un total de 1500 millones de soles (cerca de 535 millones de dólares) en la zona denominada VRAE. Por su parte las organizaciones sociales del VRAE representadas por Edwin Crespo de la FEPAVRAE manifestó que un 70% del presupuesto enviado por el Estado se destina a acciones militares; para el año 2009 se asignó 229 millones para la defensa en dicha zona, del total de 558 millones asignados dicho año¹⁷. Los 229 millones representan casi el 50% del presupuesto total para el VRAE.

La implementación de estas políticas nos lleva a creer que el objetivo del Estado sería velar por la situación socioeconómica del país, así como nos direccionó a un pensamiento de preservación de los derechos de la población civil. Entrelazado a esta idea creímos estar evidenciando un proceso de maduración cultural, racional e histórico en el Perú. Pero, los acontecimientos subsecuentes a la elaboración de estas políticas tal como las fallidas estrategias militares, el aumento de víctimas por atentados terroristas y la evidente distribución desigual de recursos entre las provincias del VRAE ocasionaron agudos cuestionamientos sobre si estas políticas públicas realmente serían efectivas para el desarrollo económico y la pacificación en la región del VRAE.

Frente a esta situación el gobierno del Presidente Humala vio la necesidad de reformular las políticas referentes a la zona de conflicto, sobre todo el plan VRAE elaborado por el gobierno anterior a su mandato. De esta forma surge, en 2012, el Plan de Intervención VRAEM, en el cual se incluye el Valle del Mantaro (vea figura I). El argumento dado para la inclusión de esta región fue la importancia que tenía en el tránsito de los cocaleros. Según Zevallos¹⁸, ese argumento implicaba en el reconocimiento del

¹⁷ Ver: <http://www.inforegion.pe/portada/45099/plan-vrae-ejecuto-el-90-de-presupuesto-de-desarrollo-multisectorial/>

¹⁸ Zevallos, N. (2012) "Al Estado le toca reconquistar la confianza de los pobladores del VRAEM" *Revista virtual Puntoedu*. Pontificia Universidad Católica del Perú.



Estado de que los dirigentes del SL, los Quispe Palomino, habían crecido en su capacidad bélica y del control territorial que ejercían gracias a la alianza con los narcotraficantes de actuaban en esa región. Es importante destacar que la alianza con los narcotraficantes resultó ser una estrategia muy importante para SL, pues el narcotráfico no sólo representa la subvención de armas, municiones y dinero, también representa el reconocimiento político de la subversión¹⁹.



¹⁹ Calmet, Y. (2012). *A problemática dos direitos humanos em situação de conflito armado entre o Estado e grupos subversivos: Responsabilidades e Excepcionalidades no Peru durante o Governo Fujimori (1990-2000)*. op. cit.

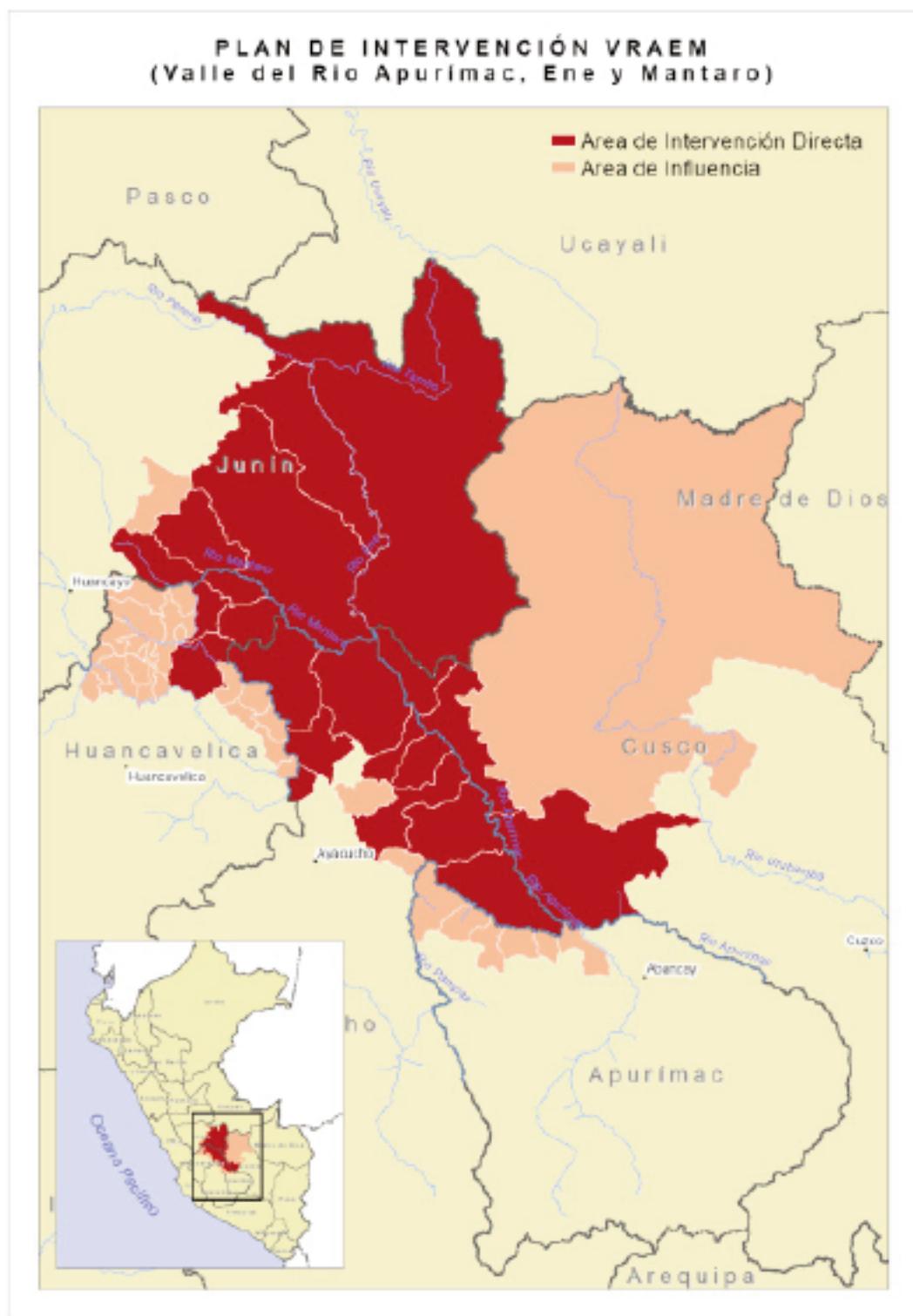


Figura I – Mapa del Plan de Intervención del VRAE.
Fuente: <http://www.pcm.gob.pe/category/agenda-pcm/plan-vraem/>
Elaboración: Vinicius Constante.



La autoafirmación de SL trajo consigo una serie de consecuencias (in)esperadas en el VRAE. La primera fue el crecimiento de la cultura coca-lera en la región convirtiendo al Perú en el primer productor de cocaína en 2011, expandiéndose en nuevas aéreas fuera de la zona del VRAE. La segunda consecuencia se reflejó en el aumento de la violencia generalizada y, finalmente trajo la confrontación política y económica entre Estado y SL por la disputa y pose de la región del Mantaro y Ene. Al mismo tiempo, puede decirse que todo este embate político fue desarticulando substancialmente los comités de autodefensa y ocasionó la pérdida del liderazgo de los dirigentes sindicales, dejando la región más vulnerable a las acciones senderistas.

Para los miembros de los Comités de Autodefensa (CAD) el Estado era el principal culpable por la desarticulación de los comités y de la falta de seguridad en la zona del VRAEM. Según el presidente de los CAD (Comités de Autodefensa) del VRAEM, Miguel Ángel Camaná Salcedo, el gobierno no presentaba ninguna propuesta clara y sostenible para mejorar la situación de la pacificación en el país, en sus palabras:

“Es intrascendente, sobre todo en temas de seguridad para una zona como el VRAEM, en el que Sendero Luminoso hace lo que quiere y nadie dice nada, cuando es el Estado quien debe garantizar la tranquilidad” [...] “Queremos que el gobierno se recuerde de los verdaderos hombres que lucharon por la paz, lamentablemente el gobierno de turno no está haciendo nada para el fortalecimiento de la institución. Hoy necesitamos apoyo logístico, movilidad, seguro de vida, capacitación, una partida presupuestal para la sostenibilidad de las patrullas, de esta forma podríamos garantizar la seguridad en el Vraem” [...] ²⁰

²⁰ Ver: <http://www.huantanoticias.org/?p=3169>



Como observamos, la situación política en el VRAEM trajo serias consecuencias en el relacionamiento entre el Estado y los CADs, al igual que aumentaba gradualmente la desconfianza de la población en las instituciones armadas y en el propio Estado.

Esta realidad forzó al gobierno de Humala a repensar sobre cómo y cuál debería ser la intervención en estas nuevas zonas, al mismo tiempo en que es obligado a desarrollar nuevos proyectos de estrategia de seguridad pública. En uno de sus discursos, el presidente Humala señaló que la lucha contra el terrorismo se tornaba más compleja, dada la presencia de remanecientes senderistas en el VRAEM y por la aparición de “grupos de fachada” que desean infiltrarse en la actividad política.

Al mismo tiempo, Humala indicaba que desenvolver una nueva estructura de combate en el VRAEM era imprescindible para la recuperación de la región, ya que “Durante muchos años, en esta región el Estado asumió una política de status quo, al dejar encapsulado este grave problema, y permitir que comunidades que viven en la zona se conviertan en poblaciones vulnerables al terrorismo”²¹. Es a partir de este contexto que el gobierno de Humala, a través del Plan VRAEM 2012, desenvuelve cuatro ejes de intervención para la zona del Vraem, siendo distribuidos de la siguiente forma: a) Lucha contra la pobreza; b) Lucha contra la desigualdad; c) Lucha contra el tráfico ilícito de drogas y las bandas criminales organizadas y; d) Lucha contra el terrorismo. Con la implementación de estos ejes, el Estado buscaba romper el *status quo* de la orden establecida por los hermanos Quispe Palomino.

²¹ Ver: <http://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/politica/37374-presidente-humala-qvraem-es-prioridad-del-gobiernoq-.html>

Políticas contra subversión en el gobierno de Humala.

Durante mucho tiempo las políticas públicas contra el terrorismo sufrieron innumerables alteraciones, siendo inicialmente ineficaces y desorganizadas para convertirse en sistemáticas y extremadamente drásticas.

El entonces candidato Ollanta Humala, con la intención de no repetir la historia, durante las elecciones presidenciales de 2011, afirmó que el país necesitaba pasar por un proceso de reformas políticas, eso implicaba transformar el Estado en una nación para todos, siendo esto posible a través de la reforma de las instituciones políticas, afirmando los Derechos Humanos y reformando la defensa y la seguridad nacional. Dos meses después de su elección, Humala afirmaba que las reformas políticas debían ser substanciales, sobre todo en el área de seguridad, dado que “la población está cansada de escuchar noticias sobre emboscadas y alto número de bajas militares. Debemos comunicar que ya se aplica una nueva estrategia y que está dando resultados. Parece que hay quienes no saben que estamos en una guerra”²². Asimismo, el presidente reafirmó que el enfoque de la estrategia de defensa nacional estaría aliada a un gran componente social, iniciando políticas de inclusión social en el país y sobre todo en las zonas afectadas por el terrorismo.

Una de las medidas tomadas fue crear el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuya labor principal sería erigir las bases para el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) y el CNPC (Consejo Nacional de Política Criminal) vinculado al Ministerio de Justicia teniendo por metas formular políticas y directrices criminológicas, así como establecer con las instituciones de control social indicadores verificables con relación a la prevención y sanción de la criminalidad. Otro aspecto importante a destacar es la reforma del Ministerio de Justicia, ahora llamado Ministerio

²² Ver: <http://www.larepublica.pe/09-09-2011/presidente-ollanta-humala-evalua-nueva-estrategia-militar-en-el-vrae>



de Justicia y Derechos Humanos, al cual le incumbe la responsabilidad de controlar, orientar y asesorar al poder ejecutivo en el ejercicio de su labor por un Estado democrático complementando así la creación y función de las instituciones citadas anteriormente.

Ya en el 2012 las políticas militares y sociales fueron intensificándose. En enero la Ley 29833 entra en vigor, esta Ley deroga los beneficios penales a los acusados por terrorismo. En mayo, la ley 29867 incorpora artículos al Código Penal redefiniendo las penas para cualquier ciudadano o preso que ponga en riesgo la seguridad en los centros de detención. Al mismo tiempo, ese mismo mes se define el Plan VRAEM 2012 teniendo como premisa garantizar los Derechos Humanos, siendo necesario el acceso y ejercicio a la ciudadanía, difundir la cultura y reparar efectivamente las violaciones de derechos humanos y dar una real infraestructura para el desarrollo e inclusión social.

Para reforzar el Plan VRAEM, en julio del mismo año, el gobierno, a través de DS N°074-20112²³, crea una Comisión Multisectorial (CODEVRAEM) que estaría encargada de proponer políticas, planes y estrategias de intervención, objetivando la pacificación total y el desarrollo económico en la región. Entretanto, en setiembre surge la ley 29915 que permite al poder ejecutivo legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector interior y defensa nacional. Al mismo tiempo se refuerza la política de desarrollo social con la instalación de universidades y el programa social Beca-18, la cual ayudaría a los jóvenes a insertarse en el mundo intelectual dándoles oportunidades de desarrollo para que, luego, estos apliquen sus conocimientos en sus regiones.

En uno de sus discursos, Humala resaltó la importancia de esos beneficios sociales para recuperar la confianza de la población del VRAEM.

²³ Ver: http://www.asesoresempresarial.com/web/adjuntos-sumilla/2012-07-10_RGAVCES.pdf

Humala especificó que la funcionalidad de la Beca 18 era corregir la situación de riesgo y de desigualdad social, diciendo que:

“Estamos construyendo un puente por medio de la educación para que sus pueblos se conecten con la capital, la modernización, y para que ustedes entiendan que pueden ser más de lo que han sido hasta ahora” [...] los becados del VRAEM “llegarán a ser ministros o presidente”. “*Tienen la oportunidad a través de la educación, no la desperdicien.* Es importante invertir en el cacao, pero es más importante invertir en su inteligencia y capacidad”²⁴. (Discurso presidencial, El comercio – 24/10/2012)

Gran parte de estos programas sociales desarrollados por el gobierno de Humala apuntaron a revertir las brechas económicas, educativas y los traumas sufridos por la violencia política en la zona del VRAEM. Sin embargo, a la par en que se desarrollaban políticas de asistencia a la población residente en dicha zona, también el gobierno de Humala reforzaba el marco jurídico recortando los beneficios para los acusados de terrorismo. De esta manera, en octubre surge la ley 29936, una de las más importantes para el gobierno Humala, que (re)define y establece las penas para el delito de terrorismo y la forma de investigación y de cómo proceder frente a los casos de dicho delito. También se incluye pena para el financiamiento del terrorismo, así como se concretiza la negación de cualquier beneficio estipulado por ley a los infractores por terrorismo. Las políticas del gobierno continuaron intensificándose en este ámbito, el sistema de vigilancia fue un punto importante a ser llevado en consideración. A inicios de diciembre se da el Decreto Legislativo N° 1141 que establece el fortale-

²⁴ Ver: <http://elcomercio.pe/actualidad/1487131/noticia-humala-becados-vraem-espero-que-alguno-llegue-presidente>



cimiento y modernización del SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI); ese mismo año, a finales de diciembre, se da la Ley 29.988 que establece medidas extraordinarias de vigilancia en las universidades de todo el país; eso con motivo de la aparición de grupos afines a Sendero Luminoso en varias universidades del país. Dichos grupos, bajo el rótulo de “Amnistía General y Derechos Humanos” difunden la ideología del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso en, principalmente, universidades públicas del Perú.

Hacia el 2013, el Presidente Humala intensificó la campaña contra el terrorismo a nivel nacional, sin dejar de dar un enfoque especial a la zona del VRAEM. A pesar del incremento de los programas sociales y la inclusión de un enfoque de asistencia a la población de dicha zona, las políticas públicas dadas por el gobierno siguen rigurosamente un esquema político-militar.

Esto se evidencia cuando, en enero del año 2012, se envía al Congreso el Proyecto de Ley 1851-2012.PE, el cual propone establecer mecanismos que faciliten la interoperabilidad de información entre las instituciones de control y de persecución penal, como requisito imprescindible para el fortalecimiento de la seguridad nacional. Adecuado a los principios de colaboración y confiabilidad, este proyecto obliga al Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, INPE y la PNP a actuar de forma articulada y a compartir y unificar informaciones a través de un sistema único de información; siendo estas mantenidas en sigilo y delegadas para uso exclusivo del desenvolvimiento de la lucha conjunta contra la criminalidad.

Una de las justificaciones dadas por el Presidente para legitimar esta norma, era de que el Estado uniformice y establezca un mismo canal de comunicación sobre la criminalidad:



“Es indiscutible que uno de los principales activos que contribuye con el propósito de control y persecución penal es la información veraz, oportuna, accesible, compartida y confiable. Este propósito, si bien no es ajeno a las instituciones encargadas de la prevención, investigación, sanción o resocialización de los infractores de la ley penal en el Perú, encuentra en su desarrollo serias falencias de producción, gestión de datos, que limitan la explotación inteligente de información al servicio de una eficaz lucha contra el crimen en el país.”²⁵

Conforme a las afirmaciones hechas por el Presidente, el Ministro del Interior, Wilfredo Pedraza, prevé que para el 2013 se gastarán cerca de 300 millones de dólares en tecnología de punta y programas especiales que puedan detener las actividades de SL. Para ello se instalarán 10 puestos de vigilancia y 16 bases militares, nueva flota de 29 helicópteros, 5 unidades anfibas, entre otros instrumentos que permitan la accesibilidad de las fuerzas del orden en la región.

Entretanto, cabe destacar que, paralelamente a la creación de leyes, el gobierno realizó operaciones extraordinarias como una forma de ir fortaleciendo la legitimidad del Estado en la zona VRAEM. En dicha línea, el año 2012 se realizó la *Operación Libertad* cuya finalidad era libertar 36 trabajadores de la empresa Camisea en Kepashiato (Cusco) que había sido secuestrados por SL. En dicha operación murieron vanamente 8 miembros de las FFAA y PNP ya que los trabajadores habían sido liberados voluntariamente por SL. Otro factor importante a ser resaltado son las pequeñas operaciones subsecuentes a la *operación libertad*, que ocasionaron la muerte de una niña de 8 años, el abandono de dos suboficiales de la PNP dejados a merced de SL, siendo uno rescatado muerto por su padre.

²⁵ Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011desreggoblocmod-gesest.nsf/regtodos/6535BF9736280E8905257B2B007AC4D8/\\$FILE/PL01851.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011desreggoblocmod-gesest.nsf/regtodos/6535BF9736280E8905257B2B007AC4D8/$FILE/PL01851.pdf)



Indagado sobre las fallas de la *operación libertad* y sobre el ocultamiento de información que posibilite el esclarecimiento de las muertes acontecidas en el VRAEM, el presidente Humala declaró:

“Quiero que quede bien claro que habiendo tenido lo que es la experiencia de vivencia como militar, y que he luchado contra los terroristas en la zona de emergencia, quiero señalar que nuestra posición es distinta a las de antes. Nosotros no ocultamos nada, somos los primeros en pedir que se aclare esto. Ya la posición oficial la dieron los ministros de Defensa e Interior”²⁶.

Asimismo, el presidente señaló que la lucha contra el terrorismo, y su aliado el narcotráfico, están siendo contrarrestados con operaciones que implican un sistema con mayor inteligencia. A pesar de todas estas dificultades visibles, durante el corto periodo del gobierno de Humala, las operaciones incurridas por las Fuerzas Armadas y PNP no solo resultaron en fracasos, sino, también, algunos resultaron ser efectivos en la captura de unos de los líderes de SL, el camarada Artemio en febrero del 2012. Tal captura, puede traducirse como fruto de la utilización de estrategias de inteligencia e infiltración contraria a las utilizadas en la *operación libertad* y a la *operación excelencia 777*. Y, a la vez, que deja cuenta de las estrategias mixtas utilizadas por el gobierno en la lucha contrasubversiva.

Al parecer, la gran cantidad de actores políticos alrededor de la problemática del VRAEM, así como los diversos enfoques de combate al terrorismo hacen difícil la coordinación y la unificación de los criterios en una zona tan compleja. Prueba de ello es que, mientras las estrategias territoriales,

²⁶ Ver: http://quepasa.pe/Pol%C3%ADtica/30356-video-humala-sobre-nia-muerta-en-el-vraem-no-ocultamos-nada-las-cosas-deben-aclararse/?utm_source=UrlCorta&utm_medium=URL&utm_campaign=UrlCorta



de control directo y lucha frontal causan más pérdidas al Estado y a las Fuerzas Armadas, las estrategias de inteligencia y trabajo de seguimiento tienen mejores resultados.

Conclusión

Tal como fue resaltado anteriormente, la problemática del terrorismo es un fenómeno que viene achacando al país a más de 30 años, siendo que la zona del VRAEM el principal punto en conflicto a partir de la década de 2000. Hay que mencionar que esta zona produce cerca de 200 toneladas de cocaína por año y cuenta con la presencia de 550 combatientes del grupo subversivo SL, quienes se dividen en 10 columnas de combate, teniendo como principal aliado el narcotráfico y el perfecto conocimiento de la zona de conflicto.

A pesar de haber habido un viraje en la estrategia contrasubversiva, el Estado continúa clasificando al Sendero Luminoso como un fenómeno político cuya finalidad es causar terror y desorganizar políticamente al Estado. Consideramos el terrorismo como una estrategia de relación política porque sus normas básicas de conducta visan desestructurar la esencia política del Estado usando la violencia como principal herramienta para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, observamos que la alianza de SL con el narcotráfico transformó las perspectivas políticas sobre la adquisición de dinero para financiar el conflicto establecido contra el Estado. Esto demuestra que la violencia contra entidades capitalistas y/o Estatales cesó, pues la plantación de coca se tornó un medio más eficaz y menos riesgoso de adquisición económica y lo que, consecuentemente, tornó al país el primer productor de coca en 2011, dejando atrás a Bolivia y Colombia.

Entretanto, observamos que la violencia continúa con los atentados a puestos policiales y bases militares; pero es notorio que estos atentados ya



no están direccionados a la población civil, lo que desvincula a SL del antiguo modo de actuar durante las décadas de 80 y 90.

Todo este nuevo contexto obligó al gobierno de Humala a reflexionar sobre las medidas a ser tomadas en dicha región; destinando, en el año 2012, 118 millones de dólares para el combate contra el terrorismo. Con ello fue posible la erradicación histórica de 14.171 hectáreas de cultivos ilegales de coca y el rescate de decenas de familias trabajadoras en esta cultura agrícola.

Por otro lado, observamos hasta la presente fecha que las políticas públicas elaboradas por el gobierno de Humala presentan varias contradicciones en lo que concierne a la lucha contra la subversión y el narcotráfico. Esto porque observamos que el gobierno de Humala tiene una concepción vaga sobre el significado de preservación de derechos humanos. Si bien sabemos que conceptualizar los Derechos Humanos es una tarea difícil y que depende mucho de la perspectiva política de los actores políticos peruanos, se espera que sea un sentimiento compartido en materia de respeto a la vida y a la integridad física de la persona. Hunt sustenta esta idea diciendo que: [...]direitos humanos não são apenas uma doutrina formulada em documentos: baseiam-se numa disposição em relação às outras pessoas, um conjunto de convicções sobre como são as pessoas e como elas distinguem o certo do errado²⁷. (HUNT, 2009:25)

Pero lo que observamos en materia de preservación de derechos es la idea de fortalecer cada vez más un sistema que legitime la violencia sistemática. Las decisiones del gobierno en elaborar una táctica militar y hacer acuerdos con Rusia y Estados Unidos para la preparación militar de las FFAA armadas peruanas denotan claramente la preocupación en la espe-

²⁷ Hunt, L. (2009) *A invenção dos Direitos Humanos: uma história*. São Paulo: Companhia da Letras. Pág. 25.



cialización en técnicas de guerra, demostrando una clara comprensión entre la relación política amigo-enemigo en la zona del VRAEM; al mismo tiempo que representa una visión militarista por parte del Estado.

Al mismo tiempo nos llama la atención ese fortalecimiento militar direccionado a la vigilancia constante y al fortalecimiento del SIN, que anteriormente cometió innumerables violaciones de derechos humanos, sirviendo como órgano represor no sólo de terrorismo sino de la democracia en el país. La idea de vigilancia y su fortalecimiento a través de la Ley N° 1851-2012 refuerza el ejercicio de una disciplina impuesta que visa demostrar, a través de medios de coerción, quien debe ser el único detentor del poder político.

Observamos también que las políticas públicas de inclusión social legitiman y reorganizan la presencia del Estado a nivel local, indicando que existe una preocupación sustancial del gobierno en recuperar de forma más armónica y eficaz la confianza de la población civil. Sin embargo, estas estrategias son insuficientes y evidencian más errores que aciertos. La fallida operación libertad y la niña muerta a raíz de un enfrentamiento con SL así lo demuestran.

No obstante, observamos también transformaciones en el enfoque para el ingreso al VRAEM que están direccionándose a un esquema más sistemático, pero que aún resultan ser poco eficaces debido a que las FFAA y la PNP continúan adoleciendo de medios y métodos poco efectivos para combatir el terrorismo y el narcotráfico. Resultado de ello son las operaciones cuyas tácticas poco ortodoxas son las causantes de mayores pérdidas humanas, tanto civiles como militares, así como la muerte, tortura y desaparición forzada de personas inocentes constituyéndose crimen de lesa humanidad y consecuentemente violatorias de derechos humanos.

A todo esto, es inevitable hacernos algunas preguntas que pueden ser materia de nuevas investigaciones. Primero, si la incapacidad del Estado



en hacerle frente a los grupos terroristas se debe a la constante militarización de los gobiernos para resolver sus problemas políticos y, segundo, si esa percepción militarista, de detener el poder a través de la violencia legítima, no permite al Estado la percepción de que uno de los medios para resolver los problemas políticos causados por el terrorismo, podría ser, permitir que estos grupos se inserten, de manera legal, dentro del sistema político.

Bibliografía

Alto Comisionado para la paz (s/d) *Lineamientos para el enfoque de los proyectos de Cooperación Internacional*. Colombia.

Arce, G. (2009) *A dos Años del VRAE*. Lima: IDEELE.

Borges Méndez, R. (1995). *El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Universidad de Chile. [Online]: <https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2010/1/IN70E/1/material.../275669>

Calmet, Y. (2012). *A problemática dos direitos humanos em situação de conflito armado entre o Estado e grupos subversivos: Responsabilidades e Excepcionalidades no Peru durante o Governo Fujimori (1990-2000)*. Tesis de maestría. Florianópolis: UFSC.

Congreso Nacional del Perú. *Archivo Digital de leyes*. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/default.asp>

Corbetta, P. (2003) *Social Research. Theory, Methods and Techniques*. London: Sage Publications.

Corte Penal Internacional (1998) *Estatuto de Roma*. Roma. Disponible en: [http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Gana Perú. (2010) *La gran transformación: Plan de gobierno 2011-2016*. Lima, Perú.

Gerring, J. (2004) "What is a Case Study and What it is Good for?" *American Political Science Review*. Vol 98, N°02. Pp. 341-354.



Hunt, L. (2009) *A invenção dos Direitos Humanos: uma história*. São Paulo: Companhia da Letras.

Schmitt, C. (2008) *O Conceito do Político: Teoria do partisan*. Belo Horizonte: Del Rey.

Zevallos, N. (2012) “Al Estado le toca reconquistar la confianza de los pobladores del VRAEM” *Revista virtual Puntoedu*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

