

Este artículo explica los esfuerzos del Perú para desarrollar estrategias efectivas. Discute los problemas creados por la superposición de autoridades. Sugiere que un enfoque más integrado para desarrollar una estrategia nacional ayudaría a resolver las complicaciones asociadas con los altos niveles de tráfico de drogas, pobreza y terrorismo.

ESTRATEGIA MILITAR EN EL VRAEM: UN DESAFÍO DE SEGURIDAD PENDIENTE



This article explains Peru's efforts to develop effective strategies. Discuss the problems created by the superposition of authorities. It suggests that a more integrated approach to developing a national strategy would help resolve the complications associated with high levels of drug trafficking, poverty and terrorism.





Coronel EP
Paul Vera Delzo

Magister en Estudios Estratégicos (United States Army War College), Magister en Estrategia y Geopolítica (Universidad de la Defensa Nacional de Argentina), Magister en Ciencias Militares (Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú), Magister y Doctor en Administración (Universidad Inca Garcilaso de la Vega). Ha realizado el Programa de Estudios Avanzados de Guerra Conjunta (United States Army War College), Curso de Oficial de Estado Mayor (Escuela Superior de Guerra del Ejército de Argentina) y Curso de Logística Internacional (The Inter-American Air Forces Academy). Ha sido docente en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de Argentina y, en el Perú, docente de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra del Ejército, entre otros. Asimismo, ha sido Observador Militar en la Misión de Naciones Unidas en Eritrea y Etiopía. Actualmente, se desempeña como Oficial de Enlace en el U.S. Army Training and Doctrine Command.

Vera, P. (2019).
"Estrategia Militar en el VRAEM: Un Desafío de Seguridad Pendiente".
Pensamiento Conjunto. (Año 7, Número 1). p.p. 83-92.

El valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) representa un desafío de seguridad para el Estado Peruano a través de la combinación de tres males interrelacionados y que se refuerzan mutuamente: la organización terrorista Sendero Luminoso, el narcotráfico y los altos índices de pobreza existentes. Sendero Luminoso no sólo controla las principales avenidas de aproximación al VRAEM y brinda seguridad a los cárteles de la droga que allí operan, sino que también se involucra en el tráfico de drogas, lo que ayuda a financiar sus operaciones. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a fines del 2016 el área de cultivo de coca en el Perú se estimaba en 43,900 hectáreas, siendo la mayor área de producción el VRAEM, con 20,304 hectáreas de cultivo. Además, debido a sus altos niveles de productividad, estas hectáreas representan el 70% de la producción total de coca del país.¹ De hecho, se estima que el VRAEM produce 256 toneladas métricas de cocaína por año.² Complicando el desafío presentado por el narcotráfico en la región, el 49% de su población (aproximadamente 650,000 habitantes) vive en la pobreza con una limitada capacidad para mejorar su condición debido a la combinación de bajos niveles de educación y falta de oportunidades económicas. Por otra parte, la mayoría de sus habitantes dependen del cultivo de coca para sobrevivir, al ser la principal actividad económica de este territorio, creando con ello tanto un grupo de trabajo para participar en la actividad ilícita como una circunscripción para defenderla.³

Durante la última década, la Estrategia Militar Nacional (EMN) no ha alcanzado su objetivo principal: la derrota total de Sendero Luminoso en el VRAEM. A pesar de los éxitos operacionales contra el grupo terrorista, las dos organizaciones temporales creadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) para derrotar a Sendero Luminoso, el Comando Especial

PALABRAS CLAVE: MARISCAL DEL PERÚ, CONFLICTO CON ECUADOR, 1941, ESTRATEGIA.

KEYWORDS: MARSHAL OF PERU, ECUADORIAN-PERUVIAN TERRITORIAL DISPUTE 1941, STRATEGY.



VRAEM y el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas, continúan sin lograr el completo desmantelamiento de este grupo terrorista, el cual causó, en el periodo 2005-2014, 384 bajas entre las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional del Perú (PNP). Si bien estos dos Comandos Especiales siguen ejecutando operaciones militares contra Sendero Luminoso, el logro de sus objetivos se mantiene incierto. Además de la persistencia de los remanentes de Sendero Luminoso, el Estado Peruano, a través de su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), tampoco ha podido abordar completamente los problemas de pobreza y subdesarrollo de la región, los cuales estimulan la participación de la población en la producción de drogas, suscitando un contexto favorable para que el grupo terrorista pueda operar.

La falta de un coherente “enfoque de todo el gobierno” (whole-of-government approach) en la ESN, las deficiencias y la ausencia de funciones claras para la formulación de la EMN asociada, así como las dificultades para implementar esas estrategias son los principales obstáculos -a nivel estratégico- que impiden que el Estado Peruano logre sus objetivos en el VRAEM. Para desarrollar este argumento, en este artículo se examinan las deficiencias acaecidas en los procesos implementados, en las funciones de los actores involucrados, así como el impacto específico de estas deficiencias en las actividades de las FFAA y otros actores gubernamentales que operan en el VRAEM. Este artículo concluye con recomendaciones a los responsables políticos y al CCFCAA con el objetivo de corregir los problemas que impiden que el Gobierno Peruano pueda formular e implementar con éxito estrategias y políticas que aborden efectivamente los desafíos de la región.

UN “ENFOQUE DE TODO EL GOBIERNO” PARA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

El Sistema de Defensa Nacional utilizado para proteger a la nación de amenazas como las del VRAEM carece de la agilidad y flexibilidad requeridas para lograr sus objetivos. El sistema actual no permite el reconocimiento nítido de tales amenazas ni de sus vulnerabilidades, lo que resulta en una respuesta lenta para abordarlas y reducir los riesgos. Además, la ausencia de coordinación y cooperación

efectivas obliga a los ministerios y organismos a enfocarse en sus propias tareas inmediatas, en lugar de enfocarse en una visión y objetivos compartidos.⁶ Debido a que los desafíos del VRAEM involucran dimensiones militares y socioeconómicas interrelacionadas, se requiere de una estrecha colaboración interinstitucional para lograr un nivel adecuado de seguridad que fomente el desarrollo económico y, consiguientemente, se reduzcan significativamente los altos niveles de pobreza existentes. En otras palabras, para abordar de manera adecuada los desafíos del VRAEM, la futura estructura de seguridad debería operar de una manera más efectiva, como un sistema y no como un conjunto de componentes aislados.⁷

Dentro del Sistema de Defensa Nacional, la ausencia de una clara Política de Seguridad Nacional (PSN) que establezca objetivos políticos y de una ESN bien definida que integre todos los instrumentos del poder nacional ha incrementado la incertidumbre estratégica en el VRAEM y ha impactado negativamente en la formulación de la EMN en la región. Durante la última década, los diferentes Gobiernos no han especificado claramente los objetivos políticos que pretenden lograr en el VRAEM. Por ejemplo, para algunos Gobiernos, el objetivo político ha sido derrotar a Sendero Luminoso, mientras que para otros el objetivo ha sido eliminar el tráfico de drogas o reducir la pobreza.⁸ La incertidumbre existente a nivel estratégico ha impactado negativamente la formulación de la EMN para el VRAEM porque ha limitado las acciones de las FFAA al logro de objetivos militares relacionados con Sendero Luminoso, sin considerar todas las capacidades que el instrumento militar puede proporcionar para enfrentar los desafíos interrelacionados de la región, como el tráfico de drogas.

Más allá de estos problemas, la falta de una adecuada priorización de los recursos gubernamentales a nivel nacional provoca una consecuente asignación desorientada por parte de los ministerios y gobiernos regionales involucrados. Este enfoque no es óptimo cuando se trata de abordar la dimensión del desafío del VRAEM, socavando el logro exitoso de los objetivos estratégicos más amplios del Gobierno en la región. Dado que el VRAEM está ubicado



lejos de los principales centros de población de las cinco regiones que lo componen, dichos gobiernos regionales no se han visto incentivados para asignar recursos a esa área, creando la necesidad de que el Gobierno Central compense esa situación. Para lograrlo, el Gobierno Peruano requiere una clara ESN en el VRAEM que brinde directrices para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Regionales, aplicando un coherente “enfoque de todo el gobierno,” que priorice y asigne los necesarios recursos al VRAEM.⁹

Por otra parte, el Gobierno debe garantizar que los habitantes del VRAEM tengan la posibilidad de un mayor desarrollo que les permita permanecer en la región si así lo desean, en lugar de migrar a otras partes del país (como el área metropolitana de Lima), contribuyendo a otros desafíos de seguridad. En tal sentido, el objetivo de la estrategia en el VRAEM debería enfocarse en transformar dicha región en un polo de desarrollo, basado en diversas y atractivas actividades económicas legales que reduzcan la participación de la población en el tráfico de drogas y en las actividades terroristas de Sendero Luminoso.

INCERTIDUMBRE EN LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

En contraste con la PSN y la ESN -donde quedan explícitamente definidas las autoridades del Estado responsables de la elaboración de dichos documentos-, la ley no define a quien compete la formulación de la EMN. Esta falta de comprensión sobre quién formula la EMN y cuál es su rol, impide la elaboración de un documento coherente que converja en el logro de los objetivos militares en el VRAEM. Tales defectos minan no sólo la claridad, sino también la autoridad de la EMN hacia el VRAEM. Por ejemplo, cuando el Ministro de Defensa formula la EMN, la naturaleza política de su cargo hace que sea menos probable que él o su personal tengan los datos técnicos y el conocimiento asociados necesarios para la identificación más efectiva de los objetivos militares y el correcto empleo de las FFAA en el VRAEM. Por otro lado, cuando el Jefe del CCFFAA formula la EMN, si bien su equipo puede tener acceso a un mayor co-

nocimiento técnico, el documento resultante tiene menos autoridad, ya que la legislación peruana no le faculta manifiestamente para su formulación.

Para complicar aún más las cosas, de acuerdo con la Publicación Conjunta MFA-CD-03-0, Doctrina de Operaciones Conjuntas, el Ministro de Defensa es responsable de la dirección militar estratégica y el diseño de la EMN.¹⁰ Esto significa que una Publicación Conjunta aprobada por el Jefe del CCFFAA impone al Ministro de Defensa la responsabilidad de la formulación de la EMN; sin embargo, esta responsabilidad no está incluida en las funciones que el Ministro de Defensa debe cumplir de acuerdo a ley. En tal sentido, la falta de un mandato legal formal para una responsabilidad tan significativa genera confusión y debilita la importancia de la doctrina. No obstante, la misma Publicación Conjunta indica que la EMN es el arte y la ciencia de emplear a las fuerzas militares para lograr los resultados establecidos por la política, que se materializa en un documento que brinda asesoramiento al Presidente y al Consejo de Seguridad Nacional. Por lo tanto, la formulación de la EMN para el VRAEM debe ser responsabilidad del Jefe del CCFFAA, ya que es el principal miembro de las FFAA encargado de desarrollar el arte y la ciencia del empleo de las fuerzas militares.

Además de la ambigüedad existente para la formulación de la EMN, la especificación constitucional y legal de las funciones del Ministro de Defensa no precisa la manera en que debe proporcionar su orientación estratégica para el VRAEM (u otras áreas), ni el tipo de estrategia que debería formular para tal fin. Como consecuencia, el Jefe del CCFFAA carece de una guía estratégica precisa para formular una coherente EMN para el VRAEM y para asegurar que las acciones militares de las FFAA respalden los objetivos nacionales del Gobierno en la región. Por ejemplo, de acuerdo a ley, el Ministerio de Defensa debe dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la PSN, de conformidad con la decisión del Presidente.¹¹ En contraste, en el caso de los Estados Unidos de América, el Secretario de Defensa está enfocado en proporcionar orientación, basada en la ESN, para garantizar que las acciones militares respalden los objetivos nacionales. Para tal fin, el Secretario de Defensa formula la Estrategia de Defensa Nacional



(EDN), instrumento clave que especifica las misiones prioritarias del Departamento de Defensa, el marco estratégico para priorizar las amenazas, las estrategias a emplear para contrarrestar dichas amenazas, la fuerza, la estructura, los planes de modernización, los roles y las misiones de las FFAA.¹² Para abordar de una manera efectiva los desafíos existentes en el VRAEM, sería deseable que el Ministro de Defensa formule de manera similar una EDN, derivada de la ESN, con el fin de informar a la EMN, y poder así proporcionar las bases para otras orientaciones estratégicas, específicamente en planificación, desarrollo de la fuerza e inteligencia.¹³

La falta de una clara orientación estratégica por parte del Ministerio de Defensa no permite la formulación de una EMN integral que aborde el conjunto de problemas existentes en el VRAEM. Como resultado, la EMN, tal y como se viene aplicando en la región, se centra en la amenaza militar de Sendero Luminoso, dejando de lado el conjunto de desafíos existentes en materia de seguridad, sociedad y desarrollo del VRAEM. Por ejemplo, la misión principal del Comando Especial VRAEM (CE-VRAEM) es ejecutar operaciones contra el terrorismo en las áreas declaradas en estado de emergencia. No obstante, el Comando Especial no se considera con la responsabilidad o autoridad total para abordar otros de los desafíos interrelacionados y reconocidos por el CCFFAA, como la pobreza y el tráfico de drogas.¹⁴ Incluso si estuviera facultado por la EMN para llevar a cabo operaciones contra el narcotráfico en el VRAEM, el Gobierno no dispone de un efectivo y probado marco legal que le permita emplear a las FFAA, en combinación óptima con la PNP, para enfrentar a dicha amenaza. La lucha contra el narcotráfico es, sustancialmente, una misión de la PNP. Esta situación genera un desafío importante tanto para el CCFFAA como para el CE-VRAEM porque, a pesar de que tienen recursos militares disponibles, no pueden emplearlos efectivamente para abordar el conjunto de los desafíos existentes en la región.

Un impedimento adicional para la formulación de un enfoque holístico en el VRAEM es la breve duración en que el Jefe del CCFFAA es asignado a su cargo, quien -según la ley- ejerce su función por un período no mayor a dos años, renovable por excepción, solo

por un año adicional.¹⁵ Esta situación difiere con la de los Estados Unidos, donde, aunque el Jefe del Estado Mayor Conjunto ocupa el puesto por un período similar de dos años, su mandato puede renovarse por decisión del Presidente por dos períodos adicionales.¹⁶ Por esta razón, el General Joseph Dunford, actual Jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, viene ocupando el cargo desde el año 2015, mientras que su predecesor, el General Martin Dempsey, ocupó el cargo durante cuatro años sucesivos (2011 - 2015).¹⁷ En el caso de los Estados Unidos, este período de mayor duración en el puesto permite al Jefe del Estado Mayor Conjunto disponer de más tiempo para comprender los objetivos estratégicos que el instrumento militar debe alcanzar o ayudar a lograr, así como para formular una EMN más efectiva.

En este contexto, cuando el Jefe del CCFFAA del Perú asume este cargo, dedica gran parte de su tiempo a orientarse y reflexionar para comprender mejor la ESN para enfrentar las amenazas de seguridad existentes, la EMN que guía las acciones de los Comandos Operacionales y Especiales en sus áreas de responsabilidad (tales como el VRAEM), los actores clave involucrados, así como el ambiente externo e interno que involucra el cumplimiento de la misión. El principal problema con esta medida es que el proceso de comprender los complejos desafíos del VRAEM y formular una estrategia holística efectiva implica un período sustancial de aprendizaje; sin embargo, la alta rotación existente limita, en cierta medida, la capacidad para comprender y abordar el problema en su conjunto.

Agravando dicho problema, cada vez que el Jefe del CCFFAA cambia, también lo hacen los principales miembros de su Estado Mayor Conjunto, debilitando el conocimiento y la continuidad en la comprensión y el tratamiento de los desafíos del VRAEM. Debido a la falta de una cultura conjunta dentro de las FFAA, los principales puestos del Estado Mayor Conjunto generalmente se asignan a miembros de la misma institución al que pertenece el Jefe del CCFFAA. Por ejemplo, en el 2017, el Jefe del CCFFAA era un oficial de la Marina de Guerra, y no por coincidencia cuatro de los nueve Jefes de División del Estado Mayor Conjunto eran oficiales de la misma institución armada.¹⁸ Tales cambios en la composición también



se observaron a un menor nivel. Por ejemplo, de las siete Oficinas Autónomas del CCFFAA, cinco estaban dirigidas por oficiales de la Marina de Guerra.¹⁹ Asimismo, de los dos Comandos Especiales que ejecutan operaciones militares en el VRAEM (que es, principalmente, un teatro de operaciones terrestre), el Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas (CIOEC) estaba comandado por un oficial de la Marina de Guerra.²⁰ La falta de una distribución equitativa de las posiciones en el CCFFAA entre los miembros de las FFAA impide, de igual manera, el enfoque conjunto y holístico del diseño de la EMN, generando un sesgo en la dirección de la visión y cultura organizacional de la institución a la que pertenece el Jefe del CCFFAA.

La distorsión de esta visión holística se ve agudizada por la falta de representación de la PNP dentro del Comando Conjunto para asesorarlo sobre la contribución más efectiva del Componente Policial en el CE-VRAEM, a medida que evoluciona el desafío del terrorismo y el narcotráfico. La experiencia de la PNP en la lucha contra esas amenazas es, sin duda, un insumo trascendental para el CCFFAA y para la formulación de una EMN integral para el VRAEM. Sin

embargo, la PNP no está claramente representada en el CCFFAA para la formulación de esa estrategia.

Asimismo, la formulación de una EMN efectiva para el VRAEM se ve también obstaculizada por la necesidad del CCFFAA de dedicar una parte importante de su atención a la conducción de las fuerzas.²¹ Consecuentemente, dispone de menos tiempo para orientar y priorizar el mejor uso del instrumento militar en todos los teatros, así como conceptualizar, diseñar y evaluar los riesgos como parte de la formulación e implementación de la EMN para el VRAEM. En el contexto peruano, la misión principal del CCFFAA es planificar, preparar, coordinar y llevar a cabo operaciones militares.²² Esta misión expresa la priorización que esta organización brinda a la planificación y conducción de operaciones militares; sin embargo, en un contexto de tiempo y recursos limitados esta priorización puede interferir con el importante papel de asesoramiento militar y de la formulación de la EMN.²³ En los Estados Unidos, en contraste, la función principal del Estado Mayor Conjunto es proporcionar asesoramiento militar, sin la exigencia de dirigir directamente una campaña en un teatro de operaciones particular.²⁴



Comando Especial Vraem



DIFICULTADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Además de los impedimentos para la formulación de una estrategia efectiva de todo el gobierno para el VRAEM, la adecuada implementación de la estrategia se ve obstaculizada por múltiples factores. Estos incluyen la superposición en las autoridades de comando y la dificultad de coordinar con múltiples regiones políticas con responsabilidades en el área. En el 2008, el CCFFAA creó el CE-VRAEM con el propósito de derrotar a Sendero Luminoso en la zona. Sin embargo, debido a resultados insuficientes, tres años después el CCFFAA creó el CIOEC, un Comando Especial compuesto por personal de inteligencia y de Fuerzas Especiales de las tres instituciones armadas, siendo su misión principal la de ejecutar operaciones en el VRAEM, principalmente contra objetivos de alto valor como los líderes de Sendero Luminoso.²⁵ Este cambio organizacional interpuso dos Comandos Especiales en la misma área de responsabilidad. Estos esfuerzos paralelos generan fricción y competitividad entre ellos ya que el logro de sus objetivos (derrotar a Sendero Luminoso) dependerá de la inteligencia que produzcan o a la que tengan acceso.

Por otra parte, la necesidad de coordinar acciones con las autoridades de las cinco regiones políticas abarcadas por el VRAEM genera un problema complejo para el CE-VRAEM durante la implementación de la EMN. El CE-VRAEM no sólo debe coordinar sus acciones con los diversos ministerios y organismos gubernamentales que ejecutan programas de desarrollo en esta área, sino también con los cinco gobiernos regionales. El área de intervención directa e influencia del VRAEM comprende 69 distritos de 5 regiones políticas del Perú (Ayacucho, Cusco, Junín, Apurímac y Huancavelica).²⁶ Por lo tanto, las acciones militares en la región se ven obstaculizadas porque deben coordinarse con un gran número de autoridades políticas independientes, cada una de las cuales puede priorizar sus acciones y recursos con criterios diferentes. De hecho, en reconocimiento de tales problemas, Luis Rojas, exsecretario técnico de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo Económico Social y la Pacificación del VRAEM, expresó la necesidad de que el VRAEM se convierta

en una región autónoma con el fin de asegurar un plan coherente para su desarrollo, respaldado por recursos adecuados.²⁷

Otro obstáculo, es la falta de un marco legal adecuado y una guía estatutaria asociada para que las FFAA realicen operaciones en la región, más allá de las que se realizan contra Sendero Luminoso. En noviembre del 2017, el Congreso Peruano aprobó un proyecto de ley que autoriza la participación de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico en las zonas declaradas en estado de emergencia, incluidas las jurisdicciones del VRAEM.²⁸ Si bien la aprobación de este proyecto de ley y su regulación posterior proporcionarán el marco legal necesario para una EMN que incluya la lucha frontal contra el narcotráfico, crearán también desafíos y riesgos adicionales para el CE-VRAEM, ya que las FFAA no están debidamente capacitadas y no tienen suficiente experiencia para conducir este tipo de operaciones, a diferencia de la PNP.

RECOMENDACIONES

Para abordar los desafíos descritos en el cuerpo de este ensayo, el Estado Peruano debería modificar el actual proceso de formulación de la estrategia para el VRAEM, así como la forma en que lo implementa. Como se plantea en el análisis, la modificación integral de la conceptualización, formulación e implementación de la EMN es necesaria para permitir que las FFAA alcancen sus objetivos como parte de una estrategia integral y multidimensional en el VRAEM. Sin embargo, junto con esas modificaciones, el Gobierno Peruano debería desarrollar un “enfoque de todo el gobierno” que integre los esfuerzos de colaboración de los ministerios y organismos, garantizando la unidad de esfuerzos y maximizando todos los recursos disponibles.²⁹ Además, el gobierno debería expresar una PSN clara, así como una ESN bien definida para enfrentar de manera decisiva los problemas en la región. En consecuencia, tanto la EMN como la misión del CE-VRAEM deberían ampliarse para orientar a las FFAA en el trabajo con otras organizaciones gubernamentales con la finalidad de lograr una solución coordinada a los problemas existentes en el VRAEM. Este tipo de acciones son imprescindibles ya que ayudan a obtener



el apoyo y la confianza de la población, facilitando el acceso a la información que permita la detección y la derrota, no sólo de los miembros de Sendero Luminoso sino también de los dirigentes y miembros de los cárteles de la droga.

Para desarrollar e implementar una EMN más coherente y efectiva en el VRAEM, el análisis presentado sugiere los siguientes cambios:

El Congreso Peruano debería modificar la ley para establecer una responsabilidad más clara sobre quién formula la EDN y la EMN. Idealmente, tales cambios deberían aclarar la responsabilidad del Ministro de Defensa para formular la EDN y la del Jefe del CCFFAA para formular la EMN. La formulación de una EMN efectiva y coherente debe comenzar con un enfoque holístico que permita abordar todos los problemas en el VRAEM y que utilice de manera eficiente los recursos militares y policiales disponibles en el área. De manera similar, el Congreso debería considerar la creación de una región política unificada para el VRAEM, en base a los distritos y provincias que conforman dicha zona. Al hacerlo, no sólo se facilitaría la coordinación entre las autoridades políticas y el CE-VRAEM, sino que también se promovería la ejecución de proyectos públicos para estimular el desarrollo del área.

Asimismo, el Gobierno Peruano debería aumentar la permanencia en el cargo del Jefe del CCFFAA, al menos en dos años. Esto le facilitaría comprender mejor los complejos problemas de la región (entre otros desafíos), diseñar la estrategia y realizar los ajustes correspondientes. Por otra parte, el Jefe del CCFFAA debería asegurar una distribución equitativa de los puestos entre los miembros de las FFAA, incluida la PNP, en el CCFFAA. Esto proporcionaría un enfoque conjunto e integral para la formulación de la EMN.

Por otra parte, el Gobierno debería redefinir los roles y responsabilidades del CCFFAA de modo que no tenga que llevar a cabo operaciones militares; dicha responsabilidad debe delegarse a los Comandos Operacionales y Especiales, como el CE-VRAEM. La modificación propuesta permitiría al CCFFAA centrar sus esfuerzos en asesorar sobre el mejor uso de

las fuerzas militares en coordinación con la policía y otros elementos del poder nacional, y formular coherentemente la EMN. Además, tal cambio evitaría la duplicidad de autoridades que se crea por la superposición entre el CE-VRAEM y el CIOEC.

Con respecto a la ejecución de acciones efectivas en el VRAEM para que los militares apoyen las operaciones más allá del contraterrorismo (incluidas las operaciones antinarcóticos o el apoyo al desarrollo regional), las FFAA deberían incrementar la capacitación del personal militar asignado a la región con respecto a las consideraciones particulares asociadas con estas operaciones. Además, los Comandantes Conjuntos deben aprovechar otras organizaciones con la experiencia adecuada, como la PNP, cuando sea apropiado, para orientar a las FFAA sobre las complejidades de estas operaciones.

CONCLUSIÓN

La EMN implementada en el VRAEM durante la última década ha resultado infructuoso debido a la falta de un enfoque coherente que integre los esfuerzos de colaboración de ministerios y organismos en el VRAEM, así como a las deficiencias y la ausencia de funciones claras tanto para la formulación como para la implementación de una EMN integral. Como se ha evidenciado, la formulación e implementación de una política efectiva en el VRAEM a través de un “enfoque integrado de todo el gobierno” requiere de una serie de cambios fundamentales, no sólo en acciones específicas en la región, sino también en cómo se organizan el Estado y las FFAA para formular e implementar políticas y estrategias efectivas. Como es sabido, la seguridad proviene de la fuerza y la aplicación de todos los instrumentos del poder nacional. Para este fin, el Gobierno Peruano debe priorizar el VRAEM y garantizar una interacción efectiva entre todos los ministerios y organismos gubernamentales. De igual manera, el CCFFAA debe asumir su papel de asesor e integrar las capacidades de la PNP para permitir una acción unificada en esta área. En consecuencia, el VRAEM es un problema crítico de seguridad pendiente que requiere un compromiso profundo y el esfuerzo integrado de los actores involucrados en su pacificación y desarrollo.



CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. United Nations Office on Drugs and Crime, Peru: The 2016 Coca Crop Monitoring Report (Lima, Peru: United Nations Office on Drugs and Crime, November 2016) 29, <http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2017/12/Monitoreo-de-coca-2016.pdf> (accessed December 12, 2017). (Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2016).
2. National Commission for Development and Life without Drugs, Anti-Drug Strategy 2017 – 2021 (Lima, Peru: National Commission for Development and Life without Drugs, June 2017), 4, http://www.devida.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/ENLCD%202017_2021.pdf (accessed December 12, 2017). (Estrategia de Lucha Contra las Drogas 2017 – 2021).
3. Waldo Mendoza and Jhanneth Leyva, The VRAEM's Economics: Diagnostics and Policy Options (Washington, DC and Lima, Peru: United States Agency for International Development and Consortium of Economic and Social Research, March 2017), 71, <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/WM-JL-VRAEM-VFF-abril-20171.pdf> (accessed December 12, 2017). (La Economía del VRAEM: Diagnosticos y Opciones de Política).
4. Convoca, "The Hidden Quantities of the War," December 2014, linked from the Convoca Home Page, <http://www.convoca.pe/las-cifras-ocultas-de-la-guerra> (accessed December 12, 2017). ("Las Cifras Ocultas de la Guerra")
5. Otto Guibovich, "Joint Operations and Unified Actions: A Long Way," Magazine of the Naval War College Online, 2011, 11, https://www.esup.edu.pe/descargas/revistas/esup_2011.pdf (accessed December 12, 2017). ("Operaciones Conjuntas y Acciones Unificadas: Un largo Camino," Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval Online, 2011")
6. Jason L. Percy and Terry A. Fellows Jr., "A Whole of Government Approach for National Strategy," (Master's Thesis, Naval Postgraduate School, 2009), 3, <https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/10401/09Dec%255FFellows%255FMBA.pdf?sequence=1> (accessed December 13, 2017).
7. Ibid.
8. Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno Asume el Compromiso Histórico de la Pacificación Definitiva y el Desarrollo de los Pueblos del VRAEM, June 27, 2017, linked from the Republic of Peru Home Page, <http://www2.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/27-06-12-d.html> (accessed December 13, 2017). (Government Takes the Historic Commitment to the Final Pacification and Development of the VRAEM's Population).
9. El Presidente de la Republica, Reglamento del Decreto Legislativo 1129 que Regula el Sistema de Defensa Nacional, Decreto Supremo 037-2013-PCM (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, April 3, 2013), <http://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1129-que-regula-el-sis-decreto-supremo-n-037-2013-pcm-920099-1> (accessed December 13, 2017). (Regulation of Legislative Decree 1129 that Regulates the National Defense System).
10. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Doctrina de Operaciones Conjuntas, MFA-CD-03-01 (Lima, Peru: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2009), I-3. (Doctrine of Joint Operations).
11. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo que Aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, Decreto Legislativo 1134 (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, Dec. 9, 2012), https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/ley_mindef_DL_1134.pdf (accessed December 17, 2017). (Legislative Decree that Approves the Law of Organization and Functions of the Ministry of Defense).
12. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 2 § 113, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/113> (accessed December 17, 2017)
13. U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Planning, Joint Publication 5-0 (Washington, DC: U.S. Joint Chiefs of Staff, June 16, 2017), II-4, http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0_20171606.pdf (accessed December 17, 2017).
14. "¿Por qué existe el VREAM?," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Ar-



- madas), <http://www.ccffaa.mil.pe/defensa-nacional/vraem/> (accessed December 13, 2017). (Why Does the VRAEM Exist?).
15. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Decreto Legislativo 1136 (Lima, Peru: El Presidente de la Republica, December 9, 2012), <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01136.pdf> (accessed December 17, 2017). (Legislative Decree of the Joint Command of the Armed Forces).
 16. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 5 § 152, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/152> (accessed December 17, 2017).
 17. "Chairman of the Joint Chiefs of Staff," linked from the Joint Chiefs of Staff Home Page at "Chairman," <http://www.jcs.mil/About/The-Joint-Staff/Chairman/> (accessed December 17, 2017).
 18. "Divisiones Estado Mayor," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/organizacion/divisiones-estado-mayor/> (accessed December 17, 2017). (Staff Divisions).
 19. "Oficinas Autónomas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/organizacion/oficinas-autonomas/> (accessed December 17, 2017). (Autonomous Offices).
 20. "Se Reconoció al Comandante del Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/se-reconocio-al-comandante-del-comando-especial-de-inteligencia-y-operaciones-especiales-conjuntas-cioec/> (accessed December 17, 2017). (The Commander of the Intelligence and Joint Special Operations Command Was Recognized).
 21. El Presidente de la Republica, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
 22. "Misión," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/mision/> (accessed December 17, 2017). (Mission).
 23. "Historia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas," linked from the Joint Command of the Armed Forces Home Page (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas), <http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa/historia/> (accessed December 17, 2017). (History of the Joint Command of the Armed Forces).
 24. USCODE Title 10-Armed Forces (2011), I, 5 § 152.
 25. "Se Reconoció al Comandante del Comando de Inteligencia y Operaciones Especiales Conjuntas." (The Commander of the Intelligence and Joint Special Operations Command Was Recognized).
 26. "Reordenan Ámbitos de Intervención Directa y de Influencia del VRAEM," June 10, 2016, linked from the Andina Home Page, <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-reordenan-ambitos-intervencion-directa-y-influencia-del-vraem-616555.aspx> (accessed December 17, 2017). (Reorganize Areas of Direct Intervention and Influence of VRAEM).
 27. "¿El VRAEM como una Región para Buscar su Desarrollo?," April 22, 2015, linked from the El Comercio Home Page, <https://elcomercio.pe/peru/vraem/vraem-region-buscar-desarrollo-355298> (accessed December 17, 2017). (The VRAEM as a Region to Find its Development?).
 28. "Congreso Aprobó que Fuerzas Armadas Participen en la Interdicción Contra el Tráfico de Drogas en el VRAEM," November 3, 2017, linked from the Correo Home Page, <https://diariocorreo.pe/politica/congreso-aprobo-que-fuerzas-armadas-participen-en-la-interdicion-contrael-trafico-de-drogas-en-el-vraem-784076/> (accessed December 17, 2017). (Congress Approved that Armed Forces Participate in the Interdiction Against Drug Trafficking in the VRAEM).
 29. "Whole-of-Government Approach," linked from the United States Institute of Peace Home Page at "Glossary," <https://www.usip.org/glossary/whole-government-approach> (accessed December 13, 2017). 📄