

Desde el 2006 el Estado Peruano ha buscado establecer estrategias para solucionar el problema del VRAEM donde confluyen la pobreza, tráfico ilícito de drogas, sicariato, trata de personas, terrorismo, entre otros; los mismos cuya solución no son exclusivamente militar. Existen actores con intereses particulares, contrarios a las políticas de Estado. Esta confluencia de intereses le han dado complejidad a la problemática, por lo que puede ser catalogada como “wicked problem”, también denominado “problema retorcido”.

LA SITUACIÓN DEL VRAEM ANALIZADO DESDE LA ÓPTICA DE UN “WICKED PROBLEM”



Since 2006 the Peruvian Government, through various schemes has established strategies to provide a solution to the VRAEM situation in which exist several other problems, such as poverty, illicit traffic in drugs, murder, human trafficking and terrorism, among others. On the other hand, there are various actors with special interests, which are often contrary to the policies that the Government are intended to implement. This confluence of actors and interests causes that the VRAEM problem is very complex and can be seen as a wicked problem or also known as “twisted problem”.





Comandante FAP
Manuel A. Díez Alarcón

Oficial de la especialidad de Inteligencia, obtuvo la Maestría en Contabilidad y Finanzas con mención en Dirección Financiera en la U. Privada San Martín de Porres, Licenciado en Administración en la U. Nacional Federico Villarreal, Bachiller en CC. de la Administración Aeroespacial en la EOFAP, Diplomado en Inteligencia Aeroespacial en la Escuela de Inteligencia FAP, Diplomado en Inteligencia Naval en la Escuela de Inteligencia de la Marina de Guerra del Perú, entre otros. Ha sido Oficial Analista de Inteligencia en la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización de la República Centroafricana (MINUSCA), Oficial de Inteligencia en el Comando de Operaciones de la FAP, Oficial de Inteligencia en el Servicio de Inteligencia FAP, entre otros. Actualmente es Oficial Analista de Inteligencia en la Sección Integrada de Análisis Operacional y Táctica (SIAOT-C2) del Comando Especial del VRAEM.

En 1973 Horst Rittel y Melvin M. Webber escribieron un ensayo titulado “Dilemmas in a General Theory of Planning” en el cual se plantea que dentro del ámbito de políticas sociales existen problemas que no se pueden dar solución utilizando métodos tradicionales por la misma naturaleza de los mismos, a los cuales los denominaron “problemas retorcidos” o “wicked problems” (por su traducción en inglés); asimismo, indicaron que estos se presentan por lo general en sociedades pluriculturales, en donde existen diversos actores con intereses propios, que en muchos casos son contrarios entre sí.

En el presente ensayo procederemos a describir el ambiente operacional de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y en función de este buscaremos identificar quienes son los actores que tienen participación en esta zona y cuáles son sus intereses, los mismos que en muchos casos resultan ser contradictorios y que abarcan aspectos culturales, sociales, políticos y principalmente económicos, lo que dificulta establecer una estrategia clara para la identificación del problema en sí y por consiguiente brindar alternativas de solución.

COMPRENDIENDO LOS “WICKED PROBLEMS”

Los “wicked problems” o problemas retorcidos son aquellos problemas de difícil solución en vista que están compuestos por elementos incompletos, contradictorios y/o cambiantes y, la solución de los mismos no pasa por la utilización de métodos tradicionales. Velasco (2000) nos indica que este tipo de problemas por lo general se encuentran en el campo social y de políticas públicas (narcotráfico, seguridad nacional, exclusión social, entre otros), y la solución

PALABRAS CLAVE: VRAEM, PLANEAMIENTO, PROBLEMAS RETORCIDOS, ESTRATEGIA.

KEYWORDS: VRAEM, PLANNING, WICKED PROBLEMS, STRATEGY.



FIGURA Nº 01: FORMAS DIFERENTES PARA DAR SOLUCIÓN A UN PROBLEMA: LOS PROBLEMAS RETORCIDOS SIGUEN UNA FORMA NO LINEAL (LÍNEAS VERDE Y NARANJA) EN COMPARACIÓN CON UN PROBLEMA GENERAL (LÍNEA ROJA)



Fuente: http://www.dodccrp.org/events/14th_iccrts_2009/papers/049.pdf

de los mismos son elusivos y poco claros. A diferencia de un problema tradicional, la solución no sigue una secuencia lineal; sino que es bastante itinerante.

Roberts (2000) nos indica que los problemas retorcidos tienen las siguientes características:

1. No existe una definitiva formulación del problema, por el contrario existe un amplio desacuerdo en determinar cuál es el problema en sí.
2. Sin una definitiva formulación del problema, la búsqueda de las soluciones se encuentra abierta. Las partes interesadas – las que tienen participación en el problema – defienden soluciones alternativas y compiten entre ellos para enmarcar el problema de forma que se relacione con la solución de acuerdo a su conveniencia.
3. El proceso de solución del problema es complejo debido a que las restricciones – como los recursos disponibles, aspectos políticos y marco legal – están constantemente modificándose.
4. Las restricciones cambian debido a que estos son generados por las partes interesadas que “van y vienen, cambian de opinión, fallan en la comunicación o varían las reglas con las cuales el problema debe resolverse”.

Asimismo, nos plantea tres tipos de estrategia para hacer frente a estos problemas: Autoritaria, Competitiva y Colaborativa, todas ellas tienen ventajas y desventajas al momento de ponerlas en práctica.

En la estrategia autoritaria, la solución del problema recae en pocas personas, reduciendo la cantidad de actores y la complejidad del mismo, sin embargo se corre el riesgo de no contar con una apreciación general del problema. La estrategia competitiva busca dar solución al problema confrontando los diferentes puntos de vista, la ventaja de esta estrategia es que se puede encontrar un equilibrio entre los diferentes actores, sin embargo genera un ambiente de bastante discrepancia y por consiguiente se corre el riesgo de que estos no estén dispuestos a ceder y ofrecer la mejor solución. Finalmente, la estrategia colaborativa, involucra a todos los actores en la búsqueda de la solución del problema, esta estrategia implica constantes reuniones y bastante capacidad de diálogo y concertación, con la intención de encontrar un enfoque común, obviamente se corre el riesgo de que se sumen nuevos actores incrementando la dificultad para encontrar consensos.



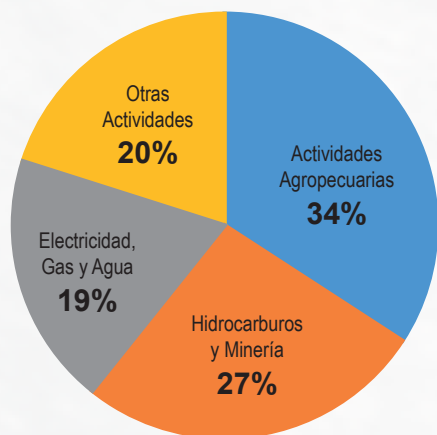
DESCRIPCIÓN DEL AMBIENTE OPERACIONAL DEL VRAEM

Población en General

La población de esta zona del territorio es mayoritariamente rural (72%). El indicador de pobreza es de 43% frente al 23% a nivel nacional, así como el 48% de los hogares tienen una necesidad básica insatisfecha, cuando el promedio a nivel nacional es de 23% (Fuente: INEI-ENAH0 2014).

La economía del VRAEM es esencialmente agropecuaria. Según los datos proporcionados por Pellegrini (2015) el 34% del PBI procede de actividades agropecuarias (exceptuando el cultivo de la hoja de coca), siguiéndole los hidrocarburos y minería con 27%, electricidad, gas y agua 19% y otras actividades con 20% (Ver Figura Nº 02). En lo concerniente a la economía agrícola, esta se encuentra ligada a los cultivos de cacao, café y la hoja de coca (Figura Nº 03).

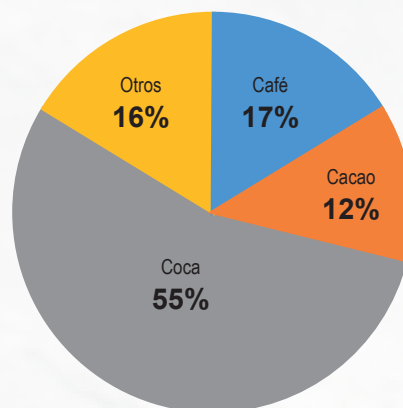
FIGURA Nº 02: PBI SEGÚN ACTIVIDAD – 2013



Fuente: Silvia Pellegrini (2015)

El 69% de la Población Económicamente Activa (PEA) es empleada en actividades agropecuarias; mientras que el 15% en servicios, el 9% en comercio, 3% en industria, 3% en construcción y menos del 1% en minería. Es necesario precisar que el cultivo de la hoja de coca constituye un importante dinamizador del empleo; incluso en muchas partes del VRAEM existe deficiencia en mano de obra para el cultivo de la hoja de coca, la misma que es cubierta por migrantes de los distritos circundantes.

FIGURA Nº 03: PRINCIPALES CULTIVOS AGRÍCOLAS – 2013



Fuente: Silvia Pellegrini (2015)

Narcotráfico en la zona del VRAEM

De acuerdo al estudio realizado por DEVIDA – “Monitoreo de Cultivos de Coca – 2015”, en nuestro país el 45.5% de plantaciones de coca se encuentran en la zona del VRAEM, generando una oferta del 69% de hoja de coca a nivel nacional. Este fenómeno se debe principalmente al rendimiento de hoja seca de coca por hectárea (3.6TM/ha/año frente al promedio nacional de 2.4TM/ha/año).

La mayor parte de la producción de la hoja de coca que se produce en esta parte del territorio se destina al Tráfico Ilícito de Drogas (TID), la misma que es administrada localmente por medio de “clanes familiares”, quienes a su vez se articulan tanto con clanes internacionales (colombianos y mexicanos) para su exportación, como con Delinquentes Terroristas (DD.TT.) que operan en esta zona, quienes les brindan seguridad cuando realizan las actividades de producción y trasteo (traslado) de la Pasta Básica de Cocaína (PBC).

La PBC producida en el VRAEM sale desde esta zona vía terrestre y fluvial (trasteo), para lo cual se organizan grupos de entre 20 y 30 trasteadores, resguardados por DD.TT., hasta las zonas de Ucayali, Pichis Palcazu, Cusco y Ayacucho; para que desde allí, vía aérea se dirija a Bolivia, y/o vía terrestre (vehículos) hasta los puertos del Callao, Pisco e Ilo. Es necesario indicar que la mayor cantidad de droga producida en nuestro país es consumida en Europa. (Obando, 2016).

LEYENDA

DENSIDAD_TIG

MAX
MIN

AIRE

TIERRA

BICOT

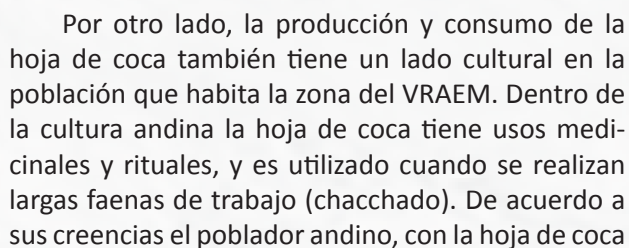
RIO/L_VIAEM

EJE_VIAL

GASODUCTO

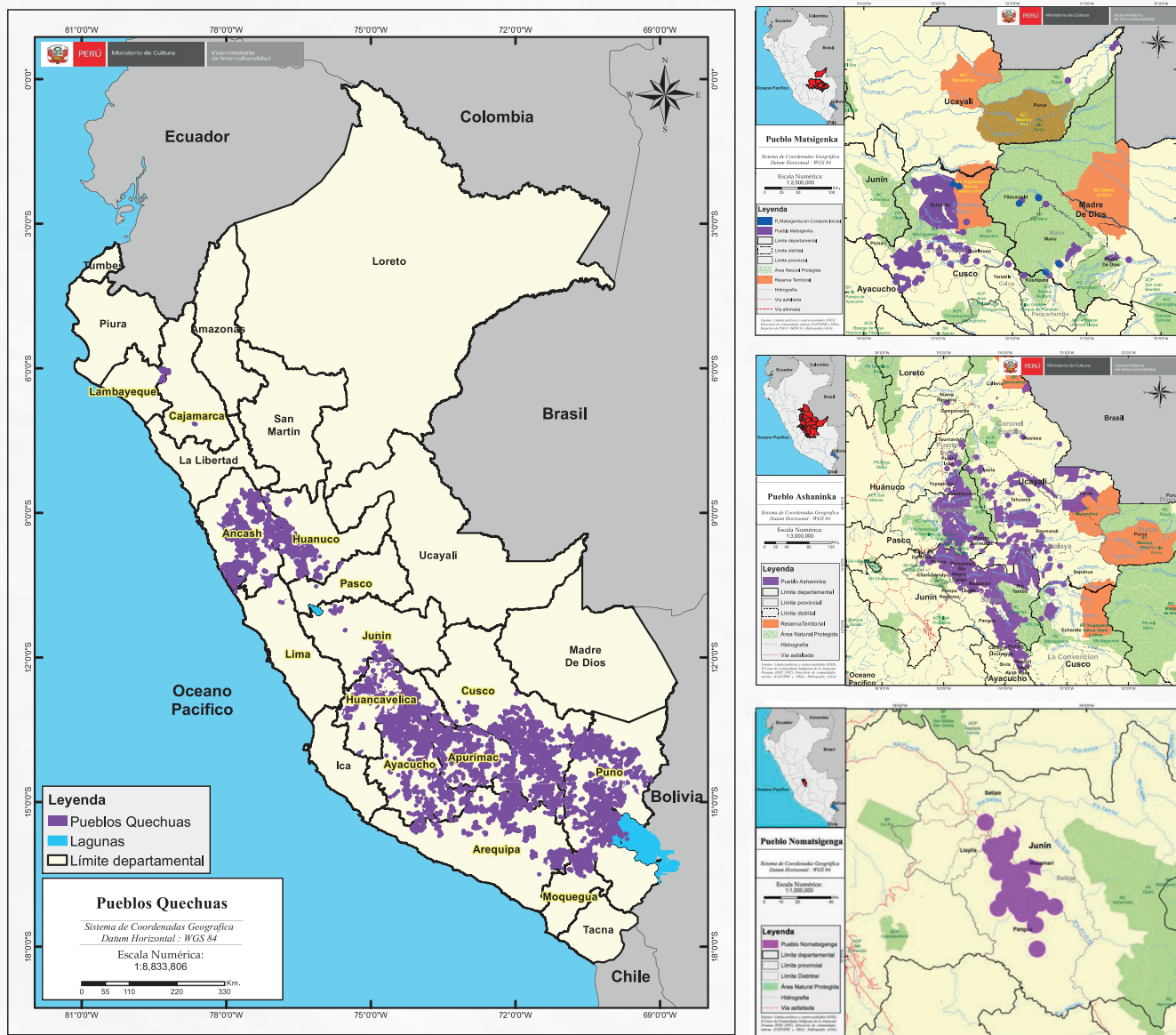
LIMITE_VIAEM

Fuente: Autor



De acuerdo al Ministerio de Cultura en la zona del VRAEM existen presencia de cuatro comunidades nativas: Ashaninka, Matsigenka, Nomatsigenga y Quechua, las tres primeras son tipificadas como Amazónicas y la última Andina. Al respecto Antonio Peña (2013) realiza una diferenciación entre estos dos tipos de comunidades y nos indica lo siguiente:

“Una comunidad Andina es diferente a una comunidad Amazónica. La Comunidad Andina tiene una relación con la tierra para realizar actividades económicas vinculadas a la agricultura y ganadería: cada familia suele tener una parcela de terreno donde practica una agricultura para su subsistencia y desde donde normalmente obtiene forraje para su ganado que utiliza como mecanismo de ahorro e intercambio. La Comunidad Amazónica tiene una relación con la tierra para practicar la agricultura pero sobre todo para aprovechar sus bosques

**FIGURA Nº 05: MAPAS DE LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS COMUNIDADES AMAZÓNICAS Y ANDINAS EN LA ZONA DEL VRAEM**

Fuente: Ministerio de Cultura

y ríos: cada familia practica la agricultura de roce y quema para proveerse de determinados alimentos, pero sobre todo hace uso de los bosques y ríos para proveerse de sus principales alimentos (frutos, animales de caza y peces) y de recursos para su usufructo e intercambio (madera, peces). Ambas comunidades, Andinas y Amazónicas, tienen una organización social y política basada en la familia y el parentesco, y en la asamblea comunal”.

Las comunidades Amazónicas Ashaninka, Matsigenka y Nomatsigenka, se ubican en las laderas de la Cordillera de los Andes en zonas de selva alta y baja de los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco, son esencialmente rurales y se encuentran vinculadas histórica y culturalmente. Por otro lado, los Qechua, en la zona del VRAEM se ubican en la zona andina de los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, tanto en la ciudades como en el campo y su vinculación es principalmente idiomática.



Estas comunidades actúan como pequeños estados porque tienen identificado un territorio, una población y cuentan con organización administrativa, política, económica y social; eligen a sus propias autoridades y tienen sus mecanismos de resolución de conflictos.

Organizaciones Sociales

En la zona del VRAEM existen dos organizaciones sociales con mayor presencia que son: la Federación de Productores Agrarios del VRAE (FEPAVRAE) y la Asociación de la Mancomunidad del VRAE (AMU-VRAE). Desde su creación ambas han sido lideradas por dirigentes cocaleros y mantienen una posición a favor del cultivo de la hoja de coca y contrarios a la política de erradicación que propone el Estado. Mantienen vínculos políticos con otras cuencas cocaleras en el país a través de la Confederación Nacional de Productores Agrarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACC).

Proponen establecer mesas de diálogo con el Estado a fin de trazar estrategias claras para la reconversión de sus cultivos. Plantean que la zona del VRAEM se convierta en una nueva región con autonomía organizativa y económica, con la intención de obtener mayores recursos y dotar de infraestructura vial y capacitación a los agricultores y así incrementar la producción de cultivos alternativos como el café, cacao, piña, entre otros. Por otro lado, manifiestan que el Estado debe desarrollar una adecuada política social que permita mejorar los indicadores de pobreza y extrema pobreza que presenta actualmente la región.

En la zona también existen otras organizaciones sociales como son los Comités de Autodefensa del VRAEM (CAD - VRAEM), Clubes de Madres del VRAE (FECMAVRAE), Comités Distritales de Productores Agrarios (CODIPAS) y diversas organizaciones agropecuarias; todas estas se encuentran relacionadas con el FEPAVRAE y la AMUVRAE.

Organización Terrorista en la Zona del VRAEM

La Organización Terrorista que opera en esta zona se autodenomina Partido Comunista del Perú Marxista, Leninista, Maoísta – Principalmente

Maoísta (PCP-MLM-PM); tiene presencia desde la década del 80 (motivo por el cual tienen un minucioso conocimiento del terreno, el cual es aprovechado en su accionar delictivo, potenciando sus capacidades), en un inicio como parte de Sendero Luminoso y actualmente liderado por los hermanos Quispe Palomino, quienes deslindaron de la línea de Abimael Guzmán y de Oscar Ramírez Durand (c) “Feliciano” (ambos capturados en 1992 y 1999, respectivamente). Con un nuevo rumbo buscan aprovechar el cultivo de la hoja de coca y la presencia del narcotráfico en la economía local con la intención de buscar legitimidad dentro de la población del VRAEM, reformulando su discurso violentista.

Actualmente, existe un pacto de no agresión hacia los pobladores de la zona, esto se ve claramente evidenciado en su accionar, en vista que principalmente ejecutan acciones armadas en contra de la FF.AA. y P.N.P. y no de la población civil, motivo por el cual desde el 2008 hasta la fecha el 97% de las víctimas pertenecen a alguna institución armada y policía, y el otro 3% son civiles. Promueven el incremento de la producción de la hoja de coca y a través de este el de PBC. Esta nueva estrategia, conforme a algunos autores como Felbab-Brown (2010) buscaría construir capital político en favor de su presencia y accionar delictivo.

CONCLUSIÓN

El ambiente operacional del VRAEM es complejo. Como hemos podido ver existen una serie de actores con diversos intereses y visiones distintas dentro de un escenario de pobreza, falta de oportunidades y carencia de infraestructura estatal, lo cual muestra la falta de Estado en una gran parte de este territorio, dificultando el crecimiento y desarrollo de estos pueblos. La economía se encuentra ligada a la actividad del narcotráfico, principalmente al cultivo de la hoja de coca que es desarrollada por el campesinado, lo que implica que una política de represión de esta actividad (a través de erradicación) reviste una alta sensibilidad dentro de la población, más aún si es considerada por los pueblos andinos y amazónicos como una actividad cultural.

En el 2006, por primera vez el Ministerio de Defensa formuló un plan para hacer frente al problema



del VRAEM, al cual lo denominó “Una opción de Paz y Desarrollo en Seguridad”, se priorizaron políticas represivas y no se entendió el problema como un fenómeno social, los resultados del mismo confirmarían la necesidad de su replanteamiento. Posteriormente en el 2009, el Estado Peruano lanza un Plan Estratégico para hacer frente al problema de manera integral, haciendo énfasis en tres pilares: a) pobreza extrema, b) tráfico ilícito de drogas y c) terrorismo. Como nos indica García (2009) este plan quedó de lado en vista que faltó un liderazgo desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para la conducción y articulación de los diversos sectores, principalmente sociales, y no se tomaron en cuenta a las autoridades políticas y líderes sociales de esta región. Finalmente, el CEPLAN en el 2012 lanza el “Plan Integral Territorial VRAEM: 2012-2016”, que al igual que el anterior tiene las mismas deficiencias y no viene otorgando los resultados esperados.

Como vemos se han formulado diversos planes que establecieron diferentes estrategias para hacer frente al problema del VRAEM y llevar el desarrollo a estos pueblos; sin embargo en ninguno de ellos se han mencionado cuáles serán las políticas que se han de implementar respecto al cultivo de la hoja de coca – base central del problema – centrándose únicamente en el tema represivo, desvinculándose de las organizaciones sociales y desnaturalizando la solución del problema.

Como podemos apreciar el problema del VRAEM encaja dentro de los “wicked problems” por las características antes descritas, principalmente por la necesidad de cambio de conducta de la población que habita en esta zona. Una de las estrategias que se plantean para dar solución a este tipo de problemas es la Estrategia Colaborativa, el mismo que se basa en el diálogo intenso de los diversos actores a fin de establecer consensos; esta estrategia hasta el momento no ha sido practicada por parte del Estado, lo única estrategia con la que se ha trabajado hasta el día de hoy ha sido la Estrategia Autoritaria, en el cual se ha priorizado la erradicación de la hoja de coca por la fuerza, generándose diversas crisis de gobernabilidad.

Es necesario que el Estado convoque a todas las fuerzas políticas, sociales, agrarias y nativas que tienen presencia en el VRAEM y de manera conjunta tracen una estrategia integral que permita generar

un adecuado estado de derecho, en donde impere la ley y la justicia, y en función de este llevar el desarrollo a estos pueblos. Como plantea Gorriti (2008) el objetivo no es eliminar al enemigo sino imponer la ley y eso supone un conjunto mucho mayor de medidas, no sólo militares. Si existiese un cambio de conducta y un compromiso de la población el asunto podría terminar bastante más rápido.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander Kalloniatis, Iain Macleod y Phuong La (2009). *Bounding Wicked Problems: The C2 of Military Planning*. Australia: Defense Science & Technology Organisation.
- Charles E. Costanzo (2011). *Understanding the Wicked Problem*. USA: Joint Publication 5-0 – Joint Operation Planning.
- Ernesto Velasco Sánchez (2000). *Sobre la Necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas contra la pobreza*. México.
- Enrique Obando (2016). *El Tráfico Ilícito de Drogas, cuarenta años después*. Lima: Centro de Altos Estudios Nacionales.
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up Counterrinsurgency and the war on drug*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Fernanda Daniela Díaz (2015). *El neosenderismo y el tráfico ilícito de drogas en el Perú*. Lima: Estudios de Seguridad y Defensa.
- Gustavo Gorriti (2008). *VRAE – Entre la pobreza y la inseguridad*. Lima: Suplemento Especial – Revista Retablo.
- Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. USA: University of California - Berkeley.
- Jaime García Díaz (2009). *Plan VRAE, presente y futuro*. Lima: Gestión Pública y Desarrollo.
- Nancy Roberts (2000). *Wicked Problems and Network Approaches to Resolution*. USA: International Public Management Review.
- Peña Jumpa, Antonio (2013). *Las Comunidades Campesinas y Nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89 de la Constitución*. Perú: PUCP.
- Silva Pellegrini, J. E. (2015). *Los tesoros del VRAEM. Estrategia para el desarrollo*. Lima: Tabor Peruana E.I.R.L. 