

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Departamento de Ciencia Política III



**LA LÓGICA DE LAS CRISIS POLÍTICAS: LOS GOLPES
DE ESTADO DE 1968 Y 1992 EN PERÚ**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Fernando Elche Díaz

Bajo la dirección del Doctor
Ludolfo Paramio Rodrigo

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-669-3178-6**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política III



**La lógica de las crisis políticas.
Los golpes de Estado de 1968 y 1992 en Perú**

**Memoria para obtener el grado de doctor
Presentada por Fernando Elche Díaz
Bajo la dirección del Dr. Ludolfo Paramio Rodrigo**

TESIS DOCTORAL.

Título: LA LÓGICA DE LAS CRISIS POLÍTICAS. LOS GOLPES DE ESTADO DE 1968 Y 1992 EN PERÚ.

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencia Política III
Programa de Estudios Iberoamericanos

Doctorando: Fernando Elche Díaz
Director: Dr. Ludolfo Paramio Rodrigo

Introducción

Esta tesis trata de un número limitado de trayectorias de crisis políticas, centrándonos en una categoría particular, aquella que afecta a regímenes democráticos, que tiene lugar por golpes de Estado y que, adicionalmente, da lugar a nuevos gobiernos que perduran a medio plazo llevando a cabo profundas transformaciones del Estado. Más específicamente analizaremos dos situaciones que se produjeron en un mismo país, Perú. La primera el 3 de octubre de 1968, cuando las Fuerzas Armadas depusieron al presidente Fernando Belaúnde Terry, suspendieron la Constitución y se dispusieron a gobernar dando lugar a una profunda transformación de la posición del Estado en el país. La segunda tuvo lugar décadas después, el 5 de abril de 1992, protagonizada por el presidente Alberto Fujimori, quien apoyado por los militares anunció la disolución del parlamento, la reordenación del poder judicial y la suspensión de la Constitución dentro de la cual había resultado electo apenas dos años antes, acompañando estas medidas de un nuevo cambio del papel del Estado en Perú.

Aparentemente se trata de dos situaciones muy diferentes. No obstante, los capítulos que siguen van a estar dirigidos a demostrar que ni unas condiciones ni unos resultados divergentes justifican explicaciones diferentes. Todo lo contrario, y este será nuestro propósito central, lo que planteamos es que son muy similares y que, de hecho, son susceptibles de ser explicadas con las mismas categorías con que se podría explicar el funcionamiento “rutinario” de un sistema político. Desde esta perspectiva el objeto será analizar la relación que se establece entre condiciones, procesos y resultados durante los golpes de Estado con el fin de responder a una serie de cuestiones básicas: qué convierte un golpe de Estado en una opción viable, cómo se genera la decisión golpista, en base a qué varía el actor de ruptura, qué hace fracasar o tener éxito a estas acciones y, finalmente, si es posible establecer una relación entre la solución de la crisis y las acciones de gobierno posteriores. Éstas serán las preguntas que estructurarán los siguientes capítulos. Para ello vamos a incluir, sin salir de Perú y con ánimo comparativo no sistematizado, crisis anteriores y posteriores que, en ocasiones, se refieren a otras categorías -como es la quiebra de regímenes autoritarios-.

El punto de partida de esta tesis, recogido en el capítulo 1, es bastante sencillo. Puesto que los esfuerzos por aislar unas condiciones necesarias que expliquen este tipo de crisis han sido infructuosos, dada la variabilidad de dichas condiciones y la todavía mayor de

los resultados encontrados, hemos optado por centrarnos en las mediaciones causales entre condiciones y resultados, sosteniendo que es posible discriminar unas pautas de variación en los resultados que guardan estrecha relación con la interacción que se establece entre la configuración de las instituciones estatales, la formación de preferencias sobre formas de gobierno de los actores y las líneas de acción que eligen. Esta interacción, tal y como veremos más adelante, muestra todas sus posibilidades si se enlaza el medio plazo con la coyuntura golpista. Esto es, si abandonamos los intentos de captar una foto fija y desplazamos la atención a la trayectoria temporal y a las múltiples oportunidades que se van presentando antes de la crisis propiamente dicha. Dicho esto resulta más sencillo realizar una advertencia final sobre qué no es la tesis: en absoluto se trata de un análisis pormenorizado de todos y cada uno de los factores apuntados en todos y cada uno de los momentos referidos. Muy en particular esperamos alejarnos de discusiones sobre tipo de régimen basadas en tipos de políticas públicas. Sin entrar en ese debate, aquí se trata de quedarnos en la dinámica de la crisis, de ahí que en este primer capítulo sustentemos la elección de una estrategia de investigación que conjugue las relaciones pautadas por instituciones con el carácter profundamente contingente en los resultados. La parte más destacada se va a centrar en las razones de por qué se distancian los factores que se aprecian en los distintos orígenes de crisis de las soluciones que pueden encontrar, razones que localizamos en el cambio que supone la existencia de la misma crisis: esto es, en la influencia de los cambios del contexto de acción.

La apreciación del contexto implica que nos vamos a centrar en la influencia que las variantes institucionales estatales han tenido sobre la forma, salida y tiempos de los golpes y, en el camino inverso, en la influencia que la solución de estos golpes ha tenido sobre el gobierno posteriormente conformado y sobre sus resultados a medio plazo, entre los cuales adquieren centralidad las modificaciones que esas mismas instituciones estatales sufren. Estas cuestiones son, fundamentalmente, cuestiones de autonomía del y dentro del Estado, circunstancias que no tiene nada de extraño porque nos remiten a cómo influye la configuración estatal sobre quiénes serán los actores relevantes, cuáles serán sus decisiones y cuál su probabilidad de éxito, en la misma medida en que el resultado de sus acciones influirá en cambios de la propia configuración estatal en un movimiento de vuelta.

Teniendo en mente esto, hemos separado el capitulado en dos partes muy claras que se apoyan en la idea de que es preciso distinguir entre tres hechos susceptibles de ser

explicados de forma diferente: el origen de la crisis, la forma en que se soluciona, y los resultados a medio plazo. Para facilitar el relato hemos agrupado los golpes de Estado anteriores a 1968 en el Capítulo 2 mientras que el de dicho año se ha descrito en los Capítulos 3, 4 y 5, y el de 1992 en los Capítulos 6, 7 y 8. No obstante, como decíamos, la organización de los mismos ha sido similar. Por un lado hemos agrupado los factores del contexto estratégico del origen de la crisis, concretado en la dinámica que se genera entre el nivel de protesta social y de conflicto extrasistémico, la división entre las elites políticas y el grado de autonomía y cohesión militar, contenidos en los Capítulos 3, 4, 6 y 7, donde el objetivo serán unos puntos muy concretos: ver qué tipo de cálculo genera la decisión de ruptura, qué determina la variabilidad en los actores de ruptura y cuáles serán sus posibilidades de éxito inicial. La hipótesis fundamental es que, en condiciones características de regímenes democráticos no consolidados, las acciones golpistas se emprenden como consecuencia de prácticas políticas que generan la aparición de problemas insolubles que debilitan la posición del Estado. En estos ámbitos son varios los puntos tratados: a) la relación entre el nivel de apertura e intermediación política, las percepciones de amenaza, la apertura del campo militar y los golpes de Estado; b) el carácter que juega la reiteración de divisiones entre las elites políticas antes de las crisis y, de forma conexa, por qué las elites se dividen cuando son conocedoras de los peligros que entraña; c) la influencia que los juegos políticos tienen sobre las preferencias militares y políticas y sus propensiones para la acción; y d) el carácter problemático de la relación entre profesionalización militar y politización.

Por otro lado, hemos ampliado la atención hacia lo que ha sucedido después de que el golpe finalizara. A esto se van a dedicar los Capítulos 5 y 8, donde vamos a describir muy someramente la salida de las crisis y los resultados de los gobiernos generados, localizando la relación conflictiva que se establece entre el corto y el medio plazo, problematizada con una cuestión que retomaremos en las conclusiones del Capítulo 9: hasta qué punto lo que sucede a medio plazo es el resultado de la crisis y hasta qué punto lo puede ser de factores que surgen con posterioridad. En suma, si hay algún tipo de relación relevante entre la forma en que se resolvieron las crisis y las transformaciones posteriores del Estado.

Por supuesto, y para finalizar, el texto se ha beneficiado de la contribución de otras personas. En particular no quisiera dejar de agradecer los consejos de Ludolfo Paramio,

que ha tenido la paciencia y el humor imprescindibles para dirigir esta tesis. De Esther del Campo, que ha corregido un borrador no siempre comprensible. De Francisco Valdés Ugalde, que revisó, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, una primera versión del capítulo teórico. Sin olvidar que esta tesis se ha escrito casi en su totalidad entre dicho instituto y la Biblioteca Hispánica de la Agencia Española de Cooperación Internacional cuyos fondos, junto a los de la biblioteca del Centro de Estudios Histórico-Militares del Perú, los del Instituto de Estudios Peruanos, los de la Hemeroteca Nacional del Perú y los de la Biblioteca Jurídica del Ministerio de Justicia de este país, han provisto la base. Aunque los errores y las limitaciones me pertenecen en su totalidad, este texto habría sido mucho menos claro, completo y explicativo sin su labor.

Capítulo 1. La racionalidad de los golpes de Estado

“Cuando se empieza a airear la palabra milagro es que el fin ya está a la vista.”

Juan Benet, *Herrumbrosas lanzas*.

1.1.- Los golpes de Estado como crisis políticas

Cualquiera mínimamente conocedor de la historia de América Latina sabe que hablar de golpes de Estado es entrar de lleno en uno de los fenómenos políticos más recurrentes en la región, hasta el punto de haber sido considerado por algunos como el patrón político “normal” (Wiarda, 1978: 43). Como sucede con otras, ésta ha sido una cuestión ligada muy estrechamente a las urgencias de la agenda política, lo que ha generado una intermitencia en los estudios escasamente provechosa. A resultas de esto, y después de cinco décadas, el corpus bibliográfico ha sido mucho más amplio que los avances explicativos, circunscritos a un número muy limitado, pero ciertamente de gran calidad, de obras individuales como las de Huntington, O’Donnell, Finer o Stepan. Eso sí, estos avances a saltos, interrumpidos por cambios en las agendas políticas antes que por avances críticos, han hecho bastante sencilla la usual clasificación de generaciones de análisis (una descripción bastante didáctica se puede encontrar en Koonings y Kruijt, 2003a: 45 y ss.; y, hasta finales de los años setenta, en Loveman y Davies, 1989). Lo que en todo caso nos interesa resaltar es un punto: desde que en 1957 Huntington formulara como objeto de estudio la pregunta de qué lleva a que los militares asuman una posición neutral en política, los términos del debate no han variado sustancialmente del par factores endógenos/exógenos compuesto por profesionalismo y presiones sociales. Es más, si su hipótesis era que el profesionalismo militar guarda una relación directa con la neutralidad, hasta ahora esto es lo que se ha venido discutiendo (Pion-Berlin, 2001a: 1).

Por supuesto, también se han producido avances significativos, no obstante las limitaciones autoimpuestas en el debate. Así, sucesivamente se han desechado las ideas, que burdamente planteamos: 1) que el avance en la modernización iba a reducir el conflicto social y así alejar a los militares de la política (O’Donnell, 1973, planteó

amplias evidencias en contra de esta tesis defendida entre otros por Jonhson, 1964; Lieuwen, 1961; North, 1966); 2) que una mayor profesionalización militar, véase tecnificación, lo iba a lograr (Huntington, 1957), criticada por muchos aunque de forma especialmente brillante por Stepan (1971, 1978, 1986); o 3) que altos niveles de amenaza originados en crisis sociales eran la explicación (O'Donnell, 1973, 1977). Las evidencias han sido concluyentes. Se han dado golpes de Estado en contexto de crisis y de auge económico, de protesta y de atonía social, de alta y de baja profesionalización, en fin, en contextos internacionales favorables o a contrario del “clima regional”. Algunos de los avances más consensuados se han dado al calor de esta –aparente-indeterminación. Es el caso de la distinción dentro del profesionalismo entre atributos institucionales y contenidos del comportamiento militar (Fitch, 1998: 2-3; Loveman y Davies, 1989; Nordlinger, 1977; Nunn, 1983; Stepan, 1971, 1973), la inclusión en el objeto de estudio de lo que sucede después del golpe de Estado (Remmer, 1989; y nuevamente Stepan, 1986, 1988), o la más reciente convergencia entre el debate militar y el de la consolidación democrática (en este último tema la bibliografía es abrumadora, como muestra véase Diamint, 1999; Diamond, Linz y Lipset, 1989; Fitch, 1998; Goodman, Mendelson y Rial, 1990; Lowenthal y Fitch, 1986; Mares, 2001; Millet y Gold-Biss, 1996; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). El punto de vista más fructífero, y al cual intentaremos sumarnos, es el que deja de lado la imputación de causas directas para centrarse en mecanismos intermedios entre causas y efectos. En el resto del capítulo tendremos ocasión de fundamentarlo.

Por otra parte, volviendo al inicial escepticismo, los avances han sido esperanzadores aunque poco consolidados. Esperanzadores porque finalmente el debate parece perder algo del carácter autorreferente producido por la escasez de las conexiones con variables, estudios y teorías que salieran del ámbito estricto de las relaciones cívico-militares (Pion-Berlin, 2001a: 2-4). Varios son los estudios que han abundado en la aplicación de los enfoques generales de la ciencia política, entrecruzando referencias culturales con instituciones e interacción estratégica (Feaver, 1998, Fitch, 1998, Fitch y Fontana, 1990). Poco consolidados porque nuevamente las sinergias entre agenda política y de investigación no son exactamente virtuosas. Retrospectivamente hablando, porque ya es un fenómeno claramente observable, estos estudios se centraron en la vieja cuestión de qué hacer para subordinar a los militares. Esto limitó claramente la perspectiva, aunque sólo sea porque en muchas ocasiones es más pertinente preguntarse sobre otras relaciones antes que sobre las cívico-militares. En todo caso lo que

claramente limita la consolidación del problema de estudio es que los militares están retrocediendo en toda la región y que, en mayor o menor medida, los riesgos para la democracia vienen de otras fuerzas. Nuevamente el desplazamiento del interés político desplaza el objeto de estudio, cuando hay propuestas que deberían dejar clara su pertinencia. Como señalan Tilly o Linz, desde enfoques muy distintos, levantamientos populares, golpes de Estado o revoluciones sociales comparten una parte muy sustancial de elementos y, en definitiva, lo que diferencia a unos de otros no es que respondan a variables distintas sino que esas mismas variables -las mediaciones causales nuevamente- son en su variación las que explican la variación de situaciones y resultados. Este es el punto de vista que vamos a plantear en adelante, tomando como noción en común la de crisis política.

Como punto de partida vamos a tomar una definición de crisis política que, por un lado, permite delimitar aunque sea provisionalmente qué situaciones quedan fuera de lo que entendemos por éstas -y, por tanto, con qué podemos comparar los golpes de Estado- y, por otro lado, permita precisar un término tan genérico y ambiguo como el de “crisis”. Entenderemos crisis política como un proceso que conduce o que puede conducir a la quiebra en el funcionamiento como conjunto de las instituciones políticas de una sociedad, amenazando la pervivencia de las mismas en un momento temporal particular (Dobry, 1988: 2; Goldstone, 1991: 49). En esta definición inicial hay dos elementos necesarios: 1) que el conflicto sea abierto y tenga visos de éxito (Goldstone, 1991: 7-10), por lo que difícilmente podemos hablar de crisis política cuando nos encontremos ante situaciones donde un movimiento cuestione el poder pero no esté en condiciones de contender con/por el mismo o donde las autoridades sufran una pérdida de autoridad pero no haya nadie que lo aproveche; y 2) que el ámbito afectado sea el conjunto de las instituciones políticas.

No basta por tanto con que se lleven a cabo ciertas acciones o con que los actores tengan ciertos objetivos, lo cual nos llevaría a algún punto de vista conspirativo, sino que hay que atender a los efectos que aquéllas y éstos provocan. Si son las instituciones políticas como conjunto las que se ven afectadas, entonces podemos dejar de lado fenómenos que se limitan a una de ellas, como pueda ser una crisis parlamentaria, de Gabinete, de partidos políticos, o algo del estilo de las llamadas crisis de legitimidad. En estos casos nos encontraríamos, todo lo más, con intentos de explicar una crisis política mediante otro tipo de crisis previa o incluso coetánea que no pasaría de ser parte del contexto. No debe llevarnos a confusión, por tanto, el que una crisis general se pueda

originar, ver precedida, o simplemente coincidir en el tiempo con una crisis específica del estilo de las mencionadas. Es más, es habitual que en la modalidad de crisis que encaramos -golpes de Estado contra gobiernos democráticos-, la ruptura se vea precedida por una crisis de las relaciones parlamento-gobierno sin que por ello nos encontremos ante la misma crisis sino, más previsiblemente, ante una de las condiciones que la hacen posible. Ahora bien, esa idea de instituciones afectadas como conjunto también puede resultar equívoca. Como más adelante veremos, esto no tiene nada que ver con que la crisis vaya o deba afectar a todas las instituciones estatales en la misma medida, pero sí con que afecte ineludiblemente a aquéllas centrales dentro de la configuración institucional, en particular al Ejecutivo y a las reglas de orden central, que es donde residen las capacidades de coordinación estatales o, en otras palabras, el sistema de toma de decisiones.

Teniendo en cuenta esto, estrictamente hablando el único elemento que nos legitima para hablar de crisis es la presencia de un reto viable, lo cual nos deja un punto de partida donde quedan incluidos un número bastante amplio de acontecimientos, no en vano el agente queda tan abierto como la posible solución final, pues nada implica que deba darse un cambio de régimen para hablar de crisis o que el agente de ruptura sea uno determinado. Sin embargo son estos dos factores, agentes y resultados, los que más claramente nos permiten diferenciar unas crisis de otras. Así, y sin ninguna intención de exhaustividad, podemos diferenciar una revolución social de una revolución política o de un levantamiento popular, con las que comparte un origen caracterizado por el papel protagonista de la movilización de masas, pero de las que se distancia por las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas que conlleva la primera (Foran, 1990; Skocpol, 1984). La distinción es tanto o más sencilla respecto a un golpe de Estado, lo cual es de mayor interés para este trabajo. Los golpes, por definición, son acciones realizadas desde dentro del Estado donde, en consecuencia, el papel de actores externos es el de mero acompañamiento circunstancial. Por decirlo simplemente, el movimiento de ruptura se da entre instituciones y, por ello, el agente de la crisis es el factor clave para distinguir un golpe de Estado de cualquier otro tipo de crisis.¹ Sin ir más lejos, de los arriba mencionados. Por el contrario, si lo específico es el actor y en particular el papel de los militares, no se puede decir otro tanto de la solución, que se muestra

¹ Con esto queda claro que, sin entrar a valorar su capacidad descriptiva, nociones como la de “revolución desde arriba” (Trimberger, 1980), que se aplica en ocasiones al gobierno militar peruano de 1968, carecen de pertinencia, puesto que no basta con unos resultados revolucionarios si la situación previa no lo es.

profundamente variable. De hecho, en términos más generales, una crisis puede producir cambios o no. Es más, hay cambios que pueden ser igualmente provocados por una crisis, por el funcionamiento regular de las instituciones políticas o por transformaciones seculares ajenas a ellas. Por ello plantearemos en las siguientes páginas la pertinencia de diferenciar en una trayectoria de crisis entre la crisis propiamente dicha, su solución y la posibilidad de que conecte con resultados a medio plazo, distinción cuya pertinencia retomaremos en las conclusiones finales.²

Con esto en mente la explicación a los golpes de Estado pasará por responder dos preguntas sucesivas: primero, qué condiciones hacen que en unos casos los actores institucionales sean agentes y en otros no o, lo que es más preciso, qué hipótesis de acción provocan que los militares y los políticos actúen en un sentido o en otro; segundo, qué conexiones hay entre el origen y la solución de la crisis. Al respecto nos vamos a centrar en plantear tanto hipótesis de acción institucional como hipótesis sobre la eficacia de las acciones institucionales,³ referidas a tres mecanismos causales que nos permiten dilucidar el carácter crítico de la situación: 1) los que generan y movilizan la decisión de ruptura; 2) los que generan apoyos a tal decisión hasta el grado de convertir el movimiento en un reto efectivo; y 3) los que bloquean las capacidades de respuesta de los que deben oponérseles. Nuestros objetivos quedan así reducidos a dos conjuntos de problemas sobre los que girará esta tesis. Por así decirlo, cuáles son los elementos que conforman la estructura lógica de la decisión golpista, y cuáles son los que condicionan la viabilidad y los resultados materiales de dicha acción y de las posibles reacciones. El presupuesto en este caso es que mientras que el reto se origina en factores previos a la crisis propiamente dicha, su salida responde a los movimientos que tienen lugar en la coyuntura de crisis.

² Tomamos con ello, de forma bastante libre, la diferenciación de Tilly entre situaciones y resultados revolucionarios, originada en su conocida propuesta para clarificar la confusión reinante en la definición de revolución. Partiendo de la constatación de que consiste en un acontecimiento político, la toma del Estado, y que su explicación no puede sino remitirse a elementos de tal naturaleza, diferencia entre dos hechos lógicos: la existencia de dos o más bloques de poder con apoyo importante y aspiraciones antagónicas respecto al Estado (un fenómeno de soberanía múltiple) y la transferencia del poder del Estado; la cual caracteriza dos fenómenos distintos, situaciones revolucionarias y resultados revolucionarios, con análisis y explicaciones separadas (Tilly, 2000: 27-28). Esta pretensión es congruente, a su vez, con la idea de que soluciones a la crisis muy semejantes entre sí pueden y dan resultados muy diferentes y viceversa y que, por si fuera poco, como indica Skocpol, la crisis se origina en una conjunción de eventos que pueden tener diferentes causas y por tanto ser explicables por separado.

³ En este sentido nos sumamos a la línea de trabajos que desarrollan como hipótesis que el principal conjunto de factores determinantes de un golpe de Estado tiene que ver con la densidad institucional de militares y civiles (Danopoulos, 1988; Fitch, 1977, 1986; Goodman, Mendelson y Rial, 1990; Needler, 1975; Rouquié, 1987; Stepan, 1971, 1988).

1.2.- La relación entre decisión e instituciones

Para comprender qué sucede durante las crisis es fundamental tener una idea clara de lo que se cuestiona en ellas, de a qué se refiere el desafío radical y, por tanto, donde reside su radicalidad intrínseca. Para ello vamos a partir de lo que Bourdieu califica como estructura de un campo, esto es, “[...] un *état* du rapport de force entre les agents ou les institutions engagés dans la lutte ou, si l’on préfère, de la distribution du capital spécifique qui, accumulé au cours des luttes antérieures, oriente les stratégies ultérieures.” (1984: 114). La relación de fuerza, en estos términos, es una relación de dominación, lo cual convierte todo campo en un espacio de lucha entre estrategias de conservación y de subversión, donde los actores que participan se diferencian entre sí de acuerdo a su posición en el juego -puesto que no todos ellos pueden realizar todas las jugadas posibles en el mismo, hay reglas que confieren privilegios- y a los recursos con que cuentan. Así planteado no parece que el objeto de los juegos, modificar o mantener el esquema de poder, sea diferente en épocas rutinarias y en épocas de crisis. La diferencia estaría contenida en el papel de las instituciones.⁴

En términos prácticos en coyunturas rutinarias un campo, véase el campo militar o el campo político, reúne a una serie de instituciones con recursos y espacios de confrontación propios. Esto implica varias cosas. En primer lugar que buena parte del empeño de construcción institucional estará encaminado a crear fronteras con otras instituciones, de tal manera que se constituyan áreas autónomas. Para ello procuran segmentar los juegos en arenas de interacción que respondan a reglas formales, procedimientos y prácticas estandarizadas (Thelen y Steinmo, 1992: 6). Se generan, por tanto, unas lógicas sectoriales que se concretan en definiciones de los objetivos y jugadas que son plausibles, en categorías de recursos y de recompensas, y en su distribución de acuerdo a su posición de cada uno. En mayor o menor medida, lo que hacen es crear zonas de interdependencia táctica limitada o espacios donde se desarrollan juegos específicos, configurando una serie de constricciones y de oportunidades entre las que se desarrolla la acción de unos actores cuya relevancia viene medida por los criterios de la institución. Por ello, una de las características de las

⁴ Una definición estandar de institución es, por ejemplo, la de Peter Hall como “The formal rules, compliance procedures, and standart operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and economy.” (1986: 19). Aquí vamos a emplear este sentido del término, pero también una segunda acepción como organización que actúa.

coyunturas rutinarias es la delimitación de ámbitos institucionales exclusivos que se gestionan de forma autónoma, estableciendo unas reglas de juego garantizadas -e impuestas cuando así es preciso- por organizaciones institucionales que ligan buena parte de sus posibilidades de acción con tal autonomía. Esto es, las instituciones establecen qué temas son los que le son propios y cuáles le son ajenos, lo cual sitúa en el centro del conflicto -dentro y entre campos- el reparto de competencias.

Esta definición no implica un consenso entre los actores acerca de la lógica en que se mueven ni su lealtad a la misma, pero sí precisa de la existencia de mecanismos de reproducción institucional en funcionamiento.⁵ La capacidad para comprometer a los actores dentro de sus formatos de juego, por tanto, va a ser el parámetro de validez de una institución. Por ello, cuando hablemos de grado de institucionalización habrá que recordar que nos estamos refiriendo estrictamente al grado en que las instituciones ordenan un espacio. Esta validez significa cosas muy concretas.

En cuanto conjunto estructurante, las instituciones enmarcan la acción y simplifican la interacción. Al definir los objetivos plausibles lo que están haciendo es establecer, en principio, un rango de preferencias aceptables, y al hacerlo obligan a que las preferencias individuales y de colectivos tengan que adaptarse a ellas, encuadrando así las situaciones de cooperación y de conflicto. Preferencias que, por tanto, dejan de depender tan sólo de deseos fuera de contexto. Pero es más, los actores en este marco pasan a calibrar sus movimientos en relación no sólo con la creencia en sus propias oportunidades sino también respecto a lo que consideran como “objetivamente” racional, en un proceso de racionalidad cultural (Dowding y King, 1995:14; Elster, 1993).⁶ Por ello, aunque sea mínimamente, toda red institucional implica cierto grado de objetivación de las relaciones que define. A nivel práctico la objetivación del campo

⁵ Esto se concreta en mecanismos de reproducción institucional muy diversos. El más lógico, aunque no único, reside en la forma en que se establecen lazos entre instituciones e intereses de actores racionales clave, que si se ven beneficiados por ellas con lo que tenderán a su defensa (Przeworski, 1988: 161-163). Esto hasta cierto punto se relaciona con otro mecanismo, que es ligar la legitimidad de las organizaciones que operan en un espacio a la legitimidad de sus instituciones (Meyer y Rowan, 1999: 85). Otra forma de reproducción institucional es la incorporación de sus prácticas a una red más amplia de prácticas, de manera que un cambio en una institución suponga cambios en el conjunto, lo que acaba por llevar a cierta inercia. O, por último, la creación de mitos institucionales que consigan “naturalizarlas”. Este caso es un ideal, pero es significativo que incluso instituciones que durante un tiempo han alcanzado niveles considerables de objetivación se hayan derrumbado brusca y sorpresivamente: la pervivencia institucional no es algo dado.

⁶ Esto, evidentemente, está muy relacionado con los procesos enmarcadores de Goffman y con la forma en que la cultura y la ideología condicionan las percepciones de la realidad. Como afirman March y Olsen “La información acerca de las consecuencias de las distintas alternativas se genera y se comunica mediante instituciones organizadas, de manera que las expectativas dependen de la estructura de las conexiones dentro del sistema, así como de los modos en que se suman los prejuicios y los contraprejuicios.” (1993: 17).

lo que hace es tejer una red de significantes que constituyen el marco cognitivo de las acciones, interpretaciones y percepciones de los actores dentro del mismo -establecen y responden a definiciones aceptadas y creencias que componen los mapas mentales de la gente-, de los cuales derivan, entre otras cosas, procesos de legitimación de regímenes y autoridades políticas (Dobry, 1988). Cuando así sucede, las reglas son “lo dado por hecho” (Jepperson, 1999). Adquieren cierto grado de externalidad para el actor que, tiende a ver las relaciones que constituyen su campo como algo objetivo -externo, impersonal y evidente- (Berger y Luckmann, 1968), y a establecer sus cálculos de acuerdo con las referencias que derivan de índices y mecanismos de evaluación originados en la lógica sectorial.⁷

Las instituciones hacen muchas otras cosas además de constreñir las opciones de los actores. Entre otras también las amplían, al crear canales de información estables y garantías para el juego (Geddes, 1995). Además, las reglas establecen también repartos de recursos, formas de acceso al juego y un mismo formato de secuencias estandarizadas a los cuales se deben adaptar los actores (Jepperson, 1999: 193), y que dan lugar a rutinas y repertorios estratégicos (Tilly, 1978), los cuales constituyen una fuente estable de información en toda interacción. Las instituciones pueden, entonces, moldear no sólo estrategias sino también preferencias, en tanto establecen ciertas identidades y líneas de actividad para las mismas, lo que implica constricciones a la acción instrumental pero también modalidades nuevas de acción programadas (Berger y Luckmann, 1968: 75).

Las instituciones, no obstante y siempre hablando en potencia, tienen un papel todavía más amplio que el de constricciones o el de influencias directas sobre las líneas de acción y las preferencias de los actores. También intervienen en los resultados en cuanto agencia de ejecución. Sin excluir bolsas de relaciones personales cara a cara - caracterizadas por ser jugadas directas donde las líneas de acción modifican por sí mismas la situación de los protagonistas de una interacción dada-, lo propio de las relaciones pautadas por instituciones es un tipo de juego con jugadas indirectas, donde la relación entre la jugada y el resultado del intercambio de jugadas -la matriz de recompensas-, se ve mediada por una pantalla institucional que retraduce y reevalúa en

⁷ En este sentido podemos hablar de cálculos contextualizados por definiciones institucionales de la realidad que, en cuanto tales, vienen a sostener qué conductas son o no legítimas. Así muchas de las conductas que no responden a cálculos instrumentales sí pueden hacerlo a cálculos axiológicos y a formas en que los actores y organizaciones refuerzan su legitimidad dentro del campo político amoldando sus comportamientos a aquello que es compartido como lo correcto (Boudon, 1988: 191).

su propia lógica la jugada, con lo que ésta se aleja hasta cierto punto del alcance y control del jugador inicial, de manera que la eficacia de una acción va a depender tanto de las preferencias de los actores como de elementos derivados de esa agencia de ejecución como son rutinas, calendarios, procedimientos, reglas de juego, intereses y relaciones de fuerzas internas, que mediatizan la acción (Goffman, 1969). El resultado es que inducen a equilibrios que librados a juegos racionales simples no tendrían lugar, por lo que hablar de juegos en equilibrio equivale en estos casos a hablar de instituciones de equilibrio (Shepsle, 1999: 360).⁸

Descartando accesos de locura transitoria, más graves en el origen que en las consecuencias, ¿cómo es factible en este esquema que alguien decida protagonizar un golpe de Estado? Por supuesto, esto es algo que depende del grado de objetivación. Esto es, la lógica de las acciones en el origen de la crisis es *consecuencia directa* del nivel de objetivación, que es su contexto preciso. Se trata de una obviedad. En un sentido estrictamente lógico, por muchas oportunidades que haya para un golpe de Estado este sólo será posible si los actores con oportunidad para actuar cuentan con un sistema de evaluación que les lleve a reconocer dicha situación como una oportunidad, tienen un sistema de preferencias donde dicha opción es asumible, y cuentan con repertorios de acción y recursos movilizables. Por ello en la base de la decisión golpista hay un cálculo medios-fines, donde se entrecruzan distintas operaciones. Un cálculo de oportunidad, que relaciona el beneficio de vencer, los costes de perder y las posibilidades de vencer. Y un cálculo de pertinencia, que evalúa qué ocurriría si no se actúa según el criterio del valor que se otorgue al *statu quo*. Según éste puede limitarse a un cálculo de oportunidad o llegar a ser un cálculo de amenaza.

Globalmente hay cuatro factores que dan la pauta: el balance de autonomía entre campos; las operaciones previas al golpe, que abren el campo político a movimientos ajenos; la flexibilidad de las instituciones para reconducir la situación antes que se desencadenen movimientos decisivos que no tienen retorno; y la capacidad para generar juegos simbólicos.

El caso es que un golpe -sigue siendo igual de oportuno este argumento para otras modalidades de crisis- es posible porque un grado extremo de objetivación no deja de ser un ideal por varias razones que tienen que ver con el carácter de las instituciones. En

⁸ Un equilibrio estructuralmente inducido es aquel en que “(...) ninguna otra alternativa permitida por las reglas de procedimiento es preferida por parte de todos los individuos, unidades estructuradas y coaliciones que posean un poder de veto o de voto diferenciado.” (Shepsle, 1999: 365).

concreto hay dos conjuntos de factores que establecen una dinámica problemática. Por una parte, el que buena parte de las jugadas, también en épocas rutinarias, gire en torno a las mismas definiciones institucionales, lo cual limita la naturalización del *statu quo*. Incluso allí donde está ampliamente aceptado, su carácter no deja de ser inestable al depender de una proximidad última entre lo que sucede y lo que se predica que debe suceder.

Por otra parte, los actores no dejan de jugar en múltiples arenas, lo cual abre la posibilidad de que se encuentren ante instituciones con reglas contradictorias. Ciertamente, esto no quiere decir que carezcan de alguna forma de articulación. Ya hemos señalado que en situaciones rutinarias se establecen redes de dominación entre instituciones, con principios básicos que intentan regir las relaciones entre campos de forma más o menos explícita. Estas cristalizaciones institucionales -formas de Estado propiamente dichas- no implican, sin embargo, una coherencia o una estabilidad consustanciales. De hecho es la relación entre capacidad normativa y capacidad material, repartidas dentro del Estado en esa red de dominación, la que nos da la clave para leer los acontecimientos antes de la crisis. Esto es, los mecanismos por los que se establecen prioridades, se definen posiciones dentro del Estado -quién decide qué-, y se establece el reparto de recursos -quién puede hacer qué-. Ninguna articulación estatal, en todo caso, puede obviar un problema de origen. Con orígenes históricos y principios de ordenación diversos, las instituciones cuentan con un carácter potencialmente incompatible entre sí, lo que supone una fuente de contradicciones internas dentro del Estado y dentro del mismo campo político.⁹

Esta heterogeneidad en toda configuración estatal significa una cosa muy clara. No basta un algo grado de objetivación de las relaciones institucionales para que desaparezcan los golpes de Estado, puesto que hay configuraciones que en su misma definición de tareas los fomentan -véase la idea de tutela militar que rige las relaciones en muchos Estados-. Es más, aunque no sea éste el caso, el grado de objetivación de la política va a ser un tema móvil como consecuencia directa de que las instituciones siguen líneas de desarrollo segmentadas que limitan las posibilidades de una síntesis institucional, y de que los actores relevantes van a poner en juego recursos para modificar esa situación.

⁹ Esto introduce cierta matización a la idea de campo de Bourdieu, que aquí aparece desprovista de la coherencia lógica y homología estructural que en la definición original tienen entre sí los distintos campos (Corcuff, 1998: 33).

Podemos aceptar, entonces, un presupuesto de heterogeneidad institucional que cuente con un doble origen: la existencia de reglas no congruentes entre sí y la presencia de actores individuales, colectivos y organizaciones institucionales con objetivos, intereses y definiciones propias, actuando en varias de esas heterogéneas arenas. El resultado de esto aparece como un "conjunto institucional contingente" (Jessop, 1996: 93), donde las reglas de juego, los marcos de interpretación y, por ende, las preferencias de los jugadores y la matriz de recompensas no son algo dado, estable y previo al juego sino parte de lo que está en juego (Schelling, 1964).¹⁰ Esto no quita para que la capacidad para mantener o modificar los repartos de poder entre campos, y dentro de cada uno de ellos, no dependa directamente del grado en que estaba institucionalizado el reparto previo que se cuestiona sino todo lo contrario. Precisamente es este balance inicial el que viene a prolongarse durante la crisis y por ello es habitual que los golpes de Estado tengan un carácter poco sorprendente para los actores afectados, lo cual tiene que ver claramente con procesos previos a la crisis que ya venían repercutiendo en el balance de poder.

En este contexto polimorfo las conductas de los actores nunca están completamente enmarcadas ni sus líneas de acción perfectamente segmentadas. Hay arenas que se entrecruzan y actores que juegan en las mismas, y en esos juegos en múltiples arenas, regidas por reglas diversas, es donde podemos localizar la lógica entre las capacidades de solución cooperativas que vienen de instituciones concretas y las acciones que la dificultan con origen en las fisuras y contradicciones entre instituciones. Esto es, la respuesta a porqué se dividen las elites en contextos donde el resultado de la división parece a primera vista subóptimo. Esto es algo que buscaremos menos en una configuración estatal en sí misma, idea que está en la base de la pregunta de qué régimen es más proclive a la actividad golpista, como en la relación entre dicha configuración y los movimientos que en juegos rutinarios se producen dentro del Estado antes de la crisis, idea que nos remite a qué estrategias "normales" abren la oportunidad para que estrategias posteriores inicien una crisis.

¹⁰ En estas luchas el orden simbólico se convertirá en el objeto de movimientos clave, puesto que todo pasa a depender en un momento dado de la coherencia interpretativa para enmarcar la vida política (Goffman, 1982). Por eso mismo la imposición de sentido será objeto de juegos decisivos antes de la crisis.

1.3.- La debilidad estatal como pauta de decisión golpista

Entre otros predicados, ha quedado claro que una crisis se origina en movimientos que buscan cambiar el formato de juego sin respetar las reglas del mismo, provocando cambios bien en las constricciones, bien en el conjunto de jugadores, bien en la información disponible, en los movimientos permitidos, en la secuencia del juego o en el reparto de recursos. La cuestión clave es si esto no sería posible, y en principio bastante menos arriesgado, desde dentro de las instituciones. Esta dista de ser una pregunta retórica. De hecho, la idea de que el reparto de poder dentro del Estado es el objeto preferente de los movimientos que se dan entre y dentro de los campos que forman un Estado, en particular el político y el militar, avanza una intuición clave: que lo que se pone en juego con un golpe de Estado ya fue objeto de juegos previos. De aquí deriva una perspectiva en la que la crisis no es el resultado de algo, véase de una autonomía militar o política, sino parte de los enfrentamientos en que se genera o intenta asentar ese algo. Dicho de otra manera, los militares o los políticos -o terceros actores- no emprenden o apoyan aventuras golpistas simplemente porque sean autónomos, que sí, sino porque además buscan serlo cambiando las condiciones de partida.

En este ámbito podemos considerar que los militares persiguen su autointerés de la misma manera en que puedan hacerlo los políticos, esto es, de acuerdo con su posición y con lo que ellos consideran que es su interés, y éste es fruto directo de su autopercepción y del conjunto de creencias que han elaborado (Fitch, 1998). La cuestión, por tanto, es por qué los militares y/o los políticos eligen la ruptura y no optan por juegos de cambio menos arriesgados.

El argumento que deriva de lo dicho hasta aquí es que la opción por la ruptura va a depender del valor otorgado al *statu quo* en una situación en que éste se encuentre en dificultades. En este sentido las fallas en los mecanismos de reproducción institucional y los mismos efectos de la heterogeneidad de la construcción estatal sobre las posibilidades para crear soluciones de equilibrio en los juegos políticos son la condición de oportunidad básica para la crisis y al mismo tiempo el factor básico que explica la decisión última golpista. Esto es, el paso que hay entre una percepción de oportunidad, tal oportunidad y la decisión de emprender una línea de acción. En este ámbito, los movimientos de ruptura institucional se ven precedidos, en el tiempo y en la lógica, por una deficiente delimitación del campo político. Esto es, que temas que pertenecen al

ámbito de decisión de la política empiezan a ser tratados y considerados como propios por actores ajenos a ese espacio. O, lo que es lo mismo, hay una incapacidad dentro del campo político para encontrar soluciones a juegos clave.

El argumento es que para que se pase de una percepción de oportunidad -derivada de la lectura de un marco de oportunidad basado en el balance de autonomía, entre campos e instituciones, y en el reparto de recursos- a otra de pertinencia tiene que pasar algo, y que este algo es que algunos de los juegos políticos juzgados como claves no encuentran solución o encuentran una solución demasiado distanciada de las preferencias de los golpistas. En esto juega un papel central la dirección que toman las acciones estatales sobre los juegos simbólicos, pero también y de forma clara la flexibilidad institucional tiene un papel independiente generando o socavando el interés por el mantenimiento del *statu quo*.

En el primer caso nos referimos al impacto de la acción estatal sobre las posibilidades de reconducir los problemas materiales en un orden simbólico. Al respecto, reformulando a Goodwin, podemos considerar que hay conductas del sistema político que favorecen la creación de una cultura de oposición a la democracia por actores clave de la misma (1997: 17-18). De manera muy significativa la aplicación continuada de políticas impopulares o la protección manifiesta de desigualdades ampliamente reconocidas como tales puede llevar a politizar los conflictos en torno al Estado, al tiempo que fomentar una visión desobjetivadora de la política institucional, apreciada como una serie de reglas fútiles e indiscriminadas. Los mismos juegos políticos, por tanto, son los que acaban creando contextos que generan orientaciones estratégicas de ruptura y que, al mismo tiempo, dificultan las capacidades de respuesta institucional al reto -debilitan al Estado-.

En el segundo caso la capacidad de las instituciones para encontrar soluciones a los juegos políticos prototípicos antes de que estalle una crisis incide directamente en los cálculos de beneficios, induciendo unos equilibrios donde no haya incentivos para actuar de manera distinta a como se hace dentro de la institución ni para desear que otros actúen de otra manera. Y es que, ciertamente, una forma de evitar tentaciones rupturistas es evitando que se pase de una percepción de oportunidad a otra de pertinencia, y la manera más directa es posibilitando cambios desde dentro de las reglas que se quieren subvertir, facilitando el desarrollo de juegos de cambio institucional sujetos a reglas. Por ello no es aventurado considerar que cuanto más rígida sea una institución -menos contemple dentro de sus cauces establecidos el cambio de alguno de

sus elementos y más requisitos plantee para el mismo-, más tenderá a alejarse de las preferencias institucionales de parte de los actores y, por tanto, menor será su capacidad para hacer frente a crisis políticas generalizadas. Así, una institución flexible será un incentivo en sí misma para permanecer en el juego, mientras que una institución rígida lo será para romper la bajara ante condiciones externas adversas. La consecuencia de todo lo expuesto hasta aquí es que las características de la crisis van a depender de la solidez del entramado institucional -de la red de dominación entre campos- o, más exactamente, del impacto de las acciones de los actores sobre dicha solidez y del impacto de las reglas sobre la amplitud de las opciones en manos de los actores.

1.4.- Militares y políticos. Quién decide y quién resuelve en los golpes de Estado

El argumento resumen de lo hasta ahora presentado es que cuando se produce un debilitamiento de la democracia (por circunstancias muy diversas, pero que se aprecia en todo caso en que pierde el monopolio de los temas políticos), se van a crear las condiciones para que unos actores que vieran factible un golpe de Estado ahora lo vean como pertinente. La capacidad de cierre del espacio político es, por tanto, la variable explicativa en lo que concierne a las oportunidades de los golpes de Estado. Los juegos simbólicos lo son en cuanto a las lecturas de reconocimiento de oportunidades, y las modificaciones inmediatamente anteriores en los balances de poder lo son en cuanto a la pertinencia de un golpe. Esto último depende de cual es el balance inicial, de la concentración/dispersión de recursos entre instituciones, tema que aquí abordaremos, así como de los impactos de movimientos de autonomización sobre ese balance.

Sostenemos que, de forma directa, el balance de autonomía entre campos (concretado en la capacidad para definir, captar y controlar el flujo de recursos sin injerencias externas, asignando posiciones institucionales a los actores, asentando la matriz de distribución de recursos, el valor de los mismos, las formas de acción y los objetivos permitidos y prohibidos) va a ser el que nos dé la pauta de quién puede decidir en un momento dado llevar a cabo un golpe de Estado, qué tipo de momentos van a ser esos, y qué posibilidades tendrán de solucionar la coyuntura de crisis a su favor; pues condiciona la capacidad para resolver juegos básicos, el origen interno-externo de definiciones de preferencias y la fluidez-rigidez de las lecturas de la coyuntura.

Simplificando el panorama, las variables que nos permitirán medir ese balance de autonomía son la posición y movilidad de las líneas de veto, la concentración/dispersión de recursos, en ambos casos entre campos e instituciones y por ende entre los actores que las componen, y la capacidad para definir cursos de acción propios. Sobre estos tres elementos operarán los actores antes de la crisis y serán los resultados de estas operaciones los que se encuentren en el origen de la crisis y, en parte y como veremos en el siguiente apartado, los que condicionen la salida de la misma.

De forma clásica, estas cuestiones se han tratado en el marco de la temática del militarismo.¹¹ Ciertamente son pocas las conclusiones incontrovertibles, pero hay una que podemos aceptar como consensuada. Esto es, que si un alto grado de profesionalización no implica que los militares dejen de actuar en política o que, en cualquier caso, no sea posible ligar en una sola dirección profesionalismo y politización, significativamente sí podemos considerar que determina tanto la forma en que lo hacen como la importancia que otros factores adquieren. Veamos por qué es así.

En primer lugar porque la autonomía militar incide en la posibilidad de que los militares sean, en el desencadenamiento de la crisis y en su salida, un agente. Esto, que resulta redundante, es fundamental. Ciertamente, autonomía y capacidad de decisión es la misma cosa, pero el que los militares la posean no significa que siempre esté atribuida a los mismos actores, y que este factor es la que va a marcar la pauta de la dinámica o, lo que es lo mismo, bajo qué condiciones los militares deciden emprender acciones de ruptura y bajo qué condiciones triunfan. En este marco es perfectamente legible la distinción descriptiva entre golpes de Estado elitistas e institucionales como derivada del nivel y contenidos de la profesionalización militar. El siguiente cuadro ofrece un esbozo de lo que queremos decir.

¹¹ Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias se trata en Diamond y Plattner (1996), Fitch (1986, 1998), Fitch y Fontana (1990), Feaver (1998:407-434), Goodman, Mendelson y Rial (1990), Kruijt y Torres-Rivas (1991), Loveman (1994: 105-189), Lowenthal y Fitch (1986), Mares (1998; 2001b), Millet y Gold-Bill (1996), Pion-Berlin (1992; 2001a), Schiff (1995: 7-24), Silva (2001), Stepan (1988), Varas (1988; 1989).

Esquema 1.1. Balance entre campos y movimientos transectoriales

		Campo político	
		<i>Delimitado</i>	<i>Abierto</i>
Campo militar	<i>Delimitado</i>	Neutralidad política (1)	Intervenciones militares institucionales (2)
	<i>Abierto</i>	Instrumentalización política de los militares (3)	Alianzas elitistas entre políticos y militares (4)

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro nos plantea dos cosas. Un esquema de relaciones entre los campos político y militar y las estrategias factibles de consolidación institucional para modificar o solidificar esos sistemas o, lo que es lo mismo, qué hace que se pase de un punto a otro del esquema.

Las posiciones son bastante claras. En congruencia con lo argumentado hasta ahora, un campo político abierto o que se abre -cuyos temas se deslizan fuera- es el preámbulo de algún tipo de crisis, pues los actores de otros campos acabarán por actuar con el fin directo de decidir en este ámbito. Esto, por cierto, es algo muy distinto a que lo logren. Ahora bien, lo que nos interesa resaltar es que una vez sucede esto, la particular relación entre militares y coacción lleva claramente a que la posibilidad de que intervengan gravite sobre cualquier tipo de crisis. Por su parte, esta intervención va a depender del grado de cierre o de apertura del campo militar, medido como el político por el reparto de recursos en juego y por las líneas de veto. En estas dos variables se contienen distintas matrices de constricciones y de incentivos que generarán claras diferencias en las orientaciones y composición de los golpistas.

Cuando un sistema de gobierno civil está consolidado, lo cual no implica que no pueda dejar de estarlo, las cosas estarán claramente en la parte superior del primer cuadrante, con unos límites claros, precisos y regulares entre un campo y otro, y con un sistema de veto en una única dirección. Los políticos podrán vetar cualquier decisión militar, circunscrita además a labores técnicas, pero los militares no podrán vetar decisiones políticas. El principal peligro para esta situación civil ideal se encontraría en que los resultados de algunos juegos políticos generaran un contexto de cultura de oposición al sistema que dejara abierta la opción de ruptura. Pero incluso en caso de darse ésta las posibilidades de las elites políticas de aliarse con militares o de instrumentalizarlos

están ampliamente presentes. Ahora bien, también nos podemos encontrar con una neutralidad militar débil, basada en acuerdos explícitos o implícitos de no injerencia antes que en principios. En estos casos no hay que subestimar que unos militares recelosos de injerencias externas inhiban su interés por temas políticos para salvaguardar su autonomía -contraigan voluntariamente la temática de interés militar-, pero tampoco hay que olvidar que se trata de un tipo de relación sumamente inestable, donde cualquier circunstancia y movimiento es medido por el criterio del mutuo respeto y donde, como en cualquier otra situación, siempre va a haber decisiones políticas que afecten a los militares. Por ello consideramos que según el éxito de las distintas estrategias de autonomización una neutralidad débil acaba siempre en alguno de los otros puntos, y esto es algo fundamental de cara a nuestros casos de estudio, puesto que regímenes civiles nuevos y no consolidados, como de los que se trata, suelen equivaler a alguna componenda de este tipo. Es, de hecho, la situación más móvil.

Otras situaciones del esquema contienen la misma simplicidad descriptiva. Con un campo militar abierto a injerencias la matriz de intervención dependerá de la situación dentro del campo político. Bien pueden convertirse en un instrumento de unas elites unidas para, por ejemplo, cerrar el acceso a las instituciones a nuevas fuerzas (3), bien puede ser un recurso que se introduce directamente en los juegos políticos (4).

La cuestión puede así centrarse en dar cuenta de qué hace que la relación entre militares y civiles se mueva desde esta débil neutralidad política a cualquiera de los otros puntos del esquema y qué hace que suceda a la inversa. Ahora sí podemos retomar los argumentos básicos sobre el militarismo, cuya idea central es que el grado de institucionalización militar incide directamente en las opciones de los militares y de los políticos. La hipótesis que planteamos es muy simple. Cuanto mayor sea la proximidad de lo militar a una institución total ampliada,¹² menor será la capacidad de fuerzas

¹² Erving Goffman define una institución total como un lugar de residencia y de trabajo en donde un gran número de individuos que se encuentran en la misma situación, separados del mundo exterior por un período relativamente largo, desarrollan conjuntamente una vida de reclusión cuyas modalidades están explícita y minuciosamente reglamentadas. Entre los distintos tipos de instituciones sociales se encuentran los cuarteles. Se caracterizan por ser universos cerrados, microsociedades concentradas, donde la autoridad, fuertemente coercitiva, regula la actividad cotidiana minuciosamente para que dé lugar a conductas seriadas. En tal sentido, la disciplina racionalizada que domina tiene por objeto subordinar los factores que deciden la conducta individual, tal y como sería llevada a cabo en sociedad, para adecuarlos a conductas seriadas. Hay que pasar, por tanto, una resocialización en el ámbito educativo, de ahí la importancia del sistema de academias y los contenidos que en él se imparten. De ahí, también, la importancia que reviste la interacción ritual. Por otra parte, cuando hablamos de ampliada lo que hacemos es extrapolar los rasgos de la institución social que llamamos cuartel a la institución política que llamamos Fuerzas Armadas. Así, cuanto más se acerque a los rasgos descritos, más probable será caracterizar como institucional la acción de las Fuerzas Armadas. Por supuesto, la estricta jerarquía hace

externas para influirles y menor será la capacidad de las elites militares para actuar de forma independiente.

Por un lado, hay una relación inversa entre el grado de institucionalización de las relaciones militares internas y las posibilidades de que elites y grupos externos puedan influir en los militares directamente. Aplicado a las opciones de acción política el resultado es que cuanto más se dé este caso menores serán las posibilidades de un control político directo y más arriesgados serán los intentos para ello y, por tanto, más dependiente será la consolidación política de las estrategias de cierre del campo político, de variables intervinientes que debiliten indirectamente a los militares, y de amplitud de los temas que los militares consideren como propios. Las maniobras de control directo serán muy arriesgadas pero, a cambio, contarán con oportunidades para inutilizar indirectamente a los militares. Por el contrario, con unas relaciones militares poco institucionalizadas o en proceso de desinstitucionalización se amplían las posibilidades de un control directo sin provocar situaciones golpistas, pero también lo hacen las de formar alianzas entre actores de distintos campos que sí fomenten golpes de Estado. Esto es, las razones para una politización se diversificarán. A las preferencias individuales o grupales de los oficiales se sumará la capacidad de actores de otros campos para ofrecer incentivos selectivos que impliquen a los oficiales en sus preferencias, lo cual hace probable que nos podamos encontrar con diversos grupos de militares intentando participar de la política al mismo tiempo, cosa que difícilmente encontraremos en unas FFAA institucionalizadas. Precisamente uno de los rasgos más característicos de la cohesión militar es su capacidad para tamizar el contexto, de tal manera que cuanto más importante ha sido la cohesión interna menos lo ha sido el contexto en que se produce la acción militar y viceversa o, por mejor decir, más importante ha sido la lectura que del contexto se hace en el proceso de evaluación y decisión interno y menos influencia tienen lecturas externas.

Por otro lado, también hay una relación inversa entre el grado de institucionalización de las relaciones militares internas y las posibilidades de acciones militares elitistas. Esto nos da la pauta de la clásica división descriptiva entre acciones militares elitistas y acciones militares institucionales, para retomar de forma más delimitada la idea de que el nivel y los contenidos de la profesionalización militar hayan caminado de la mano

coincidir la acción de las Fuerzas Armadas con la decisión de los individuos que se encuentran en su cúspide, pero recordemos que se trata de una decisión fuertemente condicionada por la socialización militar previa, por valores, normas y conductas tipificadas (Goffman, 1974).

con sus formas de politización. A mayor cohesión y disciplina interna menores posibilidades de que una elite militar actúe al margen de la institución castrense y, en caso de darse, menores posibilidades todavía de éxito. Por ende, en este caso mayores serán las posibilidades de que la intervención militar tenga un carácter institucional, bien en origen, bien *ad hoc*.

Por supuesto, la condición fundamental para que podamos hablar de intervención militar institucional se encuentra en que la acción que se emprende esté regida por las mismas reglas que rigen la institución. Así por ejemplo, si una regla básica del funcionamiento militar es la jerarquía, la intervención institucional debe estar encabezada por el alto mando, y si otra de sus reglas es la disciplina interna, el conjunto del arma debe seguir la orden de acción. Nada implica, por otra parte, que en una acción institucional todo el mundo esté de acuerdo, pero sí que la divergencia se encuentra inhibida por el funcionamiento de algún tipo de mecanismo. En este sentido, al igual que muy pocos atribuyen un sentido unitario a la elite política sino que esperan que éste surja de acuerdos y alianzas y del funcionamiento de reglas, entre los militares se aprecia que el consenso doctrinal es un valor objetivamente irrelevante mientras funciona la institución, y cada vez más conflictivo si no lo hace.

Cuando los atributos institucionales tradicionales funcionan eficientemente, con el uso regulado de los recursos militares y con la reglamentación del reparto de posiciones internas de poder, las opciones individuales se estrechan convincentemente y, tanto o más determinante, se reduce la elite militar que puede actuar a aquélla que está en la cúpula. De ahí la relevancia de una variable tan estandarizada como el sistema de ascensos para el mantenimiento de una estructura de incentivos que ate tanto al alto mando como a los mandos medios. Previsiblemente los mandos medios que tomen iniciativas políticas serán muy escasos ante un marco donde prima la subordinación de preferencias individuales a preferencias surgidas del proceso institucional de decisión interna y donde las perspectivas de ascenso objetivas ligan su interés colectivo a las reglas. En caso de actuar, la misma concentración de recursos derivada del funcionamiento jerárquico hará que no cuenten con posibilidades reales de que su acción tenga éxito al margen de la institución. Es más, el alto mando verá esto como un caso de indisciplina que procurará castigar, y esta penalización es algo que pesa considerablemente sobre el cálculo de costes.

En suma, si de la institucionalización militar no podemos derivar ninguna forma de intervención política necesaria, sí es evidente que la morfología de las intervenciones

dependerá directamente de esta variable. Podemos, por tanto, establecer una relación inversa entre autonomía institucional y autonomía elitista dentro de las Fuerzas Armadas.

La relación entre elitismo militar e injerencias externas es, por otra parte, bidireccional. Precisamente la réplica de una débil institucionalización es que actores ajenos cuentan con capacidad para inmiscuirse. En un campo no disciplinado por completo, qué hace que unas elites militares emprendan o tomen parte en golpes de Estado guarda estrecha relación con los incentivos que encuentre, los cuales pueden tener orígenes extraordinariamente diversos. Oportunidades selectivas de promoción política o militar, percepciones colectivas de amenaza a la corporación o a grupos sociales y políticos con quien se ligen, además de un largo etcétera que se mueve entre dos extremos, el temor a perder beneficios adquiridos con unos métodos si estos cambian y el deseo de lograr nuevas cosas. Esto genera dos dinámicas contradictorias entre los militares. Por un lado nos encontramos con una tendencia a dejar abierto el campo militar a recompensas que vengan de fuera. Por otro lado aquellos privados de tales recompensas pueden actuar para intentar cerrar el campo y establecer unas reglas claras y prefijadas que otorguen unas –supuestas- oportunidades iguales -las habituales rebeliones de grupos de militares a mitad del escalafón-.

Las opciones estratégicas de los políticos respecto a la modificación en la consistencia militar institucional son muy conscientes de esta alternativa básica, mucho más si nos encontramos con que el origen de esos políticos es militar. De entre todo el abanico de elementos sobre los que se puede intentar una intervención, el sistema de ascensos ha tenido un papel preponderante. Las razones son prácticas. Por una parte, algunos de los elementos de cohesión militar como símbolos y rituales o incluso definiciones de función son relativamente permanentes a medio plazo o, cuando menos, exigen una intervención con ese horizonte temporal. Por ello en procesos que intentan un control civil sobre los militares se tiende a incidir en otros elementos más inestables: los recursos materiales y el sistema de ascensos. Cuando las reglas de ascensos en la escala se han visto subvertidas, y los criterios de afinidad política y personal están por encima de las reglas objetivas, el principio de jerarquía se ha resentido y la autonomía del campo militar ha decrecido invariablemente. En tal sentido, el sistema de ascensos es un medidor muy fiable sobre la capacidad coyuntural de cierre del espacio militar y la autonomía del mismo para emprender y resolver una situación de crisis.

Esquema 1.2. Opciones de la elite política

Elite política	Cohesionada (a)	Se alían con (a.1)	Militares cohesionados (a.1.1)	Neutralidad política
			Militares no cohesionados (a.1.2)	Instrumentalización de los militares
		No se alía con (a.2)	Militares cohesionados (a.2.1)	Iniciativa militar
			Militares no cohesionados (a.2.2)	
	No cohesionada (b)	Se alía con (b.1)	Militares cohesionados (b.1.1)	Irrelevancia política
			Militares no cohesionados (b.1.2)	Elites cívico-militares en competencia
		No se alía con (b.2)	Militares cohesionados (b.2.1)	Iniciativa militar
			Militares no cohesionados (b.2.2)	

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto los políticos han alternado dos estrategias incompatibles. En ocasiones se ha buscado una profesionalización mayor y más objetiva de las FFAA con el objetivo de imposibilitar acciones militares elitistas. En otras ocasiones, sin embargo, muchos actores políticos no han dudado en intentar influir en los militares para resolver sus conflictos, con lo que las FFAA han resultado ser en dichos periodos la principal cantera de renovación de las elites políticas. En este sentido, si los gobiernos civiles han contando con fuertes incentivos para tecnificar la profesión mientras han considerado que ésta implicaba la salida de los militares de la política, propensión posteriormente prolongada en dinámicas de consolidación burocrática que también han incentivado el apoliticismo; también se han encontrado con incentivos para implicar a los militares en política en tanto han definido los retos sociales y políticos en términos de unas amenazas insuperables para su posición. De forma algo más formal, podemos decir que la importancia dada a la profesionalización frente al “efecto salvador” ha dependido de la forma en que las elites políticas y militares han ordenado sus preferencias en cuanto al acceso al gobierno y que, a su vez, este orden ha dependido del contexto social y político en que se daba. Así, las elites políticas han recurrido a elites militares ante tres

tipos de casos básicos: movilizaciones sociales, intentos de apertura del sistema político a nuevas fuerzas, conflictos interelitistas.

Cuando el campo militar se encuentra fuertemente institucionalizado la dinámica de intervención se invierte, pues sólo encuentra un punto de entrada posible en el sistema de decisión militar: los juegos simbólicos internos encaminados a definir los componentes discursivos del profesionalismo militar. Por ello las causas de las intervenciones institucionales, como colectivo reglado, dependen de los resultados de los juegos internos de definición de preferencias institucionales. Cuanto más expansiva sea la definición de intereses, más fácil les será a los militares encontrarse ante una situación donde consideren que sus intereses están en juego y amenazados y, por tanto, mayor será la propensión a actuar.

Cualquier proceso de decisión golpista no se detiene, no obstante, en la existencia de discursos y relaciones de fuerzas que los hagan factibles. Estos elementos no llevan automáticamente a que se elija tal línea de acción. Entre una cultura militar permisiva con acciones expansivas -fuera de su campo- y la acción encaminada a la quiebra de las estructuras de poder hay dos pasos que faltan por dar. El primer paso son unas evaluaciones tácticas de la situación en la coyuntura previa al golpe que lleven a apreciar un riesgo en el mantenimiento del *statu quo*, además de la factibilidad del mismo golpe. Por ello resultan tan importantes las acciones estatales antes del mismo. El segundo paso es que consideren que la modificación del *statu quo* les corresponda a ellos (Stepan, 1978: 136). Este paso sólo es posible si previamente hay una evaluación optimista, sea o no acertada, de las propias capacidades aplicadas a la acción de gobierno y si, adicionalmente, evalúan a los políticos a raíz de acontecimientos coyunturales como menos capaces o, más directamente, con un estorbo. Por decirlo de otra manera, deben realizar la conversión de preferencias públicas sobre cómo deben manejarse diversos asuntos en preferencias sobre la forma de gobierno.

Lo que suceda dentro del campo político va a devenir fundamental para comprender cómo se puede contraer o expandir el ámbito de interés militar. En una situación previa de tutela militar, la eficacia política en los juegos de gestión pública se mostrará como el camino decisivo para contraer los intereses militares, puesto que si son capaces de solucionarlos tendrán mayores posibilidades de definirlos como temas políticos exclusivos. Si no sucede así y se forman problemas insolubles, las probabilidades de que se produzca un golpe de Estado se incrementarán considerablemente (Linz, 1996). En estos límites problemáticos entre la política y lo militar, el mismo debilitamiento

estatal general que provoca una crisis fiscal o movimientos externos –guerrillas, por ejemplo- tiende a desplazar las líneas de conflicto: en el primer caso las orientaciones de las políticas públicas comienzan a ser discutidas por los militares, mientras que en el segundo el fuero militar, los ingresos personales y la definición del sistema de defensa comienzan a ser discutidos por los políticos.

Las opciones para cambiar las relaciones entre campos se diversifican y se abren nuevas oportunidades mientras que se cierran otras. Con una tendencia hacia la ampliación temática del campo militar, las posibilidades de que la tutela militar se amplíe o aparezca allí donde no la hubiera son muchas. A la inversa, con un campo militar en contracción, lo que aumentan son las posibilidades de manipulación elitista o de control institucional. La diferencia en este último caso estriba en la dinámica política interna y, en particular, con la existencia de controles efectivos entre poderes públicos. Una Presidencia irresponsable y salvadora puede ser un problema tan grande como los militares, puesto que genera lógicas similares a un discurso militar expansivo: una alta capacidad normativa y una capacidad material limitada que desemboca en una verbalización del poder, considerando que las soluciones están en su mano siempre y cuando elimine ciertos obstáculos. Así, si el campo militar tiene fisuras la tentación de introducir sus recursos en la política será muy fuerte ante situaciones percibidas como amenazas o como bloqueos en acciones consideradas como exclusivas.

1.5.- Los efectos de la crisis y la distancia entre la acción y el resultado¹³

Como hemos visto, en el esquema de explicación del origen de los golpes de Estado las interpretaciones que los actores hacen de los hechos son objeto preferente. El argumento que hemos sostenido es muy conocido: Si no se hubieran producido determinadas interpretaciones (A), no se habrían producido determinadas acciones (B), y sin esas acciones no se habría producido tal situación concreta de crisis (C). (A) es necesario para (B), y (B) es necesario para (C). Por tanto, (C) necesita de (A). Otra cosa muy diferente es que se puedan conectar directamente las intenciones de los sujetos con los resultados de sus acciones, incluso en circunstancias improbables en que unas y otros fueran claros e inequívocos. Durante las épocas rutinarias ya veíamos que las

¹³ En este apartado nos vamos a basar fundamentalmente en Dobry (1988).

instituciones funcionaban como pantallas que separaban acciones de resultados. Durante las épocas de crisis buena parte de esas mediaciones desaparecen pero no lo hacen a favor de una relación directa entre objetivos y logros. Como veremos, el desarrollo de esa coyuntura tiene poco que ver, salvo contadas excepciones, con una mera expresión del valor que los distintos factores tuvieron antes, y en ello estriba la distinción entre dinámicas de origen y dinámicas de salida de la crisis.

Los mismos factores y las mismas variables se modifican entre ambos momentos. Cuando una línea de acción golpista se pone en marcha su final es incierto. Obviando errores de cálculo y otras derivaciones de la toma de decisiones, hay algo que distancia definitivamente los cálculos y decisiones iniciales de los resultados finales. Ese algo consiste, sintéticamente, en los efectos que tal acción provoca en la situación institucional por el solo hecho de producirse y, por ende, en las capacidades de cálculo y de acción efectiva de los sujetos.

Situados en la coyuntura propiamente de crisis, ésta tiene una doble cara. En el mismo momento en que elimina constricciones institucionales, multiplica las constricciones ambientales. En el origen de esto se encuentra el tipo de movimientos que desencadena la crisis. Recordemos que consisten en movimientos entre campos que ponen en juego recursos y organizaciones que pertenecen a distintos ámbitos con la finalidad de modificar los principios y reglas vigentes hasta ese momento. En este sentido lo que hacen es desplazar las arenas de confrontación institucionalmente delimitadas (Almond, Flanagan y Mundt, 1973), relajando la relación entre arenas y temas. Esto es, hay temas que pertenecen a una arena pero cuya decisión se escapa de la misma -más específicamente, los temas considerados como políticos empiezan a escapar del ámbito de decisión de la política-. En consecuencia, las jugadas sectoriales destinadas a influir y dirigir el proceso de decisión en esos temas dejan de tener validez frente a movimientos transversales que sobrepasan varias arenas y campos, pues es en ese espacio ampliado donde se ponen en juego tales temas ahora. Se pasa, así, de una interdependencia limitada por las instituciones a otra ampliada, donde se tiende a confrontar directamente recursos y líneas de acción que antes estaban aislados al mismo tiempo que las jugadas sectoriales, al dejar de estar constreñidas por instituciones, tendrán efectos generales indirectos (Dobry, 1988: 157-167). Aunque adelantemos acontecimientos tal vez sea conveniente poner un ejemplo que aclare esta afirmación. Cuando en el Perú de los años setenta se forma un gobierno militar que no llega a crear intermediaciones políticas -a delimitar el campo político- nos encontramos con algo

muy característico: una huelga laboral para pedir un aumento de salario se convierte, directamente y sin pretensiones de ello, en un conflicto político que afecta directamente al ejercicio del poder. El carácter ampliado del juego será, entonces, el que separe la jugada del resultado.

De forma más pormenorizada, si tenemos en cuenta que las reglas se relacionan directamente con el reparto de recursos, con la matriz de recompensas y con la jerarquía entre instituciones y campos, entonces no nos extrañará encontrarnos con que esta interdependencia ampliada tiene consecuencias directas sobre cada uno de estos elementos, generando limitaciones y oportunidades nuevas.

En principio no parece que haya dificultades en aceptar que hay un aumento de los costes de transacción, mayores problemas de acopio y acceso a la información, y que esto en conjunto provoca una mayor incertidumbre. Esto se manifiesta en uno de los efectos más visibles de las crisis, la quiebra en los ritmos temporales específicos que venían caracterizando a los distintos campos y juegos, puesto que el procedimiento de cada juego, la sucesión de jugadas más o menos pautada y preestablecida, pierde sentido y se rompe. Con ello se modifica la estructura de oportunidades ligada a reglas y, de la mano de la pérdida de certezas institucionales, se genera una relativa disociación entre líneas de acción y resultados en el cálculo que de ello puedan hacer los actores, dado que el número posible de resultados de un juego se multiplica (Boudon, 1979), en la misma medida en que los juegos relevantes son diferentes.

No es un contexto de incertidumbre que se base únicamente en un agravamiento de cierta indeterminación en la gama de resultados posibles, que se puede producir también en periodos rutinarios, sino que encuentra su fuente más característica en el cambio que se produce en la relación entre campos. El cálculo se evade por la base, al estar asociado a instituciones y formatos de juego que quedan desfasados, y no es extraño que durante la crisis el tiempo parezca acelerarse, pues la falta de control de la situación tiene su corolario en sensaciones de deslizamiento histórico. Las definiciones y reglas preexistentes pierden vigencia de la misma forma en que lo hacen tanto los instrumentos mediante los que se evaluaban las acciones como los puntos de referencia que antes las definían y que, derivados de la lógica sectorial, dejan de servir como estructura de la decisión desde el momento en que las jugadas no se atienen a las reglas (Przeworski, 1988). En este contexto las líneas de acción se multiplican mientras que las limitaciones informativas convierten en inciertas sus consecuencias, al tiempo que las garantías de acción asociadas a instituciones desaparecen, con lo que las evaluaciones de los otros

jugadores e incluso su mera identificación se fragmente. Por tanto, el dilema de la información se agrava.¹⁴

El desfase entre los componentes sobre los que se asentaba la decisión y el contexto es fácilmente apreciable en el carácter descontextualizado que tienen algunos movimientos, que responden a factores y cálculos que antes eran centrales y que ahora han dejado de ser pertinentes. Por ejemplo, el recurso a ciertas formas de legalidad que son precisamente las que se están subvirtiendo. Estos problemas, sin embargo, no afectan a todos los actores de la misma manera. Hay algunos que adaptan estrategias a la nueva situación, limitando la incertidumbre y simplificando las opciones. Esto depende de dos cosas, el tipo de recursos con que cuenten y, de forma muy estrecha, el grado en que los límites de su institución se hayan visto afectados.

La validez de los recursos es, precisamente, una de las variables que más se ve afectada por la crisis. Aunque la presencia de juegos de diseño institucional en coyunturas rutinarias nos permite comprender que el carácter estable de los recursos se encuentra en todo momento limitado por estos mismos juegos, lo cierto es que la situación cambia radicalmente. Una vez las reglas se quiebran y los espacios pierden su especificidad, los recursos que se le asociaban sufren profundas variaciones en valor e importancia relativa (Almond, Flanagan y Mundt, 1973; Dobry, 1988: 116). En otras palabras, si la crisis implica un cambio en el formato de juego -no necesariamente un nuevo formato-, la matriz de recursos y la matriz de retribuciones cambiará. Esto se aprecia en la rapidez con que los recursos más estrechamente ligados a la política institucional pierden validez de forma equivalente a la que la ganan los recursos más directamente asociados a la coacción o a la amenaza dentro de jugadas directas. Esto es, por sí sola la crisis política modifica la relación entre campos al modificar el valor de sus respectivos recursos, sin necesidad de tener que apreciar cual es la salida de la crisis, y con ello hace que los actores con poder de veto varíen entre antes y durante la crisis: La relevancia de los actores cambia con el cambio del valor de los recursos. Por ello, si la crisis supone una reducción brusca y muy significativa de la autonomía de los sectores afectados, esto no contradice que junto a esa pérdida de autonomía alguno de sus elementos, que en una

¹⁴ Recordemos que en su formulación básica el dilema de la información sostiene que cuando la prueba es insuficiente para justificar un juicio sobre la probabilidad esperada de los distintos cursos de acción no es factible una solución racional. El dilema surge cuando, al introducir un mínimo componente temporal en la dinámica, aparece un punto en el que hay que optar entre seguir recopilando información o decidir un curso de acción, sabiendo que es probable que el tiempo que lleva recopilar el nivel de información óptimo sea tal que implique un colapso de la elección (Simon, 1982, 1986). Sin lugar a dudas la mayor dificultad se encuentra en determinar cuándo el individuo debe dejar de recopilar información para dar paso al momento de la decisión, lo que en sí supone una elección, y no la menos significativa.

situación normal gozarían de un margen escaso o cuando menos más limitado, vea ampliada su autonomía (Linz lo aprecia muy pertinentemente en el caso de la Presidencia, 1996: 66-77).

Estos cambios de valor de los recursos no son, en ningún caso, homogéneos. Dependen del recurso inicial que diera origen a la crisis y de la capacidad de cada actor para cerrar el propio campo y para convertir los recursos sectoriales acumulados previamente en recursos eficaces durante la crisis. Esta, ciertamente, es una posibilidad complicada cuando los recursos pierden la especificidad que les daba el estar asociados a ámbitos concretos de acción. Aquí es donde enlaza claramente la coyuntura con la situación previa, pues es una posibilidad que descansa en la capacidad previa para convertir recursos sociales en políticos y viceversa, y donde radica la importancia de los recursos militares por el carácter decisivo asociado a la coerción.

El tema de la escalada de recursos es palpable. No es lo mismo que la crisis se origine en una movilización social, en un conflicto político o en una acción armada. En los primeros casos las instituciones políticas pueden tener un margen de respuesta a través de reformas dentro del sistema, facilitando la conversión de recursos sociales y económicos en recursos políticos y evitando la ruptura final re-racionalizando cursos de acción que respeten el marco institucional. Es más, en último caso los defensores de las instituciones pueden hacer uso de la coerción si cuentan con la lealtad militar o, hablando más estrictamente, si el campo político sigue manteniendo su aislamiento respecto al militar por mucho que no lo tenga respecto al social. Por supuesto, un campo militar abierto o unas elites políticas divididas subvierte por completo esta opción.

En todo caso, cuando los militares entran en juego no hay vuelta atrás. La solución pasará por la asociación de recursos coercitivos -incluida la capacidad para convertir otros recursos, como el apoyo social o internacional, en coercitivos- con líneas de acción específicamente reformuladas de cara al contexto. Esto contiene dos factores distintos: la concentración/dispersión de recursos coercitivos y la capacidad para moverse dentro de juegos simbólicos; aunque nos retrotraen a una raíz común, la capacidad militar para mantener aislada la institución en el contexto de la crisis. Si una institución es capaz de mantenerse aislada habrá ganado muchas bazas. Así, con unos recursos concentrados en el campo militar la salida dependerá directamente de la postura que tomen los militares y, por esta razón, de la posibilidad que haya para influirles desde fuera. Por el contrario, si esos recursos se encuentran dispersos la salida dependerá de la capacidad de concentración y de formación de alianzas previa y durante

la crisis. En ambos casos cobrarán particular importancia los movimientos virtuales en una lucha por definir la situación, y aquí el tener elementos estables donde asentar nuevos juicios es fundamental.¹⁵ Los argumentos, como vemos, son idénticos a los que se pueden plantear en el origen de la crisis, lo que cambia es el contexto y, por tanto, el hecho innegable de que son juegos distintos con soluciones distintas.

¹⁵ Esto es así porque en situaciones de incertidumbre las instituciones serán tanto más eficaces cuanto mayor sea su cohesión organizativa y el aislamiento de sus reglas internas de acuerdo a una coherencia interpretativa propia. Para actores institucionales, reforzar sus mecanismos internos y aislarlos será la base de su éxito durante la crisis y de ahí la frecuencia con que intentan usar tecnologías de aislamiento institucional durante la crisis. El caso más significativo es el del campo militar, que a través de un complejo conjunto de comportamientos ritualizados, ceremonias, uso de símbolos y mitos institucionales intenta reforzar su cohesión interna.

Capítulo 2. Antecedentes. Movilización social y elitismo estatal en la primera mitad del siglo XX

Durante toda la primera mitad del siglo XX, en particular entre 1930 y 1956, se considera que se asentó un patrón golpista característico, profundamente disímil del que se tiende a predicar de los años sesenta. Los dos rasgos fundamentales en los golpes de Estado de este periodo fueron el entendimiento entre las elites políticas y las elites militares y el carácter estrictamente defensivo de los movimientos que llevaron a cabo. En este sentido, un elemento que se reitera es la coincidencia entre movimientos que intentan abrir o modificar el ámbito político y golpes de Estado. Por ello, con poco lugar para las dudas, podemos considerar que los movimientos de ruptura democrática que protagonizan las elites se integran en un marco conflictivo definido por el grado de apertura política.

Los acontecimientos que rondan estos años, en relación muy directa con la dinámica general de politización militar, nos plantean una cuestión fundamental, a saber, hasta qué punto podemos establecer que había una relación directa entre la protesta social y los golpes de Estado o si es preciso atender a otros factores que medien. En este último caso la posición que adoptan los militares y, muy en particular, qué hace que se ligen a las elites tradicionales parece un tema inexcusable. Para poder responder a estas preguntas sobre el papel de la movilización social y de los militares, y teniendo en cuenta que nuestro objetivo está localizado en momentos posteriores, nos limitaremos a una descripción cronológica, muy somera, de la protesta social y del conflicto político originado fuera del sistema, así como de las respuestas que surgen desde éste. La finalidad exclusiva es apreciar si los cambios en el conflicto externo al sistema político regulado tuvieron repercusiones semejantes sobre las orientaciones rupturistas de actores privilegiados o si, por el contrario, se establecieron lógicas relativamente desligadas, así como ver si los cambios en la organización militar afectaron a sus miembros, en concreto a su propensión política.¹⁶ De esta manera, prevemos identificar

¹⁶ Puesto que no es preciso conocer tanto las causas de la protesta como sus resultados políticos, igualmente en este aspecto presentaremos afirmaciones generales y nos conformaremos con remitirnos a explicaciones aportadas por algunos estudios sobre la materia. En cuanto a los datos aportados cabe reconocer una profunda disimilitud que impide comparaciones estrictas. La heterogeneidad de fuentes de conflicto social, de organizaciones, objetivos y métodos, y más si cabe la fragmentación de las fuentes y su escasa sistematización hasta fechas tan recientes como los años sesenta, hace que nos remitamos a

en qué posición se ubican movimientos sociales y elementos militares y a qué se debe su movilidad dentro del espectro que explica las rupturas de régimen, que va desde variable independiente a interviniente o a limitada condición de posibilidad.

Al respecto vamos a recurrir a los siguientes elementos, tomando como punto de partida el nivel de conflicto social: la naturaleza del reto al *statu quo*, las consideraciones de las élites pivotaes sobre las implicaciones de tal reto, la capacidad de absorción del conflicto por parte del sistema político, la capacidad para influir en las élites militares y viceversa, y las consecuencias que las respuestas a ese reto tienen sobre la naturaleza del régimen resultante de los golpes exitosos.

2.1.- La República Aristocrática. Elites y masas en política. Picos de agitación y cierre del espacio político. 1911-1923

En 1895 se inaugura un periodo conocido como la República Aristocrática, considerada como el punto álgido de control oligárquico del país.¹⁷ De entre todos los rasgos que se le pueden atribuir, a los efectos de este trabajo hay dos que conviene recordar. Consiste en un régimen profundamente elitista¹⁸; y se trata de una democracia lo cual, por muy restringida que sea, probablemente sea uno de los mayores saltos en la política peruana tras más de setenta años dominados por caudillos militares. Hasta ese año sólo hubo un

datos muy diversos, dependiendo de la subcategoría a tratar y de la época correspondiente. Para el conflicto laboral tomaremos en cuenta las clásicas estadísticas sobre el número de huelgas, huelguistas y horas-hombre perdidas por este motivo, allí donde sea posible. La falta de fuentes estadísticas anteriores a los años sesenta hace que para fechas previas nos remitamos a fuentes secundarias y nos centremos en puntos de conflicto muy evidentes, como son las huelgas generales y rebeliones violentas que, afortunadamente, ofrecen indicios más que suficientes para el propósito que aquí tenemos. En casos como el conflicto agrario de los años cincuenta y sesenta hay datos relativamente fiables sobre tomas de tierra que serán un buen indicador, tanto como lo es el número y localización geográfica de los muertos causados por conflictos con la guerrilla respecto al nivel de conflicto subversivo en los años ochenta. Esto, sin embargo, no se puede predicar de la represión de los años sesenta, donde los datos han sido sustituidos por rumores sin posible contrastación, dada la opacidad con que se trató el tema, circunstancia totalmente opuesta a la fiabilidad con que diversas comisiones parlamentarias recabaron datos de la guerra desde 1980. En todo caso, el centro de la explicación se apoya en puntos coyunturales donde el conflicto ha sido indiscutible, dada su visibilidad. Por supuesto, allí donde ha sido posible lo hemos acompañado de datos estandarizados.

¹⁷ El de la naturaleza de la oligarquía fue otro de esos debates que recorrió la década de los años sesenta y que ahora está prácticamente abandonado sin que ni tan siquiera se llegara a una definición mínimamente consensuada. La compilación de José Matos Mar (1969) es la mejor introducción al debate en Perú para el que tenga interés en el tema. Por otra parte, sobre estos años nos remitimos al libro ya clásico de Burga y Flores Galindo (1981).

¹⁸ Un dato que nos puede dar la tónica es el de participación electoral. En 1919 el derecho de voto –según la ley electoral de 1896–, por supuesto censitario, alcanzaba tan sólo al 2'5% del total de la población, varones, mayores de 21 años, alfabetos y contribuyentes –aun así bastante más del 0,3% que representaban los 5.180 electores de 1895–.

presidente civil, siendo el segundo Nicolás de Piérola, que toma el poder en 1895. De ahí que una de sus primeras preocupaciones fuera mantener bajo control a los militares. Tanto más si tenemos en cuenta dos cosas. La primera que el mismo Piérola llegó a la Presidencia por un camino muy distinto a unas elecciones, por muy censitarias que fueran: un enfrentamiento directo entre sus milicias y las fuerzas del presidente Cáceres, que equivalió a una guerra civil a pequeña escala. Debía tener muy presente, entonces, el objetivo de evitar sufrir en carnes propias su misma medicina (Klaren, 2004: 258). Por otra parte, cuando en 1896 el Presidente Nicolás de Piérola invita a una misión francesa para que reorganice el Ejército peruano no está haciendo nada extraño en el contexto histórico regional, dominado por el esfuerzo por tecnificar la carrera militar como un intento por alejar de forma definitiva las tentaciones caudillistas de los militares en política.

Las segunda de las circunstancias que mencionamos es que esta misma idea había inspirado un primer intento reorganizador en 1872, precisamente por parte del anterior presidente civil, Manuel Pardo. Éste intentó reorganizar el sistema de enseñanza, reducir los efectivos y, sobre todo, crear una Guardia Nacional que balanceara el poder de los caudillos militares. Tras una lista interminable de levantamientos, la reforma fracasó. Años más tarde, cuando era Presidente del Senado, Pardo fue asesinado por el sargento Montoya, coincidiendo con un proyecto de ley que auspiciaba y que tenía por objeto obligar a pasar por una escuela militar a todo sargento que quisiera ascender a oficial (Basadre, 1961, VII: 3.105). En 1896 las circunstancias habían variado y Piérola, consciente de las enseñanzas del fracaso de la Presidencia Pardo, estaba dispuesto a aprovecharlas.

En el centro de esta oportunidad se encuentra un punto de partida propio de Perú, que se puede considerar como el hecho primigenio que marca la política peruana contemporánea: la derrota ante Chile en la Guerra de Pacífico unos años antes.¹⁹ Así, la

¹⁹ Los antecedentes del conflicto hay que buscarlos en el hallazgo del nitrato como un sustituto del guano y como nueva fuente de ingresos exportadores, y su localización en una zona fronteriza desértica entre Bolivia, Chile y Perú, antes olvidada. Entre 1872 y 1874 Bolivia y Chile firmaron varios acuerdos para intentar dirimir el conflicto, pero al mismo tiempo, en 1873, el primero firmó un acuerdo de apoyo mutuo con Perú. El detonante fue un impuesto nuevo que Bolivia intentó aplicar en 1878 sobre los nitratos exportados por la anglo-chilena Compañía de Nitratos de Antofagasta, y que al parecer violaba los tratados previos. Los hechos se sucedieron a ritmo pausado. La compañía se negó a pagar, sufrió un embargo a sus exportaciones y, como consecuencia, Chile ocupó el puerto de Antofagasta el 14 de febrero de 1879. Un mes después Bolivia declaraba la guerra e invocaba la ayuda de Perú. Finalmente, y tras infructuosas negociaciones entre Chile y Perú para que éste se declarara neutral, el primero declaró la guerra a Bolivia y Perú el seis de abril. Apenas unos meses después Chile controlaba la zona en disputa y había obligado a Bolivia a abandonar la guerra. A partir de ahí se sucede un típico proceso de

motivación particular que suponía la idea de que era preciso evitar una repetición de la derrota hace que no nos extrañen varias circunstancias. La primera que la Presidencia de Piérola fuera uno de los gobiernos de la región que con más decisión se embarcó en el proceso. La segunda que Chile fuera el espejo inverso en que se miró Perú para organizar a sus militares, de tal manera que la llegada de la primera misión militar a la región, precisamente la alemana a Santiago en 1885, fue un acontecimiento definitivo en el arranque de la nueva política militar, condicionada por la búsqueda del equilibrio de fuerzas con el vecino del sur (Cobas, 1982; Nunn, 1983).²⁰ Por otra parte, una consecuencia de estos conflictos, que iba a favorecer extraordinariamente los cambios, es que el Ejército prácticamente había desaparecido, tras la acumulación de los efectos de la guerra y de su incapacidad para evitar que todos y cada uno de los presidentes posteriores llegaran al poder a través del uso de la fuerza contra el propio Ejército. La debilidad militar equivalió, entonces, a una ausencia de resistencias, apreciable tanto ante los cambios organizativos como ante la contracción del cuerpo de oficiales que se lleva a cabo esos años.²¹

El objetivo de la misión francesa fue el común, estandarizar el Ejército peruano de acuerdo con el patrón europeo vigente en ese momento.²² Podemos decir, sin temor a

descomposición en Perú, con el presidente Prado abandonando el país inexplicablemente, en busca de supuestos préstamos europeos. Depuesto unos días después por Piérola, apenas hay tiempo para una defensa desesperada de Lima. Desconfiando del grupo político que sustentaba al anterior presidente, los Civilistas, y de unos militares que consideraba próximos a éstos, se basó en una endeble milicia local, reclutada apresuradamente y reforzada por indígenas enviados por varios terratenientes provinciales que le eran afectos. Mal equipados, peor dirigidos y en absoluto entrenados, la resistencia de estos 19.000 milicianos fue de pocos días, ante unos 25.000 soldados chilenos. Lima cayó el 17 de enero de 1881. Varios núcleos de resistencia surgieron en la sierra, particularmente en el centro y en el norte. Significativamente a la cabeza se situaron militares, los generales Andrés Avelino Cáceres y Miguel Iglesias, pero la base fueron, respectivamente, montoneras de campesinos agraviados por la rapiña chilena y hacendados con sus tropas. Iglesias, con el apoyo de sus partidarios, convocó una Asamblea del Norte que lo designó como presidente en diciembre de 1882. Reconocido por Chile tras el fracaso de dos gobiernos títeres, negoció el fin de la guerra con el Tratado de Ancón el 20 de octubre de 1883, no sin que dos días antes los chilenos derrotaran a Cáceres en la batalla de Huamachuco (Basadre, 1961, V y VI).

²⁰ Jorge Basadre recoge unas declaraciones ejemplares de Nicolás de Piérola en 1898, durante su segundo mandato presidencial: “Lección elocuente nos trajo la guerra última (...). Ahora más que nunca, la guerra es una ciencia compleja y difícil, que demanda absolutamente sujetos profesionales (...). Han pasado los tiempos del soldado mercenario y del aprisionado arbitrariamente por la fuerza.” (Basadre, 1961, VII).

²¹ Para que nos hagamos una idea de la situación, en 1875 los efectivos militares se calculan en 4.500 soldados frente a los cerca de 12.000 que llegara a haber en 1870. En 1883 el Ejército se puede considerar como liquidado tras la ocupación chilena, y hacia 1890 se calcula que tenía apenas 3.000 soldados, mientras que en 1895 Piérola se enfrenta a unos 4.000 para expulsar a Cáceres (Klaren, 2004: 235 y ss). Poco después, entre 1901 y 1914, el cuerpo de oficiales pasó de 2.345 a 1.239 (Masterson, 2001: 42; Villanueva, 1973: 141, 410), con unos salarios que el mismo Piérola se preocupó de mantener estancados a pesar del crecimiento económico de esos años; mientras, la tropa apenas llegaba en 1901 a unos 3.000 efectivos, todo ello sin grandes protestas (Villanueva, 1973: 123).

²² La misión estuvo encabezada por el general Pablo Clément –que llegó a ser jefe del estado mayor del Ejército tras nacionalizarse– y compuesta por un grupo de oficiales con experiencia argelina –los tenientes coroneles Armando Felipe Augusto Pottin y Eduardo Dogny, y el capitán Ernesto Claudio Perrot–.

equivocarnos, que supuso una reorganización tan completa como para afectar desde los uniformes a la fundación de nuevas ordenanzas internas, organigramas, formas de operar e incluso discursos sobre la función militar. Con ello ayudaron a crear una identidad institucional, unas bases separadas de educación, misión e intenciones del alto mando que definieron un cuerpo de oficiales que se considera a sí mismo como algo aparte del resto de la sociedad, generando un ideal interno que parecía alejar a las elites militares del, en esos parámetros, poco atractivo ejercicio de la política. Sin embargo, como veremos, esto último nunca estuvo muy claro.

Por supuesto, como es habitual, los dos grandes cambios fueron organizativos. Por un lado se regló el reclutamiento de oficiales y su formación por medio de academias militares especializadas al tiempo que, por otro lado, se instauró el servicio militar obligatorio (Cobas, 1982: 123). En este sentido podemos considerar 1898 como el año fundacional. El 24 de abril se inauguró oficialmente la Escuela Militar de Chorrillos, en sustitución de la declinante Escuela Militar de Aplicación -con las tradicionales divisiones de infantería, caballería, artillería e ingenieros, todas bajo la dirección de oficiales franceses-, y el 27 de septiembre se promulgó la primera ley del servicio militar obligatorio (Basadre, 1961, VII: 3.148-3.152; sobre las carencias de infraestructura educativa previa). Chorrillos, y desde 1904 también la Escuela Superior de Guerra, fue el punto desde el que se extendieron los reglamentos y ordenanzas de origen francés, incluido un nuevo código de justicia militar y un rígido sistema de ascensos por antigüedad (Basadre, 1961, VIII: 3.796). Salvo los años de la Primera Guerra Mundial y un quinquenio de la década de los años veinte los asesores franceses se sucedieron hasta contabilizar cerca de setenta y cinco. Sólo la Segunda Guerra Mundial puso fin a las misiones, si bien los lazos con el Ejército francés se retomaron nada más llegó a su fin la contienda.

Aunque son numerosas las pruebas de que se producían diferencias evidentes entre las reglas introducidas y su puesta en práctica -que sobre el papel suponían el aislamiento de los militares y una rígida reglamentación de su vida desde el momento en que formaban parte del cuerpo de oficiales-, el cambio era notable. Así, no obstante los datos que indican que el servicio militar no era tan universal como se definiera, no por ello dejó de mostrarse como uno de los avances más visibles, al dotar al Ejército de una fuente regular de reclutas. Así en poco más de una década, entre 1901 y 1914, los

Además, en 1905-1912 también se contrató una misión naval militar, la primera de la región (Loveman, 1999).

efectivos pasaron de tres a siete mil (Masterson, 2001: 53). En otros aspectos, a pesar de las demoras, las novedades también se suceden. Se funda la Escuela Superior de Guerra, cuyos diplomados formarán el mayor grupo de presión interno, y se crean publicaciones militares como el *Boletín del Ministerio de Guerra y Marina*, sucedido por la *Revista Militar del Perú*, donde se plasma el discurso importado de misión civilizadora que los militares considerarán como epítome de su función durante todo el siglo XX (Nunn, 1978). Al mismo tiempo, Chorrillos empieza a producir oficiales, que en 1914 llegan a representar un tercio del total de oficiales -aunque el porcentaje parezca modesto hay que tener en cuenta que partían de cero-. La época de los generales improvisados y de las clientelas privadas ha llegado a su fin. Los caudillos no necesariamente desaparecerán, pero serán manifiestamente distintos.

Estos avances, sin embargo, demostraron en poco tiempo que no habían evitado la politización militar. De hecho, la buscada neutralidad no pasó de ser un interludio que se prolongó apenas dos décadas, entre 1895 y 1914, más probablemente por la debilidad militar descrita anteriormente que por otra circunstancia. En ese período se suceden hasta seis presidentes civiles sin intervención militar, circunstancia realmente inédita hasta entonces, pero que llegará a su fin en 1914.²³ En ese año una alianza entre oficiales y civiles desplaza al gobierno de Guillermo Billinghurst e instaura una Junta de Gobierno Provisional al mando del coronel Benavides. Los acontecimientos, como suele ser habitual, no fueron especialmente sorprendidos. Ya desde que Billinghurst llegara a la Presidencia en 1912 se sucedieron los rumores de golpe alimentados por el bulo de que el nuevo presidente iba a vender Tacna y Arica a Chile y la certeza de que estaba reduciendo el presupuesto militar (Klaren, 2004: 280). En estas circunstancias la novedosa profesionalización no fue ningún freno sino que generó unos intereses corporativos que contribuyeron a crear una aquiescencia general del cuerpo de oficiales al golpe. No obstante, más que a factores corporativos, los hechos apuntan a la influencia sobre las elites militares de las elites políticas desplazadas dos años antes del gobierno, y si hablamos de intereses corporativos al final hemos de aceptar que los que más pesaron fueron los de la oligarquía articulada en el todavía dominante Partido Civil.²⁴

²³ Se tratan de Nicolás de Piérola (1895), Eduardo López de Romaña (1899), Manuel Candamo (1903), José Pardo (1904), Augusto B. Leguía (1908), y Guillermo Billinghurst (1912).

²⁴ Benavides, miembro de una familia influyente, es el producto de la combinación entre profesionalización y elitismo político. Primero de su promoción en la Escuela Superior de Guerra en 1906, con estudios en Francia y misiones en Alemania y Austria, participó en un breve choque fronterizo

El caso es que, en paralelo al impulso profesionalizador de los militares, la sociedad peruana vivía unos años de crecimiento de la protesta social. Aunque en una sociedad eminentemente agraria, como lo era la peruana a principios del siglo XX, pudiera parecer lógico que los grandes conflictos tuvieran una raíz campesina esto no es así o, cuando menos, no fueron los conflictos agrarios los que tuvieron mayores repercusiones. En primer lugar, porque al parecer los controles sociales todavía eran eficientes en el agro peruano, limitando la extensión de la protesta y porque, en caso de darse un conflicto, este se veía perjudicado por la débil articulación del país, de manera que difícilmente podía rebasar el ámbito local o, como mucho, regional (Burga y Flores Galindo, 1981: 27). Por el contrario, es el movimiento obrero el que empieza a tomar carta de naturaleza como eje de la protesta social, y para comprender el papel que éste juega en las primeras décadas del siglo hay que tener en cuenta un hecho. Aunque el desarrollo industrial era escaso y predominaba la pequeña escala, siendo el número de trabajadores industriales relativamente bajo, éstos se encontraban concentrados geográficamente en unos pocos puntos: Lima y tres sectores de enclave como son el azucarero en la costa norte, la minería en la sierra central y el sector petrolero en la misma costa norte;²⁵ ofreciendo una masa crítica que permitía la organización sindical y favoreciendo con su localización en sectores clave que sus movilizaciones tuvieran consecuencias efectivas sobre los centros neurálgicos de poder económico y social, sin que necesariamente hubieran dejado de ser movimientos relativamente pequeños incluso para la escala del país (Collier y Collier, 1991: 53). Este es un aspecto decisivo puesto que, si es previsible que una agitación extensa alejada de los centros de poder pasara desapercibida en términos políticos, también resulta evidente que el tamaño de la protesta limitaba su capacidad para producir cambios.

con Colombia de 1911. En 1913 llegó a Jefe del Estado Mayor del Ejército. Más adelante veremos que, sin embargo, también acaba por dar el salto a la política.

²⁵ Los datos muestran que el número de obreros era relativamente bajo. En los enclaves no hay grandes cambios entre los años diez y veinte, circunstancia muy diferente al aumento de las cifras en Lima. Son unos 22.000 trabajadores en la minería, entre 26.496 y 28.860 en las haciendas azucareras de la costa norte, 13.133 en las de arroz, y 32.047 en las de algodón (Collier y Collier, 1991; Sulmont, 1975: 255). Los cálculos en manufactura son más complejos, aunque sólo sea porque en los censos de la época no se distinguía entre artesanos y obreros. En Lima pasaron de 24.000 en 1908 a 44.000 en 1920 (Blanchard, 1982: 8-12; Moya Obeso, 1977: 293). Con datos del Ministerio de Trabajo (1973), de los 22.923 obreros en el sector manufacturero todavía una parte importante era en subsectores artesanos y podemos presumir que en el resto también predominaba este tipo de organización empresarial (Stein, 1986-1987). Sin embargo, no se puede olvidar que el número de fábricas se triplicó entre 1890 y 1920 en Lima y El Callao, pasando de 69 a 244, principalmente fábricas textiles y de procesamiento de alimentos; y que había algunas empresas bastante grandes, como la fábrica Vitarte que en 1918 tenía 3.895 obreros (Klaren, 1997: 258).

La primera gran escenificación del movimiento laboral como actor significativo se produce en 1911 cuando, durante el trascurso de la primera huelga general del país, unos escasos seis mil trabajadores marchan frente al Palacio de Gobierno en Lima. Esta huelga, unida a varios accidentes mortales en minas, impulsa la primera ley de accidentes laborales de América Latina (Cotler, 2005: 168). Al año siguiente una nueva huelga general logra dislocar las elecciones que debían celebrarse el 25 y 26 de mayo, hasta el punto de “imponer” a un candidato afín como era Billinghurst, alcalde de Lima (Collier y Collier, 1991: 90). Billinghurst había prometido ampliar la legislación laboral, bloqueada desde 1905 por los elementos inmovilistas que dominaban el legislativo, una reforma que ampliara el cuerpo electoral, una reducción de la identificación del Estado con la oligarquía, y subsidios en los precios de los alimentos básicos (Blanchard, 1977: 260-261). Temiendo un fraude electoral que diera la Presidencia al candidato conservador del Partido Civil, Ántero Aspíllaga, se convocó a huelga. Al no realizarse las elecciones la designación del presidente quedó en manos del Congreso, dominado por los partidos conservadores, que nominan a su pesar a Billinghurst intentando acabar con la movilización. Billinghurst, sin embargo, quedó en clara minoría en el legislativo, que permanecería durante los siguientes años bajo un férreo dominio conservador.

Si esperaban que la designación presidencial desactivara el conflicto, éste no fue el caso. En 1913 una nueva huelga general en Lima y El Callao crea tal alarma que lleva a la declaración del estado de sitio, a pesar de que los comportamientos violentos fueran mínimos y marginales.²⁶ La respuesta del presidente, negociando hasta conceder la reivindicación de la jornada de ocho horas a los trabajadores del puerto de El Callao, separa definitivamente a éste de la mayoría legislativa, que decide paralizar las iniciativas del ejecutivo.

En medio de un decidido bloqueo legislativo, sin grandes alianzas entre la elite política, Billinghurst hace un uso cada vez más directo de la movilización popular permanente para enfrentarse a la hostilidad del parlamento, apoyando la formación de comités de trabajadores aunque no estuviera nada claro que los pudiera controlar. En estas condiciones el mismo apoyo popular impide cualquier posible acercamiento del presidente a los estamentos militares, eficazmente separados por los rumores sobre la

²⁶ No ocurre lo mismo en las huelgas que tuvieron como escenario Trujillo, en el centro de las haciendas azucareras de la costa norte, las cuales contaron con componentes más violentos, en 1910, 1912, 1916 y 1919 (Caravedo Molinari, 1977; Gonzáles, 1991).

posibilidad de un acuerdo fronterizo con Chile, cuestión tabú tras la Guerra del Pacífico. Tras numerosos rumores de golpe militar, éste finalmente se materializa el 4 de febrero de 1914, cuando un grupo de conspiradores arresta a Billinghurst y lo envía exiliado a Chile, apenas un día después de que intentara repartir armas entre sus partidarios y disolver el Congreso. Entre los implicados figuran personajes tan destacados del Partido Civil como los hermanos Manuel y Jorge Prado, considerados como los principales instigadores y miembros también de la Junta de Gobierno que se crea inmediatamente tras el golpe. A su cabeza, sin embargo, no está un civil sino el coronel Óscar Benavides, que acababa de ser depuesto de su cargo de Jefe del Estado Mayor del Ejército y que asume primero la Presidencia de la Junta de Gobierno y después la Presidencia Provisional con el objetivo explícito de organizar nuevas elecciones que restablezcan el orden oligárquico.

Por tanto, el golpe fue protagonizado por una alianza entre elites de políticas y militares, sin intervención institucional aparente. En un contexto en que los partidos tradicionales, que habían controlado el sistema desde 1895, veían tambalearse su posición y se encontraban marginados en las mismas instituciones políticas que habían creado, el recurso a la acción directa no dejaba de parecer una solución válida. En esos momentos la jugada, hay que reconocerlo, funcionó. Benavides, como presidente provisional en 1914 y recién ascendido a general por un Congreso eufórico, se muestra deseoso de dejar la Presidencia, para lo que propone una Convención de partidos que elija al nuevo presidente. Así se procede y en 1915 sale elegido José Pardo, candidato civilista que ya ocupara el cargo entre 1904 y 1908. El golpe, por tanto, responde a los objetivos de las elites políticas que lo incentivan, que no consisten precisamente en llevar a un militar al gobierno sino en restaurar el *statu quo* previo a la llegada de Billinghurst a la Presidencia. En los momentos posteriores podían aventurar, consecuentemente, que la profesionalización había servido para poder hacer uso de los militares sin que éstos ocuparan la escena política, pero también despertó la duda sobre si los militares iban a permanecer obedientes en caso de que vieran peligrar unos intereses corporativos recién descubiertos. El tiempo traería una respuesta rápida.

En los años siguientes la bonanza exportadora asociada a la Primera Guerra Mundial facilitó las concesiones materiales a los sectores populares, de tal manera que hasta 1918 el nuevo régimen goza de gran estabilidad. Desde finales de ese año, sin embargo, tiene que encarar la mayor oleada de huelgas que había vivido el país hasta ese momento. La exigencia de una ley de ocho horas, de subsidios a los productos básicos y

una ley de autonomía universitaria unen protestas estudiantiles y obreras, en un contexto de franca recesión económica tras el final de la Primera Guerra Mundial (Kapsoli, 1976). Aunque desde la Presidencia Pardo se ensayaron iniciales medidas conciliatorias en materia laboral, como la protección de mujeres y niños, el establecimiento de días de descanso, la prohibición del enganche o mejoras en ayudas sanitarias y viviendas, no se pudo frenar el descontento, que recrudece en 1919 y que tiene que ver principalmente con el alza del coste de vida provocada por la inflación (Burga y Flores Galindo, 1981). En un plazo breve la oleada de huelgas de inicios de 1919 llega directamente a una batalla campal con la policía en Lima, coincidiendo con una fuerte movilización campesina en la sierra sur y con el inicio de movilizaciones estudiantiles. El punto culminante lo marca la huelga general de finales de mayo de 1919 que lleva al cierre de la Universidad de San Marcos y a una fuerte represión en el marco del establecimiento de la ley marcial, con miles de detenidos y varios muertos (Cotler, 2005: 181).

La movilización coincide, nuevamente, con un momento de incertidumbre electoral. Entre el 18 y el 19 de mayo de 1919 se debían llevar a cabo las elecciones presidenciales, con Ántero Aspíllaga y Augusto B. Leguía como principales contendientes. El primero, viejo representante del Partido Civil, se negó a reconocer unos resultados que le daban por perdedor frente a Leguía, quien había aprovechado la bandera del cambio a pesar de contar también con fuertes lazos oligárquicos. El pico de agitación laboral de finales de mayo coincide, así, con el temor a que el tribunal electoral anule las elecciones. En medio del conflicto un grupo de oficiales aliado con Leguía –principalmente de la Gendarmería- arresta y envía al exilio al presidente Pardo el 4 de julio. La vuelta a los cuarteles y a los tiempos del pasado más reciente había sido flor de un día. Leguía, un miembro de la elite alternativa al civilismo tradicional, como lo fuera Billinghurst, llega al poder apoyado en la movilización popular. En la disolución del Congreso en 1919 contó con el apoyo de Cáceres, jefe del partido militar, de algunos oficiales y de la Gendarmería, pero no del alto mando militar, leal a Pardo. Cuando éste intentó sin mucha decisión evitar la disolución del Congreso, se encontró con que la tropa se desbandó sin acatar las órdenes (Cotler, 2005: 180). El cuerpo de oficiales, sin embargo, se mantuvo “neutral” en la lucha, en una postura asimilable a un pronunciamiento negativo, y nuevamente se pueden apreciar atisbos de intereses corporativos en esta postura indiferente. No en vano el peso del presupuesto militar sufrió una marcada reducción con Pardo, pasando del 25,21% del total en 1915 al 17,87% en 1919 (Villanueva, 1972a: 83).

Las lecciones de la Presidencia de Billinghurst no cayeron en el olvido, pues la primera decisión de Leguía como presidente es disolver el Congreso, donde la experiencia situaba la fuente de poder político del Partido Civil, inaugurando de esta manera un gobierno que se prolongará hasta 1930, conocido como el Oncenio. Al mismo tiempo Leguía, que tampoco estaba dispuesto a ver cómo los mismos agentes que lo habían encumbrado lo desplazaban del poder, empieza a tomar iniciativas respecto tanto a los militares como a la protesta social.

En los días siguientes al golpe, éste es celebrado con demostraciones de apoyo de los trabajadores, que se ven compensados por Leguía con una serie de medidas favorables, como son la liberación de los trabajadores detenidos en la huelga de mayo de 1919, el apoyo a la aplicación de las ocho horas y la regulaciones en higiene y accidentes laborales, protección para mujeres y niños o el control de precios para bienes básicos. La nueva Constitución de 1920 reconoce el derecho a formar sindicatos, y una serie de decretos entre 1919 y 1921 establecen la Sección de Trabajo, encargada de reconocer sindicatos y conciliar y arbitrar en disputas laborales. La relación no es, sin embargo, tan idílica como estos datos parecen reflejar. Ya en el discurso que sigue a la manifestación popular celebrando en julio de 1919 la liberación de detenidos se afirma que la orientación es hacia el conflicto de clases y no hacia la colaboración (Collier y Collier, 1991: 143). Al mismo tiempo se producen avances alarmantes hacia una mayor organización sindical de orientación anarcosindicalista, con el surgimiento de la Federación Regional de Trabajadores Peruanos. En septiembre y octubre violentas huelgas se extienden por Lima y El Callao, respondidas todavía por la actitud conciliadora de un gobierno centrado en acabar con las elites civilistas. Sin embargo, ya en 1920 una nueva ola de huelgas es violentamente reprimida en Lima, un número indeterminado de líderes trabajadores son deportados y se promulgan nuevas regulaciones restrictivas (Cotler, 2005: 182-183).

Con una movilización popular que nunca controló y que ya no le era necesaria, Leguía maniobra para acabar definitivamente con ella. Desde 1921 el giro es más claro, con orientaciones más duras una vez desaparece el peligro que pudiera representar la oposición conservadora, en lo que Collier y Collier consideran como el paso de una coalición populista, precisa para remover el poder civilista, hacia una coalición de acomodo, una vez el logro de este objetivo desvaloriza la movilización popular como recurso político (1991: 141-142). En mayo de 1923 tiene lugar una tardía protesta popular que culmina en noviembre con una serie de paros, respondida con medidas más

restrictivas aun. Estas medidas acaban con la movilización, pero también con toda posible cooptación del movimiento laboral, de manera que 1923 puede ser visto como el parteaguas en el sistema de alianzas de Leguía con la expulsión del movimiento laboral, y también como la fecha de cierre de la oleada de movilizaciones que se iniciara en 1911.

Lo más llamativo de esta oleada de 1911 a 1923 es que afecta a buena parte del país, pero lo hace de forma inconexa. Por mucho que se tratara de una sociedad y economía escasamente articuladas, las causas que motivaron movilizaciones en el área de Lima, en las economías de enclave minero, en las haciendas de la costa norte o incluso en la sierra sur ganadera, tuvieron un mismo origen en los efectos de las ondas económicas internacionales sobre la economía local, en la escasez y carestía de los productos de primera necesidad y en las jornadas extenuantes de trabajo. Las protestas, sin embargo, son descoordinadas, dependientes de organizaciones débiles, fragmentadas y sobrepasadas por el carácter espontáneo de muchas de las movilizaciones más exitosas. Las tácticas son deudoras del anarquismo contemporáneo. Amotinamientos, destrucción de máquinas, instalaciones y vías de comunicación, paralización de labores y reivindicaciones no estructuradas en pliegos, comunes a los enclaves mineros de la sierra central, a las haciendas de la costa norte o a los obreros limeños (Melgar Bao, 1988: 284). Sin embargo, la única movilización que tiene una repercusión directa sobre el sistema político es aquella que tiene lugar en Lima, y su gravedad no estriba tanto en sus reivindicaciones como en la estrechez del sistema político para procesarlas.

Volviendo a los problemas que encaraba Leguía para consolidar su posición, al mismo tiempo que intentaba acabar con la todavía fuerte protesta social, la ausencia de apoyos claros entre la jerarquía militar generó una nueva fuente de preocupaciones. Para intentar controlar a los militares utilizó tres tipos de medidas. El primero se encaminaba a garantizar que la profesionalización militar no se afianzara, por lo que toda medida con visos modernizadores se ve paralizada o ralentizada -caso de las mejoras en el armamento o el aumento de efectivos-. Nuevamente el presupuesto se ve afectado, sin que en este caso hubiera reacciones militares, marcando la posibilidad de que este tema pudiera ser una fuente de descontento pero difícilmente de movilización por sí mismo. Incluso, en un claro intento de subvertir el modelo francés de profesionalismo tecnócrata, pone fin a la misión francesa en 1925 y la sustituye por otra compuesta de oficiales prusianos al mando del general Wilhelm Faupel (Villanueva, 1972a: 76). El previsible objetivo sería reducir los recursos organizativos y materiales de los militares.

En confluencia con estas acciones una segunda estrategia fue la creación de una fuerza en competencia, para lo que recurre al establecimiento de un cuerpo paramilitar, la Guardia Civil, que llega a tener más tropas que el Ejército en 1926, al tiempo que fortalece a la Armada (Villanueva, 1972a: 115). Así, en 1920 llega una misión naval estadounidense al mando del capitán Frank Freyer, con capacidades de reorganización total desde su puesto de jefe del staff. Otra misión llega de la mano del comandante Harold Grow para organizar el Cuerpo de Aviación –dependiente de la Marina-, del que llega a ser inspector general en 1928, y en 1922 se funda la Escuela de Aviación Militar Jorge Chávez.²⁷ De esta manera logra un apoyo sin fisuras de la Armada, del Servicio Aéreo y de la Guardia Civil, y limita la tradicional preeminencia del Ejército en el reparto de recursos. La tercera estrategia entra directamente en el ámbito del Ejército –y del resto de las FFAA, por otra parte-, iniciando un reparto de prebendas y favores encaminado a crear un grupo de oficiales fieles y a situarlos en posiciones de decisión militar. El principal mecanismo, que no único, es la manipulación del sistema de ascensos para promover a estos oficiales, empezando por los que protagonizaron el golpe que lo llevó al poder.

Con la protesta popular en franco declive tras 1923, con una oposición desorganizada y con los militares relativamente controlados, Leguía consolida su posición con la reelección presidencial de 1924 a candidato único, llevando a cabo una extraordinaria concentración del poder dentro de su círculo personal (Garrett, 1973: 90-96; Werlich, 1978: 155). Con el apoyo de créditos e inversiones externas, y en una coyuntura internacional favorable, Perú crece consistentemente. Leguía amplía las capacidades estatales, favorece el crecimiento de una nueva elite económica y establece una compleja red de dependencias personales (Quijano, 1978; Quiroz, 1988: 49-81). Paradójicamente, mientras que logra consolidar al Estado como un actor nacional, todos sus esfuerzos políticos se encaminan a desinstitucionalizar a los actores que pudieran desplazarlo de la Presidencia, con lo que los campos político y militar pasan a regirse por normas de carácter personalista. El éxito de Leguía es tal que, entre 1923 y 1929, no encuentra una oposición abierta ni de la elite tradicional, ni de las organizaciones populares, ni de elementos militares.

²⁷ Desde el principio la Marina y la Fuerza Aérea han estado más ligadas a misiones estadounidenses que europeas lo cual, unido a ser los ejércitos menos poderosos frente al de Tierra, ha tenido su peso en forma de una menor actividad política.

De hecho, aunque sus años de gobierno no se vieron libres de sublevaciones,²⁸ éstas no llegaron a amenazar su posición hasta el levantamiento del teniente coronel Luis Sánchez Cerro en Arequipa en 1930. Y esto sólo cuando el nivel de aislamiento político y social del régimen era extremo, en un contexto donde los efectos de la crisis de 1929 ya eran patentes. Leguía, a pesar de este ambiente, parecía inconsciente de lo precario de su situación. Aunque hacía ya tres días que Sánchez Cerro se había levantado en Arequipa, donde encabezaba la guarnición, se vio sorprendido el 25 de agosto de 1930 cuando regresaba del hipódromo al Palacio de Gobierno, siendo arrestado por un grupo de oficiales.

A estas alturas ya se puede apreciar que el papel de la movilización social tanto como de los militares en las luchas de poder entre elites políticas fue profundamente instrumental. Tanto Leguía como Billinghurst eran elementos alternativos, pero siempre dentro de la elite política tradicional, que aprovecharon el debilitamiento del gobierno por la movilización para llegar al mismo. En este sentido la protesta se conjuga perfectamente con una división interelitista preexistente para traducir rivalidades personales en posiciones políticas diferentes. Esto es, mientras que la elite dominante apreció la protesta social como una amenaza, aquella parte de la elite que se había visto relegada a posiciones secundarias no dejó de apreciar las oportunidades que se le abrían con ella, siempre y cuando no se convirtiera en un actor político. Otro tanto se puede decir de los militares. Ahora bien, si en ambos casos son instrumentalizados, no por ello resultan fácilmente controlables, con lo que se convierten en elementos tan incómodos como peligrosos, pues en tanto permaneciera la movilización social o un cuerpo de oficiales abierto a influencias diversas las oportunidades de cambio iban a seguir presentes.

El paralelismo temporal es irresistible. Tanto en 1911 como en 1919, el movimiento popular fue un recurso clave para romper los balances de poder dentro de la elite y permitir el acceso a la Presidencia de elementos alternativos. En 1914, tanto como en 1923, desde ese poder político hubo movimientos de cierre coercitivo del espacio de maniobra del movimiento popular. Por otra parte, las fuertes oscilaciones en la protesta popular y la falta de lazos políticos claros hizo que se convirtiera en un recurso activo para la elite manifiestamente débil e inestable, que nunca sirvió para desplazar por sí solo a la oposición conservadora. En el caso de Billinghurst fue evidente, pero es que

²⁸ Leguía sufre varios levantamientos militares con ínfimas repercusiones. En Iquitos en 1921, en Cuzco en 1922, en Cutervo en 1924. Sin embargo, no poseemos datos que indiquen movimientos desde 1925.

cuando Leguía disuelve el Congreso lo hace más apoyado en fuerzas del Estado que en la protesta popular, que en todo caso sí había debilitado enormemente la posición conservadora tras una década de conflicto. Por eso mismo, la elite fue relativamente tolerante ante el agravamiento de la protesta en tanto ésta quedó confinada en el terreno laboral, bastante controlable. No hay otra razón que explique los dos años de gobierno “popular” con Billinghurst. Cuando Billinghurst empezó a repartir armas las cosas ya no quedaban confinadas en ámbitos controlables sino que pasaba al terreno directamente político y, con ello, superaba cualquier baremo en el nivel de amenaza. La ausencia de posiciones políticas autónomas dentro de la protesta popular marca, en todo caso, el punto clave para que ésta fuera más un posibilitante de acciones de ruptura que un agente de éstas; y de paso nos permite apreciar la diferencia que hay entre las situaciones que hemos descrito y las que veremos a partir de 1930.

2.2.- El proceso constituyente de 1930-1933 y la primera oportunidad de incorporación popular

Uno de los efectos finales de la movilización popular de 1911-1923 sólo fue apreciable a más largo plazo. A finales de los años veinte cristaliza un salto organizativo que se venía gestando desde los últimos años de la década de 1910, cuando confluyeron movimientos obreros y estudiantiles, y que protagonizó nuevas protestas al final del Oncenio coincidiendo con las repercusiones de la depresión de 1929 (Thorp y Londoño, 1984: 81-116).²⁹ Y es que la depresión tuvo efectos inmediatos. El Estado, que había crecido considerablemente alimentado por créditos externos, vio como éstos se cortaban drásticamente, provocando una caída automática de sus recursos. El armazón del régimen, sustentado en una extensa red de patronazgo, se resquebrajó con la misma rapidez con que se vaciaron las arcas estatales. Además, las nuevas organizaciones obreras no tardaron en protagonizar protestas. Inicialmente el papel más visible correspondió al Partido Socialista y a la Confederación General de Trabajadores

²⁹ Por poner un ejemplo, las dos figuras más influyentes en la organización popular durante el siglo XX tuvieron su bautismo político en esas luchas. Haya de la Torre formó parte de una representación de la Federación de Estudiantes Peruanos que asesoró a los comités obreros que organizaron la exitosa huelga general en Lima en enero de 1919; y posteriormente incluso participó en las negociaciones con el presidente Pardo sobre la jornada de ocho horas. Inmediatamente después también participó en la formación de la Federación de Trabajadores Textiles del Perú. Los lazos de Mariátegui con el movimiento obrero también se encuentran en estos momentos.

Peruanos (CGTP) que, coincidiendo con su afiliación a la Tercera Internacional, promovieron una agresiva estrategia insurreccional. La fuerte represión con que el gobierno de Leguía responde a la movilización comunista erosionó rápidamente a sus organizaciones cuando todavía no estaban consolidadas.

No obstante, tras la caída de Leguía todavía la CGTP y el ya formalmente Partido Comunista del Perú (PCP) tienen un papel muy relevante en un corto periodo de protestas que se inicia con las huelgas mineras de octubre de 1930 en la sierra central y que culmina en la huelga general de mayo de 1931 (Balbi, 1980: 20; Anderle, 1985: 123).³⁰ Unas semanas después, sin embargo, están completamente desplazados por el cambio del escenario político hacia condiciones que estaba demasiado alejadas de sus pretensiones de crisis revolucionaria, dejando el camino expedito para que otros tomen el protagonismo en la organización popular (Cavaredo Molinari, 1977). Y es que poco antes, en 1930, un golpe militar encabezado por el teniente coronel Luis M. Sánchez Cerro había derrocado a Leguía, instaurado una Junta Militar y abierto un nuevo proceso constituyente.

El levantamiento de Arequipa se inició el 22 de agosto de 1930, y apenas una semana después Sánchez Cerro ocupaba la Presidencia de una Junta de Gobierno Provisional (Stein, 1980: 86-90). Recibido triunfalmente a su entrada en Lima –se calcula por una multitud de cien mil personas, una cifra no necesariamente muy exacta– (Stein, 1980: 83-100), Sánchez Cerro es la personificación de los efectos de las políticas de Leguía sobre la cohesión y disciplina interna militares. Con un alto mando leal al presidente, en su mayoría ligado por favores políticos, los movimientos de ruptura vienen de oficiales a mitad del escalafón, bien por haber visto subvertidas las reglas aceptadas de ascenso, bien porque la erosión de la disciplina interna favorece las ambiciones personales de algunos de ellos. Del escaso respeto jerárquico nos da cuenta el hecho de que Sánchez Cerro, siendo un teniente coronel, se impusiera al alto mando, incapaz de superar su división interna y su aislamiento respecto al resto de la organización militar en un momento de movilización popular. El resultado es prístino: Tras el levantamiento de Sánchez Cerro en Arequipa, la guarnición de Lima constituyó una Junta Militar

³⁰ El Partido Socialista fue fundado por Mariátegui a finales de 1928 y la CGTP fue creada en mayo de 1929 por varios líderes laborales socialistas, en un intento de sustituir a las débiles y efímeras organizaciones anarquistas imperantes hasta ese momento. Con la muerte de Mariátegui el Partido Socialista se refunda como Partido Comunista del Perú, afiliándose a la Tercera Internacional, asumiendo automáticamente sus estrategias y postulados, definiendo el contexto como prerrevolucionario y radicalizando sus posturas.

encabezada por el general Manuel Ponce, que sólo duró los tres días que tardó en llegar Sánchez Cerro y desplazar al alto mando del gobierno.

La misma trayectoria de Sánchez Cerro es representativa de los problemas con que se encontraban los intentos de profesionalización ante las oportunidades que encontraban oficiales con ambiciones políticas desde antes incluso de las maniobras de cooptación de Leguía. Apodado el “Mocho” al perder un dedo en el golpe contra Billinghurst, también participó en otros dos intentos fracasados contra Leguía –el más destacado en 1922, siendo juez militar en Cuzco-. En viaje de “estudios” por Europa, una forma amable de exilio, a su vuelta llegó a participar en reuniones en casa de Mariátegui – principal dirigente socialista de la época y fundador del Partido Socialista y de la CGTP-, aunque se acabó por convertir en la opción de las elites socioeconómicas, divididas en el terreno político, para controlar a las masas y reflotar la economía. Sánchez Cerro no las defraudó en los seis meses que presidió la junta militar, entre septiembre de 1930 y febrero de 1931. Rodeado de asesores civilistas desarrolló un populismo conservador que se apoyaba en factores de índole estrictamente coyuntural, como son los efectos sociales de la crisis económica y la impopularidad de Leguía entre los jóvenes oficiales y las masas populares movilizadas -para sus conexiones con los restos del Partido Civil ver Karen (1973: 121), Stein, (1980: 92-93)-.

En 1931 se celebran elecciones para la Presidencia y para una Asamblea Constituyente donde las organizaciones comunistas, en franca recesión e ilegalizadas, se encuentran en una posición marginal, completamente descolocadas estratégicamente y penalizadas por el enfrentamiento con el Estado (Balbi, 1980: 26). El APRA aprovecha a conciencia la situación de vacío en el movimiento popular, fundándose como partido peruano en octubre de 1930 y logrando por primera vez un deslizamiento de la protesta desde el campo social al político.³¹ Desde ese momento los términos del conflicto variarán sustancialmente, pasando a ser definidos por el grado de apertura del sistema y no simplemente por la asimilación política de reivindicaciones laborales. Nuevamente la protesta social tiene poco efecto directo sobre el cambio de régimen pero nuevamente juega un papel interviniente como debilitador, convirtiéndose en un recurso más dentro

³¹ Los orígenes del APRA y buena parte de su trayectoria posterior se ligan a la figura que ha dominado la política peruana hasta 1979, Haya de la Torre. Destacado en las movilizaciones estudiantiles contra Leguía, termina exiliado en la represión que sigue a la demostración contra el intento de consagrar el país al Sagrado Corazón de Jesús en 1923. En el exilio, en México y en 1924, funda la Alianza Popular Revolucionaria Americana como una plataforma política continental que uniera a trabajadores, intelectuales, estudiantes y nuevas clases medias (Haya de la Torre, 1972). Tras 1930 se convierte, sin embargo, en un partido fundamentalmente peruano –el Partido Aprista Peruano, PAP-, con unas bases sociales, además, extraordinariamente estables (Balbi, 1980; Sánchez, 1955; Valderrama, 1980).

del proceso constituyente, como pone de manifiesto el hecho de que la política de esos años estuviera marcada por la lucha por el control del movimiento popular entre Sánchez Cerro y el APRA.

Por su parte, desde la Junta y a pesar de su condición de militar, Sánchez Cerro no duda en debilitar todavía más al cuerpo de oficiales, iniciando una purga inmediata con el fin de eliminar a los sospechosos de deslealtad. Lógicamente la Marina y la Guardia Civil, como instituciones más ligadas al anterior régimen, son las que antes y más la sufren. La Guardia Civil vio como sus efectivos eran reducidos al tiempo que se le retiraba parte de su material, mientras que en la Marina era nombrado un ministro civil, medida sorprendente en esos días (Masterson, 2001: 71). Las cosas llegan al extremo de establecerse un control sobre la operatividad de la Armada, que debía informar de los movimientos de sus buques y de su localización puntual (Villanueva, 1973: 202). Estas medidas no deben hacernos pensar que Sánchez Cerro contaba con un apoyo unánime del Ejército, en la línea de una competencia entre instituciones militares. Al contrario, pronto encaró una doble oposición, tanto de jóvenes oficiales que se habían quedado fuera del reparto de prebendas inmediato al golpe, o que veían que el sistema de ascensos seguía igual de arbitrario que antes, como de altos oficiales resentidos por su subordinación efectiva a un teniente coronel. En consecuencia, la depuración también alcanzó al Ejército. Inicialmente su objetivo fue eliminar elementos leguístas o descontentos, pero pronto vino a reflejar las luchas políticas entre oficiales y la ampliación de espacios de competencia entre Sánchez Cerro y el APRA, exponiendo el temor creciente a que este partido lograra establecer lazos con militares y los utilizara para llegar al gobierno.

Con esas maniobras era evidente que Sánchez Cerro estaba aprovechando su condición de Presidente de la Junta para allanarse el camino en las elecciones de 1931, lo cual movilizó a la oposición de forma casi unánime, con la excepción de los elementos civilistas que ya apoyaban decididamente al teniente coronel. Tras semanas de conflicto *in crescendo*, animado por varias revueltas militares y por la oposición general de los partidos políticos, Sánchez Cerro renuncia sorpresivamente tanto a presentar su candidatura como a la jefatura de la Junta. El mismo 1 de marzo de 1931 en que hace pública su postura anuncia su salida para un exilio voluntario, en una clara maniobra populista. Los rivales de Sánchez Cerro no dejan de intentar aprovechar el vacío creado aunque, todo hay que decirlo, sin gran éxito final. En su lugar como Presidente de la Junta se coloca a un personaje más cómodo, el viejo pierolista cuzqueño David

Samanez Ocampo, que la preside entre el 10 de marzo y el 8 de diciembre de 1931. Sin embargo quien controla realmente la Junta tras la salida de Sánchez Cerro es el Ministro de Guerra y jefe de la guarnición de Lima, coronel Gustavo Jiménez (Pike, 1967: 252 y ss.; ofrece varios datos sobre el enfrentamiento personal entre el coronel Jiménez y Sánchez Cerro). Desde esa posición promulga una nueva ley electoral que amplía el cuerpo de electores y, lo que era más importante, introduce el voto secreto pensando en favorecer al APRA. Incluso el 17 de mayo la junta anuncia la intención de no permitir a Sánchez Cerro presentarse a las elecciones, pero no es capaz de hacer efectiva esta medida por el apoyo popular con que todavía cuenta el teniente coronel, por lo que Sánchez Cerro acaba regresando triunfalmente el 7 de julio para presentarse a las elecciones, contradiciendo su anuncio inicial. Unos días después Haya también regresa de su exilio, escenificándose el enfrentamiento entre ambos.

En este sentido la campaña electoral de 1931 es el primer gran escenario de la irrupción de las masas populares en política (Stein, 1980). Por primera vez se ponen de manifiesto las capacidades de organización del APRA, que aparece como un partido de masas con poderosa organización nacional, departamental y local, que consigue asociarse con extraordinaria rapidez con organizaciones en varias esferas -estudiantes, trabajadores, jóvenes, profesionales, y grupos culturales e incluso deportivos-, susceptible de integrar al movimiento popular dentro del sistema político (Sulmont, 1975: 126). Sin embargo, se enfrentaba con un Sánchez Cerro bien situado una posición más que ambigua. Por un lado, contaba con un innegable ascendiente populista sobre los elementos sociales menos organizados, beneficiándose de su papel en la exitosa expulsión de Leguía, de su retórica popular y del entusiasmo de algunos de los sectores sociales más desfavorecidos. Por otro lado, a esas alturas son numerosas las pruebas de que la elite política y económica había decidido poner a su disposición cuantiosos recursos, temerosa de lo que pudiera suceder si vencía el APRA. Para sostener la candidatura de Sánchez Cerro en las elecciones Antonio Miró Quesada, editor de *El Comercio*, junto a otros destacados civilistas de la antigua oligarquía más tradicional, funda el partido Unión Revolucionaria. Y es que, a pesar de los intentos apristas por asegurar su moderación, el contexto previo de movilización social, en el que paradójicamente no había participado, hace que la elite peruana esté lo suficientemente temerosa del programa aprista como para apoyar sin fisuras a Sánchez Cerro. En este sentido, la moderación del Programa Mínimo que presenta para las elecciones, con propuestas centradas en la ampliación del poder del Estado, se ve superado por el temor de las

elites al Programa Máximo que se formulara en la fundación del APRA en México en 1924: antiimperialismo militante, unificación política de América Latina, nacionalización de la tierra y de la industria, internacionalización del canal de Panamá, y solidaridad con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo (Haya de la Torre, 1977, vol. 4: 73-74). En el contexto de esos días sólo una parte menor de la elite y la embajada estadounidense estuvieron en condiciones de apreciar el potencial de control de la movilización popular que podía ofrecer el APRA.

En las elecciones Sánchez Cerro vence, consiguiendo un 51% del voto y 64 asientos en la nueva Asamblea Constituyente unicameral. El APRA, sorprendido por la derrota, denuncia un fraude y mantiene una postura desafiante hacia el nuevo gobierno, hasta el punto de que Haya de la Torre se proclama “presidente moral” del país (Pike, 1967: 262). Con la vía electoral concluida sin éxito y en un ambiente de confusión e inseguridad, el partido no se resigna a la oposición y decide buscar la Presidencia a través de dos nuevos cursos de acción, promoviendo la movilización popular y apoyándose en insurrecciones militares. Aunque con la victoria de Sánchez Cerro están contados los días de influencia del coronel Jiménez, principal aliado del APRA en el Ejército, y con ello la posición del APRA en el campo militar iba a encontrarse seriamente debilitada, no por esto abandona la idea de promover insurrecciones militares, dejando en suspenso los intentos por alejar a los militares de la política enfatizando su papel técnico (Masterson, 2001: 69).

Las labores de la Asamblea Constituyente se realizan, qué duda cabe, en un clima de polarización política y social creciente. Literalmente, no hay un mes entre las elecciones y 1933 que no pase sin disturbios o levantamientos militares, llegando a su punto álgido en 1932. En enero de ese año, y después de varias tentativas, Sánchez Cerro logra que la Asamblea Constituyente promulgue una ley de emergencia equivalente a una ley marcial, al amparo de la cual desencadena una severa represión antiaprista.³² En febrero la policía invade sus locales en Trujillo, ciudad considerada como el bastión aprista más sólido, al mismo tiempo que los veintitrés diputados del partido son expulsados y enviados al exilio. Otra paradoja, por tanto, es ésta: en pleno proceso constituyente se asientan las bases para una constricción tan marcada del espacio político que sobre ella gravitará durante más de veinte años el grueso de los conflictos. La situación no tiene

³² Resultado de esta situación es el artículo 53 de la Constitución de 1933, donde “El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política.”; claramente dirigido a eliminar de la lucha legal al APRA, fundado como una alianza internacional, y amenaza recurrente en las siguientes décadas.

vuelta atrás y, mientras Sánchez Cerro desencadena una severa represión gubernamental contra el APRA, este partido apuesta definitivamente por la vía insurreccional.

El seis de marzo de 1932 Sánchez Cerro sobrevive al intento de asesinato de unos jóvenes apristas. Dos meses después la escalada sigue con el encarcelamiento de Haya de la Torre, en vísperas de que la marinería de dos cruceros de la Armada, el Almirante Grau y el Coronel Bolognesi, se amotinen en la base de El Callao, arrestando a sus oficiales (Thorndike, 1968: 108-111). El motín es descubierto antes de que los rebeldes anuncien sus peticiones, así que su relación con el APRA es, virtualmente, desconocida. De lo que no hay duda es de la tensión política del momento.³³ El caso acaba en una corte marcial y ocho de los sublevados son ejecutados, en una muestra de dureza poco habitual.

Con Haya encarcelado, desde el APRA se prepara un gran alzamiento que tendría su inicio en Trujillo para extenderse después por el resto del país. El 7 de julio de 1932 los apristas de Trujillo se adelantan a los planes de insurrección nacional y toman la ciudad, pero no se ven acompañados por otros levantamientos, quedando reducidos a una posición defensiva. En los momentos del asalto de las tropas del gobierno, y una vez la dirigencia aprista ha abandonado el cerco, son ejecutados 35 militares encarcelados los primeros días, a lo cual responde el gobierno con ejecuciones masivas -para la revolución de Trujillo la mejor fuente sigue siendo Basadre (1961, IX)-. Desde entonces, el 9 de julio de 1932 será el eje de algunas de las ceremonias militares más significativas y el símbolo que más pesará en la desconfianza militar hacia el APRA, pues no faltarán los oficiales que piensen que un APRA en el gobierno equivale a la disolución de las FFAA (Masterson, 2001: 74-75).

El conflicto no finaliza aquí. Medio año después, el 11 de marzo de 1933, el coronel Jiménez -que ya se enfrentara a Sánchez Cerro en la Junta Militar de 1930- regresa del exilio y consigue movilizar a unos trescientos hombres de la guarnición de Cajamarca, encaminándose hacia Trujillo en busca de unos apoyos apristas que no acaban de llegar. La aventura finaliza trágicamente con su suicidio tras ser cercado por las tropas leales al gobierno. Finalmente el presidente es asesinado por un militante aprista a la salida del hipódromo, que parecía ser el escenario preferido por la política en esos años confusos, y en las horas que siguen el mismo Benavides que protagonizara el golpe de estado de

³³ Los altos mando de la Marina estaban convencidos de que el APRA estaba involucrado en el motín a través de su dirigente Luis Alberto Sánchez, a pesar de que éste lo negara reiteradamente (Masterson, 2001: 72-74).

1914 es designado por el Congreso para finalizar el mandato que iniciara Sánchez Cerro.³⁴ Con Benavides parece llegar a su fin el periodo de guerra civil larvada que se abriera con la caída de Leguía, pero no por ello se asiste a una institucionalización política. Por el contrario, manifiesta cómo el intenso conflicto político de los años precedentes acumuló un pesado legado que tendrá como eje al APRA. El APRA sigue proscrito y, aunque se suavizan las medidas contra él, no por ello deja de tener vetado su acceso a la política reglada durante lo que resta de años treinta (para un testimonio de primera mano ver Portocarrero, 1987).

El APRA sale a un tiempo reforzado y debilitado. Por un lado logra la hegemonía dentro del movimiento laboral sindicalizado, posición que conseguirá mantener a pesar de la proscripción y represión que se suceden también durante buena parte de la Presidencia de Benavides, menos aguda eso sí, y a pesar de los primeros intentos por despolitizar a los trabajadores desde el Estado mediante un sistema de ayudas públicas directas.³⁵ Por otro lado se granjeará la oposición de la elite tradicional y de buena parte de los militares, facilitando la convergencia táctica entre ambos a pesar de las mutuas desconfianzas existentes. La imagen de violencia política que dejan los sucesos de Trujillo y el temor a la reproducción de intentos apristas de infiltrarse entre la tropa pesarán particularmente en una parte del cuerpo de oficiales, que no dejará de ver con suspicacia la posibilidad de que el APRA acceda al gobierno. Es más, esta posibilidad se convertirá en un índice de amenaza hasta mediados de los años cincuenta, de tal manera que el veto al APRA será una constante reproducida durante varias décadas, bien en forma de presión directa sobre los gobiernos, bien mediante la toma directa del poder (para los primeros años del APRA las fuentes son muy numerosas: Klaren, 1973; Stein, 1980, son las más equilibradas; para apuntes críticos ver Pike, 1967, 1986; Villanueva, 1973; indispensables también son las obras de Haya de La Torre).

³⁴ La única tregua, antes de la muerte de Sánchez Cerro, se vivió en los meses que siguen a la fallida revolución de Trujillo, marcados por el enésimo conflicto fronterizo de Perú, esta vez con Colombia. El 11 de septiembre de 1932 un contingente peruano de difusa filiación invade el territorio de Leticia, controlado por Colombia pero en disputa entre ambos países -a pesar del Tratado Salomón-Lozano de 1922 que lo dejaba a Colombia-. Sánchez Cerro no actúa, y Colombia lo recupera, pero dadas las simpatías que despierta decide movilizar al país para una guerra a gran escala que desactive la situación interna. Crea una Junta de Defensa Nacional y llama a Benavides, alejado de la vida política, para presidirla. La llamada de Sánchez Cerro no era casual. En un ambiente polarizado, con el conflicto con Colombia como válvula de escape y distracción, Benavides era el héroe de un conflicto previo con el mismo país en 1911, y era alguien que llegaba de fuera, sin lazos con la situación interna. Estas mismas características serán las que la Asamblea Constituyente valorará en el general para nombrarlo Presidente.

³⁵ Sus principales instrumentos fueron el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Bienestar Social, creado en 1935, y un programa de seguridad social para los empleados urbanos estables que data de un año después.

En este sentido las consecuencias serán tan trágicas como prolongadas, asociando al APRA con una tradición de violencia política, contribuyendo a crear una tradición antiaprista, consolidando el enfrentamiento con las Fuerzas Armadas, y acercando a éstas a la oligarquía. En estos años se puede fechar el germen de la tutela militar que tanto pesará en la política peruana hasta los años ochenta, regulado incluso en la Constitución de 1933, cuyo artículo 213 confiere amplísimos poderes a las FFAA, entre ellos la supervisión electoral (Klaren, 2004).

El veto al APRA no tarda en manifestarse, corroborando los temores del partido a que se prolongaran las manipulaciones electorales. Cuando en 1936 finaliza el periodo para el que fuera elegido Sánchez Cerro, Benavides anula el proceso electoral y arranca del Congreso la cesión de poderes absolutos durante otros tres años, aprovechando las fisuras y la desorganización de las fuerzas políticas elitistas y el temor a que el APRA controlara las elecciones pese a no poder participar oficialmente (Cotler, 2005: 230). El motivo era transparente. El candidato apoyado por Benavides, Jorge Prado, que había sido su primer ministro y que se presentaba con el Frente Nacional como plataforma electoral, estaba perdiendo claramente las elecciones contra el Frente Democrático de Luis A. Eguiguren, que contaba con el apoyo del proscrito APRA. En estas medidas Benavides no deja de contar con el apoyo expreso de la cúpula militar, integrada en su gobierno con el nombramiento de otros tres generales como vicepresidentes, Ernesto Montagne, Antonio Rodríguez y Federico Hurtado.

Con la vía electoral nuevamente cerrada, el APRA sigue apostando por una línea de conjuras que también fracasa. Tras la anulación de las elecciones de 1936 Haya de la Torre intenta captar al general Antonio Rodríguez, Ministro de Gobierno con Benavides. La trayectoria de Antonio Rodríguez es otro exponente claro de la desprofesionalización militar que se prolongaba desde los años de Leguía. Afecto a éste, fue promovido entonces a teniente coronel. Sus lazos con Leguía, sin embargo, no le impidieron llegar a jefe de la Casa Militar de Sánchez Cerro, ya ascendido a coronel. Después, con Benavides en la Presidencia, no duda en cambiar de lealtades, logrando ser promovido al grado de general, Ministro de Gobierno y tercer Vicepresidente de la República (Davies y Villanueva, 1978), a pesar de lo cual pudo coquetear con el APRA y la Unión Revolucionaria para derrocar a Benavides, sin que las conversaciones llegaran a ningún acuerdo claro. Esta línea del APRA culmina infructuosamente cuando se hace pública una conjura que llega a implicar incluso al Presidente de Bolivia, David Toro (Davies y Villanueva, 1978).

Entre 1936 y 1939, con el Congreso disuelto, Benavides prolonga las políticas antiapristas desde la Presidencia dictatorial, en particular restringiendo la organización sindical y manteniendo ilegalizado al partido. En pleno declive de la movilización popular, con un APRA debilitado, la principal oposición vino de restos sanchezcerristas, pronto desactivados cuando se descubrió el complot preparado por Luis Flores – presidente de la Unión Revolucionaria, cada vez más cercana a estéticas fascistas- y el general Cirilo Ortega. A esas alturas intentar atraerse a oficiales influyentes parece ser el principal instrumento político, una vez que la protesta popular se ha disuelto como medio de presión. Pero en este aspecto el APRA está en clara desventaja tras los sucesos de Trujillo y los intentos de infiltración de la tropa. No obstante algo cambia hacia 1939.

2.3.- Entre Odría y el APRA. El fracaso de la segunda oportunidad para la incorporación política de las masas y el patrón de golpes elitistas de 1939-1956

Cuando en 1939 el general Benavides prepara la cesión de la Presidencia dos factores coyunturales se conjugan para crear unas condiciones inmejorables hasta el momento para absorber el conflicto social dentro del sistema político. Por un lado, el debilitamiento de la protesta popular autónoma y más o menos espontánea la reconduce hacia formas controladas por el APRA. Por otra parte, tanto este partido como los comunistas han moderado sus demandas en respuesta al contexto prebélico de la Segunda Guerra Mundial, contexto que hace más creíble esta moderación. Estos factores, e incluso las presiones del mismísimo gobierno estadounidense para que encontrara un hueco institucional el APRA, facilitan la formación de una genuina alianza antifascista durante la Presidencia Prado (1939-1945), que incluirá a industriales junto a sectores de la oligarquía, con el apoyo tácito del APRA y de los comunistas desde el mismo proceso electoral de 1939. Aunque estos partidos todavía estuvieran proscritos, con la nueva Presidencia se parecen abrir las puertas de la política reglada a organizaciones populares y, por esta vía, alentar la solución institucional del conflicto sociopolítico alejando el recurso militar de la fuerza.

A cambio de su apoyo, y aunque el APRA permaneciera ilegalizado durante toda la Presidencia, la represión desaparece y el gobierno adopta una actitud muy permisiva hacia las actividades del partido y de sus sindicatos. Precisamente en el ámbito sindical

asistimos a un hecho impensable unos años antes, fruto indudable del clima de cooperación y del levantamiento de restricciones. En 1943 comunistas y aprista colaboran en la creación de un Comité Nacional de Unificación, en un intento por centralizar la dispersa organización sindical del país en un marco de inicial pluralismo. Un año después dará lugar a la Confederación de Trabajadores Peruanos (CTP), organización sindical hegemónica desde ese día y hasta los años setenta. Aunque el APRA cuenta con el control de la mayor parte de las federaciones, su primer secretario general es el comunista Juan P. Luna, posiblemente debido a que era el único líder sindical intocable por ser congresista (Bollinger, 1987: 611). La posición clave de secretario de organización es, sin embargo, para el aprista Luis Negreiros Vega.

Con el APRA en pleno proceso de moderación y con el apoyo de la administración Roosevelt, poco deseosa de conflictos en la región cuando se encaminaba hacia la guerra, se augura una Presidencia tranquila para Manuel Prado, como así fue. El crecimiento del presupuesto y de los efectivos militares y, por tanto, el aumento de las oportunidades de promoción con la aparición de nuevos puestos vacantes contribuyen, tanto como el contexto internacional o el pragmatismo aprista, a explicar la calma militar (Villanueva, 1977: 70 y ss.).

Sin embargo, esto no implica que no hubiera roces entre la autoridad política y los militares.³⁶ Los problemas en la demarcación de la frontera con Ecuador, contencioso crónico, resurgen por enésima vez en 1941. En esta ocasión buena parte del Ejército estaba poco dispuesta a dejar pasar la ocasión para probarse a sí mismo en un combate donde las fuerzas parecían estar de su parte, sobre todo después de los resultados frustrantes de otro conflicto fronterizo con Colombia en 1932, que había dejado una sensación en el cuerpo de oficiales de ineficacia (para la versión militar ver Ureta, 1953). En junio de 1941 el general Eloy G. Ureta llega a plantear un ultimátum al presidente y Prado, ante la amenaza de derrocamiento, da vía libre al enfrentamiento armado (Masterson, 2001: 102-108). Incluso entonces Ureta sobrepasó lo convenido y avanzó a las puertas de Guayaquil, cuando se suponía que sólo debía controlar los territorios fronterizos en disputa. Con los Estados Unidos presionando para mantener la calma en la región ante el esfuerzo bélico de la Segunda Guerra Mundial, Ecuador acepta ceder territorio en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. El conflicto, sin

³⁶ Por otra parte, aunque Prado no tuvo mucho éxito en subordinar a las FFAA en su conjunto, sí fue capaz de hacerlo con la FAP. En 1941 la desgajó de la Marina, concentró numerosos gastos en ella y creó una relación directa con los oficiales por encima de la cadena de mando. En consecuencia, estos oficiales eran vistos con gran desconfianza por el Ejército.

embargo, se cierra en falso, y veinte años después Ecuador desconocerá estas concesiones hechas bajo presión, abriendo la posibilidad a nuevos enfrentamientos –el último de ellos en 1995-.

A pesar de la gravedad de la amenaza militar, el mayor conflicto del presidente con los militares no fue la guerra con Ecuador sino la cuestión, siempre delicada, de los ascensos. En buena medida éste fue un tema que se complicó con algunas de las consecuencias de la guerra. Durante los años de su gobierno Benavides había optado por evitarse conflictos, dejando vacantes los ascensos al generalato durante todo ese tiempo. La situación cuando Prado accede a la Presidencia es ya manifiestamente insostenible, convirtiendo el tema en una difícil prueba para el nuevo gobierno. Con un Ejército pequeño pero con un cuerpo de oficiales relativamente amplio, las expectativas de ascenso se habían ido difiriendo hasta crear un cuello de botella. Las cifras son elocuentes. Mientras que los efectivos de las FFAA en su conjunto sumaban unos 17.000 hombres, 13.000 de ellos en el Ejército, el cuerpo de oficiales era de 1.500 (Masterson, 2001: 94). Como efecto de la indecisión de Benavides, el número de generales en el Ejército era, sin embargo, muy reducido. Entre 1931 y 1940 sólo siete oficiales fueron promovidos al rango de general de brigada, y en 1939 sólo había diez generales de división, incluido Benavides que se encontraba en situación de retiro (Masterson, 2001: 94-95). Mientras tanto los candidatos se habían ido acumulando.

En ese contexto, tras el breve conflicto con Ecuador el Congreso promueve el ascenso de unos ochenta oficiales por su participación, incluido el propio Ureta, que pasa a general de división y, a pesar de ser el general más joven, ocupa el puesto de inspector general. Esta medida sirve como detonante para el conflicto. La insatisfacción entre los oficiales relegados por no estar en el frente, que habían visto subvertidas las reglas de antigüedad, se reflejó en que muchos de ellos empezaron a establecer alianzas con parlamentarios para lograr su promoción. Cuando en 1943 se producen seis vacantes para el rango de general de división se hace explícito el conflicto de normas. Prado propone el ascenso del general de brigada Federico Hurtado, pero otros generales de brigada se oponen aduciendo razones de antigüedad. Los generales de brigada Yáñez y Fausto Figueroa, con aliados poderosos en el Senado, obligan a Prado a dar marcha atrás, y al final todos los nombramientos se posponen. Desde ese momento Prado elude tomar una decisión sobre las promociones, a despecho de que los problemas llegan a revestir visos de carácter operativo, con coroneles al mando de divisiones (Masterson, 2001: 110).

Con un alto mando extraordinariamente politizado desde los años de Leguía y con un sistema de ascensos viciado por la existencia de reglas contradictorias, también asistimos a un movimiento prototípico en esas circunstancias. Entre los oficiales medios por debajo del grado de coronel, excluidos de los manejos y con inclinaciones reformistas, comienzan a surgir voces que piden urgentes cambios en la organización militar, con particular incidencia en el tema de los ascensos, en la preparación técnica y en la justicia militar. Algunos de ellos pasan a la acción y, encabezados por el mayor Víctor Villanueva, forman el Comité Revolucionario de Oficiales del Ejército (CROE). Este grupo, compuesto por aproximadamente un centenar de oficiales, pedían unas FFAA profesionales donde los oficiales “no jugaran a políticos”. En definitiva lo que reclamaban eran avances en la institucionalización militar ante la desconexión, que se venía manteniendo al menos desde los años veinte, entre el sistema de ascensos reglado, que llegaba a un grado medio, y el paso de ese grado al de coronel en adelante, que requería de influencias políticas. Hasta cierto punto, podemos considerar que el conflicto entre los militares con aspiraciones políticas y los militares que defendían los intereses de la nueva burocracia militar fue un efecto no deseado de la profesionalización. No en vano, la posibilidad de la contradicción entre las aspiraciones políticas individuales y los intereses militares institucionales pasa de latente a manifiesta desde el momento en que el camino político posibilita saltar por encima del rígido sistema de ascensos definido en 1899.

Paradójicamente, la fuerte politización elitista de estos años produjo un resultado totalmente inesperado aunque previsible. La multiplicación de las oportunidades que tenían los militares para participar en política de forma individual, unidas al predicamento popular del APRA llevaron tanto al relajamiento del veto militar como a acercamientos entre este partido y muchos militares. Las relaciones entre el APRA y los militares, por tanto, distaron de ser unívocas. Esta circunstancia se reflejó en las estrategias contradictorias del APRA en relación con los militares. Ciertamente, el APRA había participado en conjuras con mandos militares y en intentos de sublevar a la tropa. Al mismo tiempo, muchas de las primeras manifestaciones públicas reclamando una mayor tecnificación encontraron cauce o apoyo en el APRA, la fuerza política más castigada hasta entonces por la politización militar. En el Senado se originó un primer intento de reforma de las leyes de ascensos y situación militar, con una comisión encabezada por el general retirado Ernesto Montagne (Montagne, 1943). A pesar de que el general era conocido por sus simpatías antiapristas, el control aprista de la comisión y

la subsecuente desconfianza militar la paralizaron. Esto, por supuesto, no frenó las conspiraciones apristas sino que las animó. Hacia 1945 el CROE y el APRA estaban preparando un levantamiento cívico-militar en la base aérea de Ancón (Villanueva, 1977: 125). Aunque fracasó a última hora –Haya de la Torre le retiró su apoyo tras lograr un pacto formal de cara a las elecciones de ese año- (Klaren, 2004: 351), es una prueba manifiesta de que el faccionalismo y la politización también habían llegado a la parte media de la jerarquía militar. Paradójicamente, el grupo de militares que con mayor fuerza abogaba por un distanciamiento de la política acabó muy pronto metido de llenos en complots políticos que, a su vez, lo dividieron internamente.

Por otra parte, mientras que el tema de los ascensos provoca divisiones y conflictos dentro de las FFAA, favorece la politización de algunos oficiales y crea tensiones entre los políticos y los militares, algunos oficiales alimentan directamente el faccionalismo militar con sus ambiciones políticas. Al final del mandato de Prado tanto Ureta como Benavides no dudan en manifestar explícitamente sus aspiraciones a la Presidencia, buscando apoyos desembozados entre los militares. En estos meses Ureta –que ya en 1939 había estado en conversaciones con el APRA para derrocar a Benavides desde su posición como comandante de la III División del Ejército estacionada en Arequipa (Masterson, 2001: 89)-, está en contacto con los Miró Quesada, propietarios de *El Comercio* y declarados antiapristas, y con los restos de la Unión Revolucionaria sanchezcerrista. Ureta, finalmente, se postuló como candidato independiente en las elecciones de 1945, rodeado por un grupo de siete generales (Villanueva, 1977: 38). Con la misma intención que Ureta, Benavides regresó de Argentina, aunque finalmente acabó por apoyar a un candidato de concertación después de comprender que el contexto internacional no era el más propicio para gobiernos militares.

Precisamente la combinación de ese contexto internacional con la moderación del APRA y su posición en el movimiento social explican los intentos por integrar definitivamente al partido en el sistema, en una línea que no hace más que seguir la definida en 1939. En septiembre de 1945 resulta elegido como nuevo secretario general de la CTP el apриста Arturo Sabroso Montoya, favorecido por la tibieza con que los comunistas habían seguido la huelga general de 1944. Con ello controla de forma casi absoluta la movilización social. Al mismo tiempo, aprovecha la dubitativa regularización de los partidos populares en las elecciones presidenciales de 1945 para lograr una posición sólida en el parlamento. Aunque el APRA sigue sin poder presentar su candidatura a la Presidencia y todavía colea su ilegalización, es evidente para todos

los actores en ese momento que, con un sistema medianamente competitivo, sus apoyos populares lo convierten en la clave electoral. Quien más apuesta por la posibilidad aprista es José Luis Bustamante y Rivero, candidato del Frente Democrático Nacional. Abogado de clase media que había sido embajador en Bolivia, considera desde el principio que la inclusión del APRA en la coalición es imprescindible si se quiere evitar una revolución popular violenta (Pike, 1967: 282-283). En este propósito acaba por ser apoyado por los expresidentes Prado y Benavides e incluso por elites agroexportadoras como Pedro Beltrán, que fundará el diario *La Prensa* para apoyar la candidatura. El Frente acaba incluyendo, bajo otras siglas, a los todavía prohibidos APRA y PCP –se presentan como el Partido del Pueblo y Vanguardia Socialista respectivamente-, reeditando de forma más amplia todavía la coalición vencedora en 1939. Las cosas llegaron al grado de adoptar incluso un Programa Mínimo claramente inspirado en el aprista, pensado para captar a los nuevos sectores manufactureros y a clases medias aparecidas con el auge económico de la Segunda Guerra Mundial. Entre sus propuestas incluía la autonomía sindical, la descentralización política y económica, una reforma fiscal e impositiva, la promoción exportadora e industrial y la expansión de la educación pública.

El resultado es que, mientras en las elecciones para la Presidencia Bustamante vence con holgura al general Ureta, el APRA es quien ocupa la posición decisiva. Con mayoría absoluta en el Senado y simple en la Cámara de Diputados, siendo el único grupo con algo parecido a la disciplina de partido en un frente extremadamente heterogéneo y, además, después de lograr que el Congreso aprobara una norma por la que podía vetar las acciones del presidente con una mayoría simple, el APRA controla efectivamente la situación (Pike, 1967: 236). Con un pie en el legislativo, desde donde podía fiscalizar las acciones de la Presidencia e intentar acceder a los recursos de la administración o vigilar a los militares, y con una posición hegemónica dentro del movimiento sindical, el APRA está en condiciones de controlar totalmente la política democrática y, desde ese momento, se convierte en la pieza ineludible en cualquier intento de regular el conflicto sin salir de ese marco.

Desde esa posición reforzada en el Congreso, el APRA intenta erosionar el veto militar a través de dos estrategias. Por un lado, intenta aprovechar que el Congreso debe refrendar los ascensos para impedir la promoción de oficiales hostiles. Así, en marzo de 1946, bloquea con sus votos las promociones del general de brigada Hurtado, del coronel Luis Solari, y de los almirantes Carlos Rotolde, Enrique Moral y Roque Saldías.

Por otro lado, promueve la creación en 1945 de una nueva comisión mixta sobre reforma militar. En ella el APRA presenta dos propuestas de ley, que rebajan el límite de años en activo -suponía el pase a retiro inmediato de 240 oficiales, incluidos 18 generales- y que contemplan un aumento de salarios y rango de los oficiales menores, respectivamente. Con ello parece hacerse cierta la desconfianza del alto mando, que veía en las maniobras apristas un intento por depurar el cuerpo de oficiales y socavar la disciplina interna, idea que se refuerza cuando el Congreso aprueba una ley de amnistía en 1945, promovida por el APRA, que reincorpora al servicio a muchos militares que habían sido pasados a retiro por complotar con el APRA. En este caso, las maniobras para reinstalar en el servicio activo al capitán Pablo Ontaneda, con conocidas simpatías apristas y expulsado por una corta marcial aduciendo incompetencia, llegó a provocar la amenaza de dimisión de varios militares (Villanueva, 1977).

Con este precedente es lógico que la pieza maestra, el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional defendido en ese mismo mes de marzo de 1946 por el coronel Pardo, senador aprista, haya llegado sin ningún diálogo con los militares y se encuentre con la decidida oposición de estos, a pesar de incluir mecanismos de corte manifiestamente profesionalizador. Rápidamente se suman los bloqueos de la oposición parlamentaria y la defensa corporativa de la Marina y Fuerza Aérea ante el proyecto de unificar los tres ministerios militares en un único de defensa, con el resultado de paralizar eficazmente el proyecto. Este proyecto, además, supuso el cese definitivo de actividades del CROE cuando el general Torres, Ministro de Guerra, decidió dispersar a sus miembros enviándolos a destinos remotos después de que apoyaran oficialmente las labores de la comisión legislativa. El resultado es que, entre la profesionalización y la cooptación, una estrategia socavó a la otra, agravando el distanciamiento entre los militares y el APRA y cerrando posibles vías de compromiso.

Al mismo tiempo, la posición política del APRA empezará a declinar en 1947. Ya antes, a pesar de esta posición de poder, el acceso del APRA al ejecutivo fue muy limitado. De hecho, esta circunstancia se convirtió en el factor decisivo para enfrentar, incluso personalmente, a Bustamante y Haya de la Torre, quien esperó en vano ser nombrado primer ministro. Es más, el APRA no tuvo ningún ministro en el primer Gabinete de Bustamante pese a ser el partido más representado en su frente, circunstancia que cambiará entre enero de 1946 y enero de 1947 cuando se forme el llamado “Gabinete del APRA”. Aunque sólo controlara tres ministerios, este Gabinete marcará el punto culminante de la hegemonía aprista y el principio de su caída.

Desde esta última fecha la posición del APRA empieza a tambalearse. Rápidamente la elite económica retiró su apoyo al frente y se opuso al APRA e incluso a Bustamante, cuya postura veía como demasiado permisiva en dos aspectos, la expansión de las políticas públicas y la creciente sindicalización y movilización estudiantil aprista. La prensa es el conducto preferido. De ahí que el APRA promueva en 1945 una nueva ley de prensa, y que sean habituales las manifestaciones violentas contra los medios más críticos con el APRA, *La Prensa* y *El Comercio*. Con el asesinato, aparentemente por un aprista, del periodista conservador Francisco Graña Garland, el APRA pierde pie definitivamente. Bustamante fuerza la salida del Gabinete aprista, sustituyéndolo por otro con cinco ministros militares, incluidos algunos oficiales decididamente antiapristas como Manuel G. Odría, que ejercería el cargo clave de Ministro de Gobierno y Policía. Al mismo tiempo, los más decididos opositores al APRA se han unido bajo una Alianza Nacional encabezada por Pedro Beltrán, que incluso recibe el apoyo comunista para boicotear el funcionamiento del Congreso. En junio de 1947 sus representantes dejan de asistir, iniciando una huelga que impide la existencia de quórum, paralizando el legislativo y barriendo así con la posibilidad de control político del APRA, ahora con un legislativo desposeído de actividades.

En estas condiciones a finales de 1947 no había nadie, dentro o fuera del Ejército, que no conspirara para derrocar a Bustamante. Las fuentes se multiplican entre el APRA, las elites económicas y distintos grupos militares. En medio de un grave conflicto político y de la desconfianza creciente del cuerpo de oficiales, la posición que dentro del Ejército se vio más reforzada fue la de los oficiales antiapristas. Cuando en 1947 se formó un Gabinete militar como intento de poner fin a los conflictos, el general Odría y el mando que le era afín comenzaron a presionar para que se ilegalizara al APRA. Éste, con el parlamento paralizado, no dudó en volver a las viejas tácticas conspirativas e insurreccionales.

En un clima marcado por el cierre de sus estrategias en el Congreso y en el ejecutivo, con advertencias militares contra injerencias internas y con una radicalización de las posturas políticas en aumento, las probabilidades que tenía el APRA de concurrir en las próximas elecciones eran mínimas. En ese contexto el ala radical del partido decide no esperar a ver qué sucede y organiza una revuelta militar coordinada con intentos de desencadenar una insurrección de masas. Al mismo tiempo, la dirigencia había comenzado sin grandes resultados a negociar con líderes militares para promover un golpe que asegurara unas nuevas elecciones donde compitiera el APRA. Hacia enero de

1948 ya está en marcha una conspiración dirigida por Villanueva entre marineros y oficiales de la policía y de la Fuerza Aérea Peruana (FAP), con la complicidad de los pro-apristas general Juan de Dios Cuadros, del coronel de la FAP José Extremadoyro Navarro, y del Comité de Acción del APRA. El reto de la sublevación estaba en neutralizar las unidades acorazadas del Ejército concentradas en Lima, comandadas por el coronel Alejandro Villalobos, declarado antiaprista. Los planes apuntaban a la formación de una junta revolucionaria transitoria, encabezada por el general Cuadros, que debía preparar nuevas elecciones. Sin embargo, tempranas diferencias en los tiempos de la revuelta hacen que sus promotores se distancien de los altos mandos implicados y del Comité de Acción aprista. Cuando el seis de febrero de 1948 se inicia el levantamiento, éste es rápidamente abortado sin muertes por el Ministro de Guerra, general Marín (Klaren, 2004: 363).

Tras esto, nuevos rumores y el asesinato del prefecto de Cerro de Pasco por militantes apristas hacen que se cree un nuevo Gabinete dominado completamente por los militares antiapristas. El general Marín, que no había tomado decisiones drásticas en febrero, fue sustituido por el general Armando Artola. En paralelo, el general Cuadros, principal soporte aprista, pasa de comandar la segunda división ligera de Lima al poco importante Consejo Superior del Ejército, sin mando sobre tropa, siendo sustituido por el general Zenón Noriega. De esta manera el alto mando militar y el Gabinete están controlados simultáneamente por la facción militar más visceralmente antiaprista encabezada por el general Odría, con los generales Zenón Noriega, Federico Hurtado, Alejandro Villalobos y Armando Artola. A pesar de todo Bustamante se resiste a tomar medidas más drásticas contra el APRA, en particular su ilegalización, provocando amenazas directas de su Gabinete militar, que termina por dimitir el 17 de junio de 1948. Con ello quedan con las manos libres para preparar un golpe. Un primer intento se produce casi inmediatamente. El teniente coronel Alfonso Llosa, que debía realizar el primer movimiento desde su guarnición en Juliaca, se adelanta a los planes con el resultado de quedar aislado y ser fácilmente neutralizado el seis de julio, haciendo fracasar esta primera intentona.

El APRA tampoco permanece con los brazos cruzados. Mientras que la dirigencia mostraba sus preferencias por acuerdos elitistas, intentando infructuosas conversaciones con altos mandos de posición política moderada, entre sus bases se gestaba una nueva revuelta que implicaría a parte de la marinería. En agosto de 1948 hay rumores de que un grupo de generales había llegado a un acuerdo con Haya de la Torre para

protagonizar una asonada que debía apoyar el APRA desde fuera. Nada sucede sin embargo hasta el 3 de octubre cuando, sin que la dirección del partido parezca jugar un papel relevante, se inicia una revuelta en el puerto de El Callao. El capitán Enrique Águila Pardo -yerno del coronel retirado y senador aprista César Enrique Pardo- la inicia desde el crucero Almirante Grau que comanda. Juan Ontaneda y Víctor Romero, tenientes de navío, debían seguirlo capturando la Academia de Chorrillos y el Arsenal de El Callao. En los momentos iniciales tienen éxito: toman los cruceros Almirante Grau y Coronel Bolognesi, en reparaciones en el astillero, y las fragatas Ferre y Teniente Palacios, así como el destructor Contralmirante Villar, pero no consiguen neutralizar al decisivo 39º batallón de infantería, ni tomar la Academia de Chorrillos y la cercana base aérea de Las Palmas, con lo que quedan confinados al puerto de El Callao. En unas pocas horas la rebelión cae, con el saldo de unos dos centenares de muertos –es la mayor cifra de muertes desde la rebelión de Trujillo de 1932-. Un día después de estos sucesos Bustamante termina por ilegalizar al APRA, ordenando la detención de sus dirigentes -un recorrido muy detallado por estos acontecimientos puede encontrarse en Villanueva (1973)-. El gesto, sin embargo, es tardío con respecto a los planes militares, que salen reforzados tras la intentona aprista. Tras los motines entre la marinería, el antiaprismo y el temor al resquebrajamiento de la disciplina interna podían funcionar como aglutinantes en torno a Odría de un cuerpo de oficiales que no por ello dejaba de estar dividido.³⁷ Las bases para que Odría ate a buena parte del generalato a sus planes de golpe de Estado, por tanto, ya están puestas.

Cuando Odría inicia movimientos en Arequipa el 27 de octubre de 1948 el golpe está más que anunciado, sin que el presidente tuviera otro recurso que aferrarse a las divisiones entre los militares. El 29 de octubre se reúnen 25 altos mandos de la policía y de las Fuerzas Armadas en Lima. En la reunión los hombres de la Fuerza Aérea y el Inspector General del Ejército, general Federico Hurtado, apoyan la permanencia de Bustamante, pero Ureta –en situación de retiro desde 1944 y mariscal honorífico desde

³⁷ El arma que se vio más afectada por el levantamiento aprista fue, claro está, la Marina. En los dos años siguientes se llevó a cabo una reorganización del alto mando, con el retiro del jefe del staff general de la Armada, almirante Víctor Barrios, del comandante de la flota, Almirante Heriberto Magueña, del director de la academia naval de La Punta, almirante Manuel Neito, y el paso a posiciones clave de los asesores navales estadounidenses. Así, el capitán de navío Gordon MacLean será director de la academia naval, y el teniente de navío Jack Roudebush administrará el Colegio Naval de Guerra. La cuarentena, en suma, se prolongará varios años. Para hacernos una idea de lo grave que para los militares fue el motín hay que tener en cuenta las cifras. Según Masterson, la Marina contaba en junio de 1947 con 443 oficiales y 4.370 efectivos de marinería (2001: 153). 500 de ellos participaron en el motín (Villanueva, 1972a), unos 800 fueron arrestados y 248 marineros fueron finalmente procesados (Masterson, 2001: 171-172).

1946- está por su destitución y el general Noriega pone fin a la reunión cuando decide que su decisiva segunda división no será usada contra Odría (Bustamante y Rivero, 1949). De esa reunión sale la decisión de que Bustamante renuncie. Ese mismo día lo hace y sale en avión para Argentina. Como no podía ser menos, *La Prensa* y los grupos más conservadores apoyan con entusiasmo el golpe. Mientras tanto Odría llega el 30 de octubre a Lima con una declaración de toma de poder provisional hasta nuevas elecciones.

El 1 de noviembre de 1948 Odría jura el cargo de Presidente de la Junta Militar, y asume el gobierno. La composición de la Junta manifiesta, por sí misma, que algo había cambiado desde que Benavides dejara la Presidencia. Compuesta por doce miembros, dos de ellos son contraalmirantes.³⁸ El intento de gobierno institucional es evidente aunque decepcionante. La supuesta unanimidad e imparcialidad no deja de ser un espejismo pronto develado. Odría controla la Junta, pero aunque su posición sea sólida dista de ser invulnerable. Por ello, desde noviembre de 1948 desarrolla medidas tendentes a evitar una oposición militar, con numerosas detenciones en las que la peor parte se la llevan los acusados de implicarse en la revuelta de El Callao. También hay oficiales opositores deportados, como el mayor Víctor Villanueva. Al mismo tiempo emprende medidas para calmar la inquietud de los jóvenes oficiales con mejoras en su condición material: El 11 de marzo de 1949 hay una subida de salarios. Significativamente las mayores son para los grados inferiores a comandante (Ministerio de Guerra, 1949: 71). Se renueva el Código de Justicia Militar y también se modifica la ley de promoción del Ejército para clarificar el tiempo mínimo de servicio que cada oficial con el rango de mayor debe tener antes de promover al siguiente grado. La Junta también se mueve para mejorar las condiciones de bienestar, emprendiendo un ambicioso programa de infraestructuras militares que abarca desde la construcción de una nueva sede para el Centro de Instrucción Militar hasta un Hospital Militar en Lima, nuevos cuarteles –Moquegua y Trujillo- y un plan de vivienda militar. Todas estas medidas implican un aumento drástico del presupuesto militar en este primer año. Las medidas para despolitizar el sistema de ascensos, sin embargo, destacan por su ausencia.³⁹

³⁸ Los miembros de la Junta son los generales Odría, Zenón Noriega y José Villanueva, los coroneles Luis Ramírez Ortiz, Juan Mendoza Rodríguez, Alberto López y Carlos Miñano, los tenientes coroneles Augusto Villacorta, Marcial Romero Pardo y Alfonso Llosa, y los contraalmirantes Federico Díaz Dulanto y Roque A. Saldías (Guerra Martinière, 1994: 20).

³⁹ Esta cuestión lo tratamos en detalle en el apartado 3.3 de este mismo estudio.

No obstante estas maniobras, en los primeros meses Odría encara cierta oposición dentro del Ejército. Entre la elite, el Consejo Superior del Ejército la escenifica, pues allí han sido marginados tanto el general Cuadros –que pasó a situación de inactividad poco después, a finales de 1949, cuando se atrevió a ridiculizar a la Junta y fue sustituido por el general José Vásquez Benavides- como el general Marín. Por el contrario, los mayores apoyos iniciales de Odría se encuentran en el ala antiaprista militar, la mayor parte compuesta por oficiales que no llegan al grado de general, y en el entusiasmo de la elite política tradicional, que esperaba una refundación sin el APRA.

Aunque reprodujo el conocido esquema consistente en formar una Junta como un gobierno transitorio que preparara nuevas elecciones en una situación de declive opositor y social, pronto fue evidente que Odría estaba decidido a crear las condiciones para que esa elección recayera en su persona, con lo que está más próximo a la Junta de 1930 que a la de 1914. Como pronto se evidenció, la principal tarea de la Junta consistió en eliminar a los posibles oponentes y competidores de la candidatura de Odría, objetivo que parecían haber logrado cuando en enero de 1950 se anuncia finalmente una fecha para las elecciones, el 2 de julio de ese mismo año. Con una Junta leal, que controla el Jurado Nacional Electoral, y con una increíblemente restrictiva Ley de Seguridad Interna en plena marcha, la oposición tiene poco margen. Aun así, todavía hay tiempo para una última maniobra y poco después del anuncio de elecciones se forma *ad hoc* una coalición llamada Liga Nacional Democrática que presenta la candidatura del general retirado Ernesto Montagne. El propósito parecía claro: aprovechar la división en un cuerpo de oficiales profundamente politizado para que se eligiera a uno de ellos, moderado, que creara las condiciones para una nueva apertura política, habida cuenta de las pocas opciones que iba a tener un candidato civil, no ya del APRA sino de la misma oligarquía. Sin embargo, el Jurado Nacional Electoral no tardó en invalidar la candidatura y la Junta, aprovechando una protesta en Arequipa a mediados de junio, arrestó y deportó a Argentina al mismo Montagne. Como no podía ser de otra forma, como único candidato, Odría venció.

La continuidad entre la Junta Militar de 1948 y la Presidencia de Odría de 1950 es muy marcada, no sólo en quien gobierna sino también en cómo y contra quien lo hace. Respecto al movimiento sindical se puede entender como un esfuerzo manifiesto por contener las fuerzas del populismo emergente organizadas en torno al APRA, respondiendo a un esquema caracterizable: represión del APRA, estrechamiento del espacio sindical, y concesiones laborales. Siguiendo al golpe, la Junta Militar inicia una

extensa represión con el objetivo de eliminar al APRA de la escena política, apoyándose en la prolongación *sine die* del estado de sitio impuesto por Bustamante antes de ser obligado a dejar la Presidencia. Claras evidencias son el arresto de cerca de cuatro mil aprista, el asilo de Haya de la Torre en la embajada colombiana en Lima, donde permanece literalmente cercado durante cinco años, o la ley de Seguridad Interna de julio de 1949, la más represiva del continente, que otorga amplios poderes de vigilancia y pena de muerte al gobierno. La ilegalización de la CTP o el asesinato por la policía de su secretario general en la clandestinidad en 1950, Luis Negreiros, coinciden con el periodo más restrictivo en el reconocimiento de organizaciones sindicales (el siguiente cuadro deja lugar a pocas dudas).

Cuadro 2.1. Reconocimiento sindical por período de gobierno, 1936-1979

Periodos	1936-39	1940-45	1945-48	1948-56	1956-62	1962-68	1968-75	1975-79
Nº de sindicatos	33	116	264	78	396	1.248	2.066	236

Fuente: Sulmont, 1975: 275; Yépez del Castillo y Bermedo Álvarez, 1984: 17.

Sin embargo, la violenta represión sindical no implica una legislación general antiobrera. Todo lo contrario, se convierte en habitual un esquema paternalista en las barriadas que intenta romper con la solidaridad sindical basada en el puesto de trabajo (Dietz, 1969; Payne, 1965: 51). A las tres semanas de tomar el gobierno, la Junta amplía la cobertura de la seguridad social. El 30 de abril de 1949 crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas (*El Comercio*, 1 de mayo de 1949), y durante ese mismo año inicia un extenso programa de obras públicas, creando numerosos empleos en la construcción en Lima y en proyectos de irrigación en la costa, y anunciando a finales de año un aumento en los salarios públicos. Esta es, literalmente, la única área que escapa al *laissez-faire* que se asienta en las políticas públicas (Collier, 1976: 110). Una vez se da el paso de la Junta Militar a la Presidencia de Odría, éste sigue esponsorizando albergues públicos, proyectos de trabajo, estimula la industrialización y el empleo. Inspirada en los éxitos de Perón en Argentina, María Delgado de Odría se convierte en la imagen de este intento por crear una relación paternalista con el sector informal haciendo uso de los recursos estatales, mostrando de paso la amplia autonomía que podía tener un gobierno con recursos militares frente a las elites socioeconómicas, que

venían mostrando desde el principio su oposición a estas políticas sociales (Bourricaud, 1967).

Por mucho que la forma en que llegó a la Presidencia pudiera generar la oposición de militares con orientaciones profesionales, prevenidos contra la instrumentalización política del Ejército, de elites políticas marginadas por un competidor que acaparaba los recursos, o por partidos y movimientos sociales proscritos, lo cierto es que durante sus primeros diecinueve meses en el cargo Odría no contó con acciones significativas en contra y éstas no pusieron efectivamente en duda su dominio hasta mediados de los años cincuenta. Esto se debió, en buena medida, a la combinación de unas condiciones económicas favorables con unas políticas agresivas que cerraron los cursos de acción de la oposición, atrayéndose a distintos elementos. Un nuevo auge exportador, asociado esta vez a la guerra de Corea y a una mayor apertura a la inversión externa, favoreció a la elite socioeconómica estrechamente ligada a la elite política tradicional, al mismo tiempo que liberó recursos para políticas sociales que limitaron las bases apristas (Thorp y Bertram, 1986: 130 y ss.). A su vez, la oposición más manifiesta se encontró cercada por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, y Odría tampoco dejó de aprovechar los nuevos recursos económicos para reducir el descontento militar mediante un sistema de prebendas.

La calma odriísta, sin embargo, se empieza a alterar en 1953 con la modificación de varios factores antes favorables. Como con todos los gobiernos anteriores, su talón de Aquiles fue la dependencia de la bonanza económica y en particular exportadora. En ese año se comienzan a sentir los efectos de la caída de los precios de las exportaciones, en particular de azúcar y algodón, que se ve seguida por un repunte de la agitación sindical a pesar del continuado funcionamiento de la Ley de Seguridad Interna, llegando a paralizar Arequipa con una huelga general. Las cuentas públicas, también muy dependientes de las exportaciones, sufren las consecuencias de la depresión en forma de paralización de programas sociales y de obras públicas, congelamiento de sueldos y recortes en los gastos militares. De esta manera los mecanismos de cooptación quedan seriamente limitados y, en este contexto, los militares se distancian de forma creciente de Odría, temerosos de verse afectados por las denuncias de corrupción y arbitrariedad, al mismo tiempo que la elite económica que lo apoyó se va deslizando hacia la oposición.

El deterioro de la posición de Odría es indiscutible cuando su principal aliado en el seno de la cúpula militar, el general Zenón Noriega, protagoniza un golpe de Estado (*El*

Comercio, 11 de agosto de 1954). Increíblemente, fracasa a pesar de ser Ministro de Guerra e implicar al mando de las principales tropas de Lima.⁴⁰ Las razones del golpe no son muy claras, aunque todo apunta hacia las aspiraciones presidenciales del general. Al final todo acabó con la deportación de éste y con una nueva depuración dentro del Ejército que, en los hechos, demostró la faccionalización del mismo tanto como el alcance de la pérdida de apoyos de Odría dentro del cuerpo de oficiales (Loveman, 1999: 147). Las evidencias de que para esas fechas las alianzas que sostenían al gobierno se encuentran rotas se suceden, afectando nuevamente al núcleo que lo apoyó, en este caso a la elite tradicional. Pedro Beltrán, que llegó a ser ministro con Odría, publica un manifiesto en su periódico *-La Prensa-* exigiendo la anulación de la Ley de Seguridad Interna. Con ese fin funda la Coalición Nacional, donde se incluye el apoyo tácito del APRA en un papel subordinado –por cierto, el manifiesto publicado en *La Prensa* el 20 de julio de 1955 lleva las firmas de algunas de las figuras que centrarán la política en los años venideros como el mismo Pedro Beltrán, Fernando Belaúnde o Luis Bedoya Reyes-.

Odría, consciente de su aislamiento, intenta buscar nuevas alianzas. En una maniobra por completo imprevisible unos años antes, en 1954 realiza tímidos acercamientos al APRA al tiempo que busca nuevos apoyos entre elementos antes marginados dentro del Ejército, sin mucho éxito en ninguno de los casos. Finalmente opta por una retirada táctica y en noviembre de 1955 anuncia que deja el poder al final de su mandato -en julio de 1956-. Un mes después concreta su oferta anunciando elecciones para el día tres de junio de 1956, y en diciembre declara una amnistía política que aunque no alcanza a apristas y comunistas sí permite la vuelta de algunos de sus dirigentes exiliados.

Un último guiño que indica su salida es que finalmente, tras años de dilación, se promulga la Ley de Situación Militar de Oficiales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea (1955) que regula el controvertido tema de las promociones, en una renuncia explícita a seguir manejándolas con criterios personales. Aun así, cuando Odría decide crear su propio partido no todos se fían de su anuncio de retirada, y el 16 de febrero de 1956 el general Marcial Merino Pereyra se rebela en Iquitos. Aunque, aislado en la selva, el levantamiento es fácilmente sofocado en apenas diez días, da tiempo para que se publique su comunicado en *La Prensa* exigiendo elecciones libres y acusando a Odría

⁴⁰ Los implicados tal y como se comunicó a la prensa, además del general Noriega, eran el teniente coronel Rómulo Vásquez Zapata, jefe de un grupo mecanizado, el coronel Juan Barreto Saavedra, jefe de la guarnición de Lima, el general Ernesto Ráez Cisneros y el coronel Alejandro Osoreo, jefe de un regimiento de artillería.

de instrumentalizar al Ejército. Tal vez el hecho más destacado de la rebelión es que, como consecuencia de la publicación del comunicado, Pedro Beltrán y otros miembros de su Coalición Nacional son detenidos aplicando la ley marcial y acusados de participar en un complot, en una acción que aísla y desacredita todavía más a Odría sin por ello frenar las acciones de la oposición (Rodríguez Beruff, 1983: 25-26).

De cara a las elecciones, en la línea de acercamientos al APRA, Odría permitió una convención aprista y no limitó el voto. Al contrario, las elecciones de 1956 inauguraron el voto femenino. Sin embargo, no llegó a legalizar al APRA, con lo que reeditó el mismo escenario táctico que marcó todas las elecciones desde 1936: los intentos de los candidatos por lograr el apoyo aprista y el intento del APRA por ligar su apoyo a la legalización. En esas condiciones los tres candidatos que se perfilaban, Manuel Hernando de Lavalle, Manuel Prado y Fernando Belaúnde Terry, sabían que la victoria pasaba por cerrar un acuerdo con el APRA para el cual, sin embargo, no todos contaban con las mismas posibilidades. De los tres, el más próximo por programa y electorado de referencia era, sin lugar a dudas, Belaúnde. En 1945 ya fue congresista con el Frente del que también formara parte el APRA, si bien ahora se presentaba como candidato de otra organización *ad hoc*, el Frente Nacional de Juventud Democrática, germen del partido Acción Popular. Paradójicamente su proximidad a posturas reformistas lo convertían en un peligroso competidor antes que en un aliado potencial. Lavalle, jurista de la alta sociedad, fue el candidato oficialista de Odría hasta casi la víspera de las elecciones, y en éstas su proximidad a facciones conservadoras manifiestamente antiapristas convertía en dudosa toda promesa de legalizar al APRA. Esto dejaba a Prado, que ya fuera Presidente en 1939 con los apoyos del APRA, en la mejor situación para llegar a un acuerdo. En junio de 1956 se materializó en el Pacto de Monterrico, donde Odría traspasó su apoyo de Lavalle a Prado y el APRA ofreció el suyo a cambio de la promesa explícita de legalización y de la inclusión de apristas en su lista al Congreso.⁴¹ Como colofón, Odría permitió desde su gobierno que se presentaran como independientes varias candidaturas departamentales apristas con el claro propósito de debilitar a Belaúnde en las elecciones (para un marco general de todas las conversaciones con el APRA en 1956 ver Bourricaud, 1967: 270 y ss.).⁴²

⁴¹ En la decisión de Odría de cambiar sus apoyos parece que pesó también la promesa de Prado de no investigar los casos de corrupción de su gobierno (Pike, 1967: 295).

⁴² Como señala López (2005: 150) la mayoría de los candidatos entre 1931 y 1956 no eran dirigentes de partidos institucionalizados sino representantes de elites oligárquicas que fundaban partidos coyunturales de notables cuya debilidad electoral se ampliaba conforme aumentaba el cuerpo de electores. En muchas

La victoria holgada de Prado abrió la posibilidad de que la colaboración coyuntural con el APRA se extendiera durante toda su Presidencia, calificada por ello como el periodo de la “Convivencia”. Durante estos años el APRA mantuvo un papel subordinado, bajo el entendimiento de que Haya de la Torre podría volver a ser candidato en las presidenciales de 1962, para lo cual incluso permaneció en el extranjero buena parte del periodo con el fin de evitar conflictos personales como los mantenidos con Bustamante en los años cuarenta. La alianza fue tanto más factible cuanto que plasmó el giro conservador que había dado la dirigencia aprista desde mediados de los años cuarenta, en un cambio drástico pero comprensible tras los fracasos que tuvieron todos sus intentos por tomar de forma violenta el poder. Sus estrategias, a esas alturas, se centraban en crear las condiciones bajo las cuales pudiera competir libremente en elecciones y, por esta vía, tomar la Presidencia, con la creencia de que si era capaz de controlar al movimiento laboral podría vencer capitalizando su voto.

El grueso de sus estrategias, por tanto, tendía a incidir directamente sobre el movimiento laboral sin socavar el camino hacia la legalización del partido. Por otro lado, cualquier intento por apaciguar el enfrentamiento con la elite tradicional y con los militares, e incluso por atraerse apoyos de parte de esa elite, pasaba por desmovilizar la protesta popular, cosa que hizo efectivamente desde 1956. En su eficacia jugó su parte el que también tuviera un fuerte interés propio por controlar la movilización popular a través de su sindicato. Ambos intereses explican sus movimientos y posición respecto a la Presidencia Prado, revalorizando la importancia adquirida por la legalización –que antes de 1956 sólo se había producido durante cuatro años en un periodo de veintiséis de existencia-, y el hecho de que esta alianza abría el acceso a recursos estatales en la lucha sindical interna: Con la alianza con Prado controlaba el Ministerio de Trabajo, y con el control fáctico del Ministerio de Trabajo pudo lograr un trato de favor a la CTP por parte de las agencias públicas, al tiempo que obstaculizar los intentos comunistas de organización laboral. La consecuencia del acceso del APRA a los recursos estatales es que consolidó su base de apoyo tradicional entre los sectores formales sindicalizados, donde asentó una hegemonía sin discusión -con este acercamiento que desenfaticaba la lucha el APRA reforzó a sus sindicatos como actores en la negociación colectiva y con el Estado, además de contar todavía con la legitimidad derivada de los años de la

ocasiones ni siquiera se ocultaba en el nombre de la agrupación el carácter personalista, como la Unión Nacional Odríista o el Movimiento Democrático Pradista. Los únicos partidos con una organización fuerte eran los de masas, habitualmente proscritos. De ahí la importancia de contar con el apoyo del APRA.

represión-. Los datos son claros: la proporción de trabajadores sindicados no apristas pasó del 25% del total en 1957 a sólo el 10% en 1961, a pesar de que la Presidencia Prado promovió la sindicación, hasta entonces fuertemente restringida (ver cuadro 2.1). Con esto se creaban las condiciones para que la movilización laboral sindical dejara de ser una amenaza. Efectivamente, con el APRA haciendo de puente entre el movimiento laboral y el gobierno, la conflictividad laboral sindical se erosiona y quedan abiertas las puertas para que se produzca una inversión definitiva de las relaciones entre las elites políticas conservadoras, unos militares que abiertamente habían mostrado su creciente autonomía y el APRA. Con la moderación de este último y la aceptación por las elites de su papel controlando el conflicto social se dieron las condiciones finales para un cambio de alianzas que acercó a ambos grupos y situó su relación con los militares politizados en una posición más compleja: de garantes últimos de *statu quo*, papel irrelevante mientras el APRA controlara la movilización popular, pasaron a ser vistos como una elite política en competencia.

2.4.- Injerencias políticas y golpes de Estado reactivos

¿Cuál es el papel que jugó la movilización laboral en las crisis políticas de estas décadas? Hay un primer dato muy claro: en ningún caso las fuerzas populares organizadas se encontraron cerca del poder. En ocasiones porque, en sus reivindicaciones y tipo de organización, ni tan siquiera se vislumbraba esa posibilidad. Es el caso de las primeras décadas, cuando fueron miembros de la elite tradicional alternativa los que se aprovecharon de la situación como Leguía o Billinghurst. En otras ocasiones porque las organizaciones populares carecían de fuerza para oponerse al Ejército, como sucediera en 1932 y 1948. No obstante, hay un segundo dato que ofrece más juego. Todas las crisis políticas de esos años, aunque se originaran y fueran resueltas en movimientos de actores institucionales, se vieron precedidas por picos de conflicto que podemos calificar como extrasistémico, en tanto el sistema político carecía de mecanismos para regularlo. La relación entre los golpes y la protesta es bastante directa en todos los casos. James L. Payne (1965: 268 y ss.) ya aprecia la relación que se establece entre la incapacidad del sistema para canalizar el conflicto obrero y el papel de los militares removiendo al presidente cuando la violencia crece “excesivamente”. Y el gobierno que resulta del golpe se afana de manera primordial en cerrar el espacio

político a estos movimientos sociales. Consecuentemente, es fácil suscribir que tras el golpe de Estado se encontraban intenciones defensivas.

Hay dos tipos de argumentos, ambos relativos al balance de recursos políticos, que nos pueden ser útiles. El primero considera el nivel de conflicto social como variable independiente, triangulando conflicto social y crisis política con el nivel de amenaza percibida por parte de las elites pivotaes. En lo sustancial ésta es la clásica hipótesis de los golpes de Estado reactivos. La idea básica es que cuanto mayor sea el nivel del conflicto social, mayor será la percepción de amenaza radical y cuanto mayor sea ésta, mayor será la propensión de actores elitistas de iniciar movimientos de ruptura institucional en forma de golpes defensivos. La base de esta hipótesis es que alguien situado en posiciones de poder vea amenazado lo que considera como sus intereses, que aquí vamos a reducir a esa misma posición en el esquema de poder estatal y social. Dos son los elementos que enlazan el contexto de conflicto social con la decisión de ruptura: las percepciones sobre el balance de recursos de mantenerse la situación política, y las percepciones sobre las posibilidades de victoria de los radicales de mantenerse el sistema de acceso al gobierno. Así, lo que nos interesa no es tanto el conflicto en sí como la forma en que sus características afectan a las percepciones de las elites pivotaes, dadas unas preferencias estables sobre la composición del gobierno. La principal de ellas es que el único resultado político inaceptable es una victoria radical. Un único paso media entre la percepción de amenaza y el golpe de Estado, y es la creencia de que con el sistema actual es imposible hacerles frente y que esa ineficacia es una amenaza en sí misma para la pervivencia institucional.

Por supuesto, qué se considera como radical es algo que varía sustancialmente dependiendo del sujeto que lo evalúe y del momento en que lo haga, aunque hay un aspecto que nos permite establecer un criterio consistente para discriminar entre picos de conflictos que enlazarían directamente con golpes y otros que no: si el conflicto queda circunscrito al ámbito social o económico, manejable con los recursos que le son propios, o si se aprecia un riesgo de que acceda al sistema político, cálculo que va a depender y a su vez va a hacer depender del grado de apertura política existente y aceptable. La profundidad de la respuesta inmediata va a depender de tres cosas. La magnitud del conflicto previo, mediado por la percepción que las elites pivotaes tienen del mismo, el tipo de conflicto, y la capacidad de regulación del régimen político. En este sentido, cobran particular relevancia dos indicadores elementales de apertura política, el derecho de voto y el derecho a ser elegido.

La propuesta más plausible para capturar la dinámica es considerar que la relación entre protesta y ruptura viene mediada por la capacidad, y percepción de que así sea, de regular el conflicto con las instituciones existentes sin abrir la puerta a los elementos que en un determinado momento se consideran como radicales. En el caso de Perú resulta obvio que los políticos empezaron prefiriendo apoyar golpes militares que los marginaban del poder antes que intentar responder a los retos percibidos con una apertura política que tendría efectos sobre otros repartos de poder –en el campo económico o social a través de nuevas políticas públicas-. Hay una idea que parece clave: desde los años 30 el conflicto social y la presión aprista hizo tomar conciencia a cierta elite de que eran necesarias reformas, pero esa conciencia vino de la mano del conocimiento de que el Estado carecía de recursos para ellas. En consecuencia, mientras el APRA mantuviera un programa de reformas esa elite preferiría entregar el poder a los militares a abrir el campo político. Congruente con esta apreciación es que el APRA sólo entró en el sistema cuando moderó sus reivindicaciones y que, a su vez, la ampliación del espacio democrático para incluir al APRA en los años cincuenta supuso un desplazamiento hacia arriba de lo que se consideraba como amenaza radical. Por ello, el automatismo con que la conflictividad social se tradujo antes de los años sesenta en cambios de régimen sólo es comprensible dado un bajo nivel de absorción del conflicto.

Ahora bien, una cosa es que el resultado del golpe sea el mantenimiento del *statu quo* y el castigo de la protesta social, y otra cosa muy distinta es que sea esa la motivación de –todos- los golpistas. Esta idea enlaza directamente con el segundo argumento que vamos a explorar, y que tiene un carácter complementario –no sólo con el anterior sino con casi cualquier otra explicación sustancial que pudiera darse a los intentos de golpe- y, por sí mismo, justifica la presencia analítica de la protesta social. De acuerdo con él, el nivel de conflicto social no tiene por qué impulsar directamente los intentos de ruptura pro-institucional pero sí los facilita, creando o ampliando sus oportunidades de éxito. En este sentido es una variable interviniente con cierto carácter estable, pues sus efectos no tienen por qué ser inmediatos. Abreviando, la protesta social reduciría los costes que tendría un golpe de Estado al debilitar al gobierno, reduciendo su margen de maniobra y amplificando tensiones internas ya existentes. De forma lógica, la división entre elites políticas incide directamente en esa conexión, puesto que erosiona las posibilidades de presentarse con el agente de solución del conflicto. No hay ninguna duda de que la debilidad del sistema político vuelve a incidir seriamente sobre la

percepción de amenaza que pueda representar la protesta social o cualquier otro movimiento externo, magnificándolo en la misma medida en que la división entre las elites paraliza la iniciativa política. Si las elites aprecian que el conflicto social se está traduciendo en conflicto político y no están dispuestos a un cambio en el sistema que permita su absorción, entonces apoyarán-incentivarán-llevarán a cabo movimientos de ruptura que eviten esa posibilidad. Completando lo que decíamos arriba, cuanto menor sea la capacidad para regular el conflicto, mayor impacto tendrá éste. Esta sería una variante de la hipótesis de las condiciones de posibilidad, que se puede formular de la siguiente manera. Cuanto mayor sea el nivel del conflicto social mayor será la erosión de los recursos políticos institucionales y, por tanto, menores serán las resistencias y más fácil será, primero, que algunos actores piensen dar un golpe y, segundo, que éste triunfe. Un Estado debilitado -que no meramente débil- podría ser una condición necesaria para la ruptura política. En este sentido, los actores golpistas, con independencia de si su objetivo es o no revertir el conflicto social, se aprovecharán de las facilidades dadas por el contexto de conflicto para movilizar recursos coercitivos dentro del campo político para la toma del poder.

Aplicadas al caso peruano, en 1930 podemos decir que hay un salto de una hipótesis a otra. En 1912-1914 y 1919 la protesta social tuvo un papel claramente debilitador que podemos atribuir sin más al carácter masivo de las movilizaciones. No obstante, se trata de movilizaciones estrictamente laborales y, en cuanto tales, una amenaza muy circunscrita. En esos momentos prima el papel de oportunidad para las elites políticas. Tras 1930, sin embargo, movilizaciones menores son percibidas como un grave riesgo por una única razón: son movilizaciones políticas que presionan directamente para acceder al gobierno. En estos casos sí vemos cómo la oportunidad se ve unida de forma directa con el cierre del espacio político. Lo más relevante, entonces, no es tanto la violencia como el nivel en que está organizada la protesta. En forma concreta, la capacidad para saltar de lo social a lo político. Así, cuanto mayor sea la distancia de la movilización social de la política, mayor será la tendencia de la elite a apreciarla como una oportunidad y menor la creencia de que es una amenaza, y viceversa.

Esto se conjuga con otro cambio. Desde los años treinta la protesta deja de ser una oportunidad para una elite política alternativa tradicional y pasa a serlo para la elite militar. Y lo es para la elite militar por una simple razón de recursos. El conflicto social y la presión desde fuera sobre el sistema político afectan a la distribución de recursos previa a los golpes al menos de dos maneras. La primera debilitando a los gobiernos

existentes, debilidad que se extiende a sus posibilidades de dar una respuesta a los golpes de Estado. Al respecto, no es sorprendente que el fracaso de un golpe militar sea percibido generalmente como poco oneroso. Esta debilidad sobre todo afecta a los recursos políticos, pues establece un dilema de difícil solución: bloquear la entrada al sistema político, con lo cual las elites políticas se aislarían, o intentar un compromiso de entrada, con lo cual las elites políticas se dividirían o resultarían marginadas. La segunda, paradójicamente, es que la movilización extrasistémica crea unas condiciones donde priman unos recursos de los cuales están deficientemente pertrechada: los coercitivos. Con este deslizamiento de recursos los costes de fracasar no vienen de las debilidades de la penalización política sino del mismo ámbito militar. Por tanto, cuando la protesta popular abre una crisis política su desarrollo va a depender de un balance de recursos que bonifica a los militares, y su desenlace de la capacidad del sistema político para subordinarlos. Cuando la movilización es incapaz de reunir suficientes recursos coercitivos como para competir contra el Estado y las elites políticas no parecen dispuestas o capaces de reconducir institucionalmente el conflicto, como ha sido el caso, pueden suceder dos cosas. Si nos encontramos con que los militares están subordinados, en un sentido amplio que discutiremos en otra parte, tendremos golpes que cerrarán la crisis política de origen popular cerrando el espacio político tanto a la movilización social como a los mismos militares en un plazo de tiempo relativamente corto. Con unos militares autónomos, sin embargo, bien puede suceder que el conflicto externo sólo abra la posibilidad para que el movimiento de ruptura desde el ámbito militar desemboque en la formación de una elite de gobierno con origen militar, alternativa a la tradicional. Este fue el caso a partir de 1930.

Por ello, paradójicamente, el costo de cerrar el espacio político por un lado es abrirlo por el otro. Así, como veremos a continuación, mientras que el APRA se integra en el sistema y ofrece medios para regular el conflicto social, los militares seguirán asumiendo un comportamiento político muy marcado, lo cual revaloriza el papel explicativo de las variables militares.

Parte I.

La crisis política de 1968. Debilidad estatal y tutela militar

Capítulo 3. Condiciones y previsiones

3.1.- El contexto social. Los efectos de las estrategias apristas sobre la protesta laboral

Una de las mayores evidencias que ligan la modificación de los niveles de amenaza con la apertura política nos la ofrece la integración del APRA en el sistema político desde mediados de los años cincuenta. Los años de la Presidencia de Odría habían dejado poco margen para la movilización social. Aun así, la vuelta de la democracia no supuso un repunte especialmente grave de la protesta. Es más, el panorama de conjunto desde 1956 hasta 1968 se caracteriza por una franca caída del conflicto social a nivel nacional, y esto cabe relacionarlo principalmente con el control sindical aprista sobre la organización laboral y con la caída de la protesta laboral, que se ve limitada a pequeños estallidos, breves y relativamente radicales en 1960, 1964 y 1967. Mientras tanto, los conflictos más importantes tienen lugar fuera del ámbito laboral, en espacios organizativos marginales y confinados dentro de límites regionales, donde se superponen luchas agrarias por el control de la tierra con frágiles focos guerrilleros.

En gran medida, como decíamos, la moderación sindical de los años sesenta se ve explicada porque el APRA mantuvo la hegemonía alcanzada a mediados de los años cuarenta dentro de la CTP y, por tanto, dentro del movimiento sindical, donde la CTP todavía integraba a mediados de los sesenta a las tres cuartas partes de los trabajadores sindicalizados (Bollinger, 1987: 633). En este ámbito el APRA mantuvo como estrategia básica la consolidación organizativa, buscando que la CTP fuera reconocida como el interlocutor privilegiado en la negociación colectiva, papel muy acorde con la moderación de las reivindicaciones obreras apristas desde los años cuarenta. Por otra parte, y en buena medida, la credibilidad de la moderación aprista entre las elites descansaba en la conducta de la CTP y, en este sentido, era una baza fundamental en las opciones del partido. La lógica de la moderación aprista es, por otra parte, bastante sencilla. En gran medida es el resultado final de los conflictos que hemos descrito desde 1930 donde, tras décadas de proscripción y violentas protestas políticas, la dirigencia aprista llegó a apreciar que el uso de la movilización popular era un recurso altamente costoso en términos de ilegalización, persecución y bloqueo en el acceso al poder, lo

que llevó a un progresivo cambio de estrategia hacia un entendimiento con las elites políticas conservadoras (Bourricaud, 1967: 231-232; Pike, 1967: 265 y ss.).

En un contexto marcado por la prohibición y el veto militar, estas alianzas crean un círculo vicioso en el nivel de apertura política de la democracia en esos años. Mientras que la posición del APRA dentro del movimiento laboral lo convierte en el actor clave para integrarlo dentro de las reglas (Pease García, 1977: 29-30), esta posibilidad de integración en las instituciones se ve limitada a que logre acercarse a las elites conservadoras. Esto lleva a limar la influencia aprista sobre el movimiento popular y, por tanto, a erosionar las posibilidades de integrar a éste en el sistema a través de las organizaciones apristas. El control laboral aprista, por tanto, contó con obvias dificultades.

Hacia finales de los años cincuenta, además de los efectos de su sistema de alianzas sobre la capacidad para controlar la movilización social, se conjugan otros dos factores más para alimentar los retos al dominio aprista dentro de la CTP: la crisis económica y el ejemplo de la Revolución Cubana. Entre 1957 y 1959, en pleno gobierno de “Convivencia”, se produce una primera recesión económica a la que el gobierno responde con un cambio de Gabinete que encumbra como primer ministro al ortodoxo Manuel Beltrán, quien inicia un programa de ajuste drástico entre 1959 y 1960, con particular incidencia sobre el gasto público. La CTP no reacciona y en ese instante es cuando comienza a cuestionarse el control aprista de la confederación. En 1959 líderes sindicales de la banca, de la construcción y de la metalurgia crean un Comité de Reorganización de la CTP con el fin de retar al liderazgo aprista. El papel más relevante en estos movimientos corresponde a la Federación de Trabajadores Metalúrgicos, de orientación troskista, y a la Federación de Empleados de la Banca, donde un año antes los líderes comunistas habían desplazado a los apristas. Las organizaciones comunistas protagonizan una primera ola de huelgas en 1960 en la minería, en el sector petrolero, de la construcción, en fábricas y en la banca, en respuesta a un paquete de ajuste económico del Gabinete Beltrán. El APRA, sin oponerse abiertamente a la movilización, juega un papel deliberadamente ambiguo, controlando las acciones sindicales para evitar la confrontación, al tiempo que apoya el programa estabilizador de cara al gobierno, canalizando la protesta e intentando que esta estrategia no socavara su credibilidad dentro del movimiento obrero. Esto lo ilustra el cuidadoso control de la CTP de la huelga general de 1960, donde culmina este primer estallido social. Los costes hasta ese momento fueron escasos. Aunque parte de las bases del partido estaban

descontentas con el entendimiento con fuerzas conservadoras, la organización permaneció cohesionada, con pequeñas y poco graves escisiones. La principal sería el llamado APRA Rebelde, que sale del partido en 1960 y dos años después dará origen a un pequeño grupo guerrillero.

Las siguientes movilizaciones obreras compartieron características con esta primera, asociando las protestas laborales con intentos por desbancar a la dirigencia aprista, aprovechando crisis económicas puntuales (para una descripción de la economía peruana de esos años ver FitzGerald, 1981; Iguíñiz Echevarría, 1986; Thorp y Bertram, 1985). Consisten en pequeños picos reivindicativos que nunca entrañan grandes movilizaciones ni, mucho menos, continuadas. No obstante, unos años después, en 1962, se manifiesta el primer signo de que aunque el APRA siga controlando a la CTP, ésta carece de capacidad movilizadora. Cuando en ese año se produce un golpe militar, Haya de la Torre ordena a la confederación que convoque a huelga general sin que la convocatoria produzca ningún efecto. Esto, evidentemente, anima todavía más a los sindicalistas de izquierdas.

Sin embargo, y a pesar de los retos internos, en 1965 la situación está por completo reconducida hacia el sindicalismo aprista tras los acontecimientos de un año antes, cuando se reprodujo el choque entre las expectativas obreras, generadas por el periodo de crecimiento económico precedente, y el mantenimiento de estrategias moderadas por parte de la dirigencia aprista. Las federaciones comunistas encabezaron entonces una segunda oleada coyuntural de movilizaciones. La respuesta del gobierno de Belaúnde no dio mucho margen. Arrestos y detenciones se producen de forma generalizada en mayo de ese año, extendiéndose durante los siguientes meses (Sulmont, 1984; 1985). En 1965 el APRA aprovecha el desbaratamiento de la dirigencia para retomar el control de las dos federaciones díscolas y presentar un efímero pico de control casi absoluto sobre la organización sindical. Esto llevó a que los comunistas reconocieran sus escasas posibilidades dentro de la CTP y orientaran sus movimientos en otra dirección. Ese mismo año establecen un Comité de Defensa y Unificación Sindical (CDUS) fuera de la CTP. En 1968 la CDUS aprovecha la posición invariablemente moderada de la CTP ante un nuevo paquete de estabilización económica, ahora apoyado también por el APRA, para crear su propia federación, retomando el nombre de la mariateguista de los

años veinte, la CGTP, y protagonizando un nuevo pico movilizador que rebasa al aprismo.⁴³

Por tanto, y aunque hasta ese momento el control aprista se mantiene, a posteriori caben pocas dudas de que el sistema de alianzas políticas moderadas acabó por socavar la capacidad para que ese control se reprodujera en adelante. No obstante, es evidente también que durante estos años la capacidad del APRA para regular el conflicto sindical fue un elemento clave para limitar los niveles de protesta, aunque con ello socavara sus posibilidades futuras de seguir haciéndolo. Así, durante todo el periodo no asistimos a ninguna movilización radical de carácter generalizado sino a varios estallidos puntuales de gran virulencia, irregulares, y que no son capaces de lograr sus objetivos laborales o de desbaratar la hegemonía aprista. En consecuencia, podemos afirmar con toda razón que la incorporación del APRA al sistema político rompió entre 1956 y 1968 la asociación que en décadas precedentes se había establecido entre protesta laboral, amenaza política y golpes de Estado.

Precisamente esta hegemonía aprista y sus lazos con el Estado hacen que no coincidamos con Julio Cotler cuando afirma que las demandas de las organizaciones sociales van por un camino paralelo al proceso de toma de decisiones estatales o que el movimiento popular carece de canales institucionales (2005: 7). Otra cosa diferente es que, con el APRA convertido en el principal aliado de la elite económica, y manteniendo su capacidad de mediación en el conflicto entre capital y trabajo, una buena parte de los sectores populares de Perú quede fuera de este marco sindicalizado institucionalizado. Y es que precisamente con los sectores obreros estables encuadrados en sindicatos apristas, la protesta tiene lugar en los márgenes del sector obrero formal, donde las estrategias moderadas habían bloqueado la posibilidad de que el APRA pudiera extender su hegemonía a los nuevos sectores medios, nutridos por el periodo de crecimiento económico, al ya asentando cinturón popular “informal” de Lima o al campesinado tradicional. En esas fisuras entre los sectores intermediados por el APRA y el resto es donde surgen tanto los movimientos de reivindicación de los años sesenta como nuevos partidos reformistas y hasta grupos guerrilleros. El eje del conflicto se desplaza claramente desde Lima y los sectores de enclave hacia los Andes.

⁴³ El estrecho lazo entre la CGTP y el PCP estuvo claro desde su fundación. Así, el grueso de los 140.000 afiliados que afirma tener durante su congreso fundacional en junio de 1968 provienen de federaciones ligadas al PCP desde los años cuarenta, de forma muy destacada la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú, la Federación de Trabajadores Metalúrgicos del Perú y la Confederación Campesina del Perú (Bollinger, 1987: 614). Como vemos, a grandes rasgos, corresponden con organizaciones que ya venían cuestionando el liderazgo aprista desde principios de la década.

3.2.- Militares y política. ¿Otro militarismo? El golpe de 1962 en los hechos

En 1962 se llevan a cabo las elecciones generales con las que se debe sustituir al Presidente Prado. El APRA, tras la intensa colaboración de este mandato y plenamente legalizado, compite por primera vez desde 1931 por la Presidencia. Como venimos reiterando, su posición ha variado significativamente desde entonces. Las restricciones electorales y los amplios periodos de abierta represión han hecho predominar la opción por alianzas conservadoras, con la renuncia de sus clásicas banderas reformistas con el fin de dar una imagen de moderación. Si el APRA contaba con que su estrategia conservadora le daría el acceso anhelado a la Presidencia, hay otros elementos con los que no contaba o, al menos, sobre los cuales poco podía hacer.

La paradoja es que justo en el momento en que el APRA sustituye a los militares como aliado preferente de las elites tradicionales, los militares también han modificado su relación con éstas. La necesidad de reformas sociales, aunque no fuera una idea unánime, se ha convertido en un tópico central entre los militares justo en el momento en que dejaba de serlo del APRA. Así, la distancia entre el partido y los militares se mantiene mientras éstos se aproximaban a las reivindicaciones de nuevos sectores sociales emergentes, que se veían representados por otros candidatos como Fernando Belaúnde. El resultado es que en las elecciones de 1962 el APRA se encontró con que todo había cambiado para que nada cambiara: el veto militar tenía nuevos contenidos pero se mantenía. En la coyuntura preelectoral ya era público que buena parte del alto mando se decantaba porque Belaúnde llegara a la Presidencia, congraciados con su orientación reformista y tecnócrata y con el hecho de que el candidato había sabido captar el clima militar desde que en 1956 sostuviera propuestas de acción cívica que otorgaban un papel muy activo a los militares (Belaúnde Terry, 1959).

Las acciones encaminadas a demostrar y, en su caso, hacer efectivo el veto al APRA se multiplican desde el momento en que son evidentes sus posibilidades de victoria. Meses antes de las elecciones, que debían celebrarse el 10 de junio de 1962, los militares se habían ocupado de dejar clara su postura. El 2 de marzo el Ministro de Guerra, general Alejandro Cuadra Ravines, y el general Juan Bossio Collas hacen pública su oposición al APRA. Poco antes el Ministro de la Marina, vicealmirante Tirado Lamb, había realizado otras declaraciones similares. Dado que este último no se caracterizaba por su

progresismo todo indica que el viejo veto al APRA se unía al nuevo veto reformista. Por si fuera poco, hay informaciones de que entre marzo y abril el comandante general del Ejército, general Lindley, conocido partidario de Belaúnde, recorría varias guarniciones sondeando apoyos para un posible golpe militar (Villanueva, 1962: 210-211).

Consciente de las orientaciones militares, la campaña Belaúnde fue concienzuda en su empeño por aprovechar la situación. Desde que perdiera las elecciones de 1956 se dedicó a planificar una campaña por primera vez nacional, con su lema de “la conquista del Perú por los peruanos”. Ahora bien, al situar en el centro de su estrategia electoral de apelación popular multclasista la exigencia de reformas estructurales como prioridad de gobierno, generó la oportunidad para que florecieran acusaciones –poco sofisticadas, dicho sea de paso- de comunismo por parte de *La Prensa* de Manuel Ulloa. Por muy poca base que pudiera tener la denuncia, al afectar a un tabú militar básico, su misma formulación situaba a Belaúnde en un callejón de salida. La solución a ese *impasse* vino muy pronto, cuando los contenidos programáticos dejaron paso a las acusaciones de fraude electoral como tema central de la campaña electoral (Villegas, 2005: 490 y ss.). El tópico principal tuvo que ver desde muy pronto con la forma en que se designaba al Jurado Nacional de Elecciones, que otorgaba el control al gobierno y, por su medio, le permitía controlar los jurados departamentales y así toda la elección. De hecho, el debate motivó que el 30 de octubre de 1961 se llegara a promulgar un nuevo Estatuto Electoral que, haciendo una lectura muy flexible del artículo 213 de la Constitución de 1933, ampliaba el papel de supervisión electoral de las FFAA, al obligar a que cada mesa electoral entregara una copia de los resultados a la autoridad militar de la circunscripción. Si la esperanza del gobierno era desactivar las acusaciones, la medida fracasó completamente. En noviembre de 1961 se nombró a los integrantes del JNE y ahí recrudecieron las críticas contra el copamiento por miembros del MDP del Presidente Prado (Villegas, 2005).

El caso siguiente fueron las denuncias por una inflación irregular del registro electoral. El representante de AP Javier Alva Orlandini denunció el 21 de febrero que había encontrado nueve libros del registro electoral en locales del APRA y MDP y que, además, estaban inscribiendo a menores de edad y analfabetos. El JNE admitió la denuncia y hasta ordenó a las FFAA que cotejaran los datos con su registro militar. En abril el general Ricardo Pérez Godoy, jefe del Comando Conjunto y por tanto máxima autoridad militar, alega irregularidades en los registros del APRA y el MDP. El 20 de mayo Belaúnde lo apuesta todo a esta posibilidad y, después de reiterar la acusación de

fraude en el registro, amenaza con no reconocer los resultados de las elecciones venideras si las Fuerzas Armadas no los avalan. El 26 de mayo el Comando Conjunto emite un comunicado donde anuncia que la investigación que está llevando a cabo había desvelado varios fraudes, dando veracidad a las acusaciones de AP (*EL Comercio*, 27 de mayo de 1962).

En un clima de desconfianza y con los militares tutelando todo el proceso se llega al día de las elecciones. Con los primeros datos del recuento a su favor, Belaúnde no espera a los resultados finales para celebrar la victoria y felicitar al JNE por el proceso. Sin embargo, a medida que el cómputo avanzaba, los resultados van cambiando. Para comprender las consecuencias basta con recordar el formato de elección. Para que un candidato resultara electo precisaba de la tercera parte de los votos. En caso de que ninguno lo lograra la elección recaería en el Congreso entre los candidatos más votados. Según avanzaba el recuento se hacía más evidente que la decisión acabaría en manos del legislativo, previsiblemente bajo control aprista. Efectivamente, el resultado final fue un empate técnico entre Haya de la Torre y Belaúnde por debajo del umbral de elección directa, lo que dejaba la elección en manos del Congreso (ver cuadro 4.1). Inmediatamente AP retomó sus denuncias de fraude y buscó el respaldo de las FFAA. Este no se hizo esperar y, cuando en la última semana de junio los resultados preliminares ya no dejaban dudas de que la elección del Presidente iba a recaer en el legislativo, un comité militar que reúne a los tres ejércitos toma la iniciativa. El almirante Tirado Lamb y el general Cuadra Ravines, junto a los generales Lindley y Salvador Noya Ferre presentan a Prado un documento en que declaran inaceptable a Haya como Presidente. Prado no cede, y entonces el Comando Conjunto comienza su campaña contra el proceso electoral. El 28 de junio publica un informe presentado al JNE donde afirma haber detectado en todo el país un alto porcentaje de irregularidades, que llegaban a insalvables en siete de los 24 departamentos, favoreciendo en todos los casos al APRA y al Movimiento Democrático Pradista. Precisamente anulando las elecciones en esos departamentos el porcentaje de voto aprista caía significativamente, permitiendo a Belaúnde pasar del 32,13% al 35,40% del mismo, ganando las elecciones. El JNE no toma en cuenta la denuncia de los militares y ambas instituciones se enfrentan directamente. El 3 de julio presentan un nuevo ultimátum a Prado, amenazando con actuar si Haya no retira su candidatura en una semana. Un día después Haya hace público el veto, esperando así desactivarlo (Bourricaud, 1967: 331-332; Haya de la Torre, 1977). Los militares, sin embargo, no modifican su postura,

circunstancia que aprovecha Belaúnde para lanzar un órdago al gobierno el 9 de julio en un discurso pronunciado por radio y televisión, donde da un plazo de tres días para aceptar las reclamaciones militares.

El 17 de julio, cuando el Jurado Nacional Electoral ratifica que el proceso electoral ha llegado a un punto muerto, hacía ya tres días que el Comando Conjunto había presentado su tercer ultimátum instando a anular todo el proceso e iniciar nuevas elecciones. A esas alturas los intentos de Haya de la Torre por lograr un acuerdo con Belaúnde que superen el veto militar habían fracasado desde el momento en que éste, que conocía de los apoyos militares a su candidatura, se negó a cualquier entendimiento y comenzó a presionar para ser reconocido como Presidente. Mientras tanto las negociaciones que prosperaban eran las que llevaban a cabo el APRA y UNO para dar la Presidencia a Odría y el control del legislativo al APRA. Ante la negativa de Prado a anular las elecciones, las presiones para que los militares intervinieran se hicieron efectivas y un día después de que Odría anunciara el acuerdo con el APRA (*El Comercio*, 17 de julio de 1962), el Comando Conjunto lleva a cabo el golpe repetidamente anunciado.

Con todas las fichas en las mismas manos, los movimientos fueron muy sencillos. En el plazo de escasas horas, entre las tres y veinte de la madrugada y el mediodía del 18 de julio, los militares ocupan el Palacio Nacional, el Congreso y la sede central del APRA, embarcan a Prado al exilio y proclaman una nueva Junta de Gobierno, sin que se perdieran vidas o se produjera cualquier tipo de disturbio. La Junta Militar resultante anuncia inmediatamente nuevas elecciones para 1963. Entretanto modifica las reglas electorales para que favorezcan a la candidatura de Belaúnde y facilita el tiempo necesario para que cristalicen acuerdos. Entre la alianza electoral firmada por AP y la DC el 13 de enero de 1963 y la retirada de candidaturas –algunas por su prohibición–, que se reducen de siete a cuatro, todo facilita la concentración de voto en Belaúnde. Sin embargo, mientras que el impacto fue claro en las elecciones presidenciales, las reformas electorales tuvieron escasos efectos para la formación de mayorías parlamentarias, donde la combinación que se daba entre la fragmentación del voto y la existencia de unas bases electorales estables en esa coyuntura dejaban a Belaúnde en situación de minoría en el Congreso, circunstancia que va a ser fundamental en el desarrollo de los acontecimientos políticos posteriores (Cotler, 2005: 3).⁴⁴

⁴⁴ Los cambios introducidos por Junta Militar fueron bastante amplios y, en todo caso, está probado que acabaron favoreciendo la candidatura a la Presidencia. El mismo día que toman el poder, los militares

Estas nuevas elecciones de 1963 fueron en sí mismas una novedad muy significativa respecto a todas las intervenciones militares anteriores –con excepción parcial del golpe de 1914-. Y es que tanto en 1930 como en 1948 Sánchez Cerro y Odría habían aprovechado su posición en la Junta Militar para crear las condiciones que dieran lugar a su propia elección. El cambio, en lo fundamental, es el producto de una de las características más reseñables de la Junta y del golpe militar, su carácter institucional. Tentativamente, ya vimos que la Junta de 1948 trató de incluir a elementos de todos los ejércitos, pero era evidente que su selección respondía a criterios de cercanía política y personal con Odría. Ahora, sin embargo, la Junta Militar no se organiza *ad hoc* sino que reproduce de forma estricta las posiciones del Comando Conjunto como cabeza de las Fuerzas Armadas, incluido el carácter colegiado. El general del Ejército Ricardo Pérez Godoy preside al mismo tiempo el Comando Conjunto y la Junta de Gobierno, y ambos organismos se componen de los Comandantes Generales de los tres ejércitos, general Nicolás Lindley, teniente general Pedro Vargas Prada, y contraalmirante Francisco Torres Matos, completándose el gobierno con ocho ministros militares (Comunicado n° 2 del Comando Conjunto de la Fuerza Armada, Diario oficial *El Peruano*, 19 de julio de 1962). Una consecuencia de esta forma de hacer las cosas es que, si bien el objetivo parece a primera vista el mismo que en 1948, reorganizar las elecciones para que venciera su candidato favorito, a diferencia de entonces buena parte de las medidas y movimientos internos va a estar encaminados a evitar que sea un oficial el que se aproveche de la situación. Matiz importante, la Junta advierte explícitamente que ninguno de sus miembros se postulará como candidato.

Tan destacable o más, hay una segunda característica que nos permite considerar que este golpe de Estado rompe con la dinámica precedente e inaugura una nueva que resultará en el golpe de 1968. Aunque pudiera estar presente entre muchos oficiales la

emiten un decreto convocando a elecciones generales para el 9 y 10 de julio de 1963. Hasta finales de 1962, mientras tanto, trabaja una Comisión Jurídica Especial encargada de reformar el sistema electoral. Con el Decreto Ley 14027 de 25 de septiembre de 1962 establecen las condiciones de la nueva contienda, y con el Decreto Supremo 29 de 19 de octubre de 1962 modifican una de las cuestiones más controvertidas, con un nuevo Reglamento del Registro Electoral del Perú. Por último, el decreto ley 14250 de 5 de diciembre de 1962 de Estatuto Electoral viene a completar el nuevo marco electoral. Incluye severos cambios: la desaparición de representantes del ejecutivo y del legislativo en la dirección del JNE, la introducción de la cifra repartidora en las elecciones parlamentarias, la reducción de asientos en el parlamento de 237 a 185, la introducción de candidatos vicepresidentes, y el aumento a 40.000 firmas para inscribir candidaturas presidenciales, doblando la cifra anterior.

vieja fobia antiaprista, hay elementos que nos permiten sostener que fueron más allá.⁴⁵ El primero de ellos es que el golpe no coincide con un pico de protesta o con un agravamiento de las presiones para ampliar el campo político. El APRA, que las protagonizara hasta entonces, ya está integrado. Todo lo contrario, antes que un golpe defensivo ante el desborde popular, lo que se bloquea en este caso no es tanto la ampliación del arco político como la inexistencia de modificaciones en el rumbo de la política general del Estado. Aquí hay un dato muy significativo que no conviene pasar por alto: los militares están manifestando preferencias sobre políticas públicas a título colectivo, y estas eran cuestiones ignoradas en Juntas Militares anteriores. Esto es bastante visible una vez la Junta consigue destrabar las relaciones con la administración Kennedy.⁴⁶ Desde el 17 de agosto de 1962 se aprecia un interés, fragmentado y no parece que muy articulado, por que se lleven a cabo reformas limitadas en materia de regulación económica, planificación nacional, aspectos tributarios y de tenencia de la tierra. Así, en octubre se crea el Instituto Nacional de Planificación, y en noviembre empieza a funcionar el Instituto de Reforma Agraria y Colonización. Desde éste se prepara una reforma agraria piloto en el conflictivo valle de La Convención. En algunos aspectos, como el educativo, predomina la inacción a pesar de preocupaciones manifiestas, mientras que en otros hay una mayor efectividad. Por ejemplo, con una reforma de las tasas a finales de 1962 que, aunque en absoluto drástica, se hace muy impopular en el mundo de los negocios y entre las clases altas.

La ausencia de críticas públicas de otros militares contra el golpe es también algo a reseñar, aunque el ejercicio de la gestión pública pone en evidencia los límites de la solidaridad interna. De hecho, ambos elementos entran en contradicción de manera bastante rápida. A las pocas semanas del golpe se acumulan las pruebas de que la solidaridad institucional del alto mando se ha quebrado, no tanto por las rivalidades

⁴⁵ McClintock, sin embargo, sigue considerando que este factor es el relevante para explicar el golpe (1989: 346); y el temor a que si el APRA vencía pudiera dismantelar las FFAA existentes tampoco puede ser dejado de lado (Masterson, 2001).

⁴⁶ En 1961 Kennedy había sustituido en la Presidencia estadounidense a Eisenhower, mostrándose muy crítico con la política de apoyo a dictaduras amigas que había llevado a cabo el anterior Presidente. En buena medida porque se había mostrado como muy frágil en el caso de Cuba y porque estaba alentando a que parte de la opinión pública latinoamericana se mostrara decididamente hostil hacia los EEUU, como puso de manifiesto la gira del vicepresidente Nixon en 1958 por varios países de la región. En su sustitución, Kennedy decide promover la modernización económica y las reformas democráticas como la mejor forma de acabar con nuevas guerras revolucionarias. En 1961 esta postura culmina con el anuncio de la Alianza para el Progreso. Las aventuras golpistas, en este marco, no dejan de ser vistas con recelo, más como una dificultad añadida que como una solución, y esto incide directamente en la postura de los EEUU hacia la Junta Militar peruana. No obstante, esta actitud no dejó de ser prudente, y en pocos meses las relaciones se recondujeron hacia la “normalidad” como una muestra más de pragmatismo.

personales tan características de la politización en las décadas precedentes como por diferencias sobre la gestión pública. El primer enfrentamiento tiene como protagonista al general Juan Bossio Collas, Ministro de Gobierno y Policía. Conocido por su talante reformista, había formado parte del CROE de los años cuarenta y, como veremos más adelante, había tenido un papel muy destacado en la creación del Servicio de Inteligencia del Ejército. En muy poco tiempo protagoniza varias apariciones “inconvenientes”. La primera enzarzándose en una discusión pública con editores de *La Prensa* que denunciaban La Convención como un foco donde estaba germinando la guerrilla castrista ante la supuesta pasividad militar. A finales de septiembre tampoco duda en anunciar que el gobierno tiene planes inmediatos para poner fin al contrato de explotación de la International Petroleum Company (IPC), en un momento en que la Junta procuraba buenas relaciones con el capital extranjero en general y estadounidense en particular. El cinco de octubre termina dimitiendo. Oficialmente por motivos de salud. Sin embargo, también hay motivos convincentes de que pudo deberse a presiones del general Lindley.

Pocos meses después, la Junta da un giro hacia posiciones más restrictivas con motivo de dos violentas huelgas que se inician en los complejos minero de La Oroya y azucareros de Chiclayo, en los primeros días de 1963. El clima se ve caldeado por las acusaciones de *La Prensa* de que la tolerancia hacia las actividades sindicales de la izquierda estaba llevando a una infiltración comunista a gran escala. La respuesta de la Junta no se hizo esperar, deteniendo a varios cientos de militantes comunistas. El primer damnificado del cambio de rumbo es Pérez Godoy. Aunque sobrevive como Presidente de la Junta a la llegada del primero de enero, fecha en que le corresponde pasar a retiro, en febrero recibe un memorándum firmado por los otros tres miembros de la Junta exigiéndole un papel personal más restringido, concretado en varias peticiones: la supresión de un programa televisivo mensual donde aparecía dirigiéndose al país, así como sus numerosas conferencias públicas; que no tome decisiones sin consultar al resto de la Junta; que deje de tener su residencia personal en el Palacio Nacional; que cese la producción de decretos-ley; y que asegure que la completa atención de la Junta está dedicada a preparar las elecciones.

Con excepción de la salida del Palacio Nacional, las pruebas se encaminan a que cedió en el resto. No obstante, el 28 de febrero el general Lindley provoca la ruptura definitiva al renunciar a su puesto en la Junta. El motivo aducido vuelve a ser la ambición personal de Pérez Godoy. La importancia de estos hechos, en todo caso, no estriba en si

existían ambiciones personales o no. Los mismos protagonistas han aducido distintas razones para la ruptura. Los miembros de la Junta la justificaron, en su momento, por las actitudes caudillistas de Pérez Godoy. Éste, por el contrario, adujo la inmediata paralización de la reforma de impuestos como prueba de que lo que querían era poner fin a las reformas que se estaban llevando a cabo. Si bien esto es cierto, casi ninguna de las reformas ya realizadas se echó atrás. *La Prensa*, por su parte, hablaba el 10 de marzo de ese año de la amistad existente entre Pérez Godoy y Odría, que Víctor Villanueva lleva hasta el extremo de sostener que había un pacto entre estos dos y el APRA para bloquear la candidatura de Belaúnde (Villanueva, 1963), aunque esto último no parece muy convincente a la vista del origen de la Junta Militar. En todo caso, un dato a tener en cuenta es que Lindley era el apoyo más firme de Belaúnde dentro de la Junta y fue el personaje central del conflicto.

Como decimos, los motivos del enfrentamiento entre Lindley y Pérez Godoy no son tan importantes como la forma que éste adoptó y cómo se solucionó. La acusación de Lindley no podía tocar un punto más sensible en ese momento para los militares, agravado por el problema de que Pérez Godoy –y el vicealmirante Torres Matos- habían pasado a situación de retiro en enero de 1963 y no por ello habían abandonado sus puestos en la Junta. La forma en que reaccionó el alto mando ante la posibilidad de que uno de sus miembros utilizara la Junta como trampolín personal fue muy claro. Tras una serie de reuniones que implican a la Junta Militar, al Gabinete y a otros miembros del alto mando, éstos deciden no aceptar la dimisión de Lindley y, por el contrario, pedir la renuncia de Pérez Godoy. Sin esperar a que éste aceptara, pasan a la acción. El 3 de marzo las tropas rodean el Palacio Nacional y dos generales de la Fuerza Aérea, Carlos Silas Baroni y Rodolfo Belaúnde, escoltan a su residencia de Miraflores al general Pérez Godoy y a su familia, donde permanecerá custodiado por la Guardia Civil. Lindley, de dimitido, pasa a presidir la Junta.

A la vista de este conflicto hay que tener en cuenta que la Junta, dada su composición, fue el espejo fiel de las diferencias internas en el alto mando y, en este sentido, vino a mostrar que estas diferencias se habían desplazado desde la competencia política personal, que no por ello tuvo por qué desaparecer, hacia la definición de preferencias institucionales. En concreto, al papel que le correspondía a las FFAA en el país. La diferencia fundamental no se encontraba en la función de tutela de la dirección política general, que parece asumida en el apoyo sin fisuras que recibe el golpe, sino en la implicación directa en los contenidos de la misma. En la estructura de poder militar,

Pérez Godoy personificó una postura comprometida con políticas directas de reforma, mientras que Lindley representó otra encaminada a crear las condiciones para que resultara electo un gobierno civil que fuera quien las llevara a cabo. Podemos considerar que el que este último saliera vencedor era, entonces, tanto el resultado de la prevención interna ante ambiciones personales como el efecto de las dificultades por aceptar de forma general la implicación directa de la institución en el ejercicio de la política, idea que retomaremos cuando hablemos del GRFA. En 1963 la opción mínima común era que el mejor camino sería un gobierno civil reformista. Y ciertamente, ésta fue la solución, pues la Junta aclaró el camino para la victoria de Belaúnde.

3.3.- Acción institucional e impulso organizador

¿Qué había sucedido para que los militares pasaran de posturas y formas de acción tan en contraste como las que se dan en 1962? Las diferencias con el golpe de 1948 son tales que nos permiten circunscribir el periodo de cambios internos. Teniendo en cuenta el papel de freno que Odría tenía desde el gobierno, podemos centrar los cambios en los años que siguen a su salida, los de la Presidencia Prado (1956-1962). Afortunadamente la situación de ese periodo está ampliamente documentada. ¿Qué sucedió en esos años? Los dos factores que más llaman la atención son dos, la consolidación organizativa del campo militar y la aparición en puntos nodales del sistema de enseñanza militar de elementos reformistas.

Simplemente, se crearon las condiciones para que el campo militar quedara cerrado a influencias externas. Hay varios datos que lo corroboran. A su llegada, Prado se asegura una Presidencia estable no sólo negociando y ofreciendo parcelas de poder al APRA. Con un gobierno basado en un amplio acuerdo, la tentación habitual de los actores sociales y políticos para recurrir a los militares se erosiona al mismo tiempo que van desapareciendo las amenazas provenientes de la movilización popular. Pero no sólo es esto. Prado también apuntala cierta indiferencia militar aceptando su plena competencia para decidir en asuntos internos. Frente a la manipulación decidida de Odría, los militares se aseguran el cierre de un espacio de decisión interna, preocupación muy marcada en los últimos años de Odría. Muestra de esta relativa calma en las relaciones político-militares es que hay una única conspiración antes de 1962, con una importancia insignificante. Al mismo tiempo se acumulan los datos que apuntan tanto al aumento en

la eficiencia de las normas internas, algunas muy recientemente introducidas, como a la presencia de cambios organizativos que redujeron la disonancia interna y ampliaron las fuentes de definición interna de la “misión” militar, consolidando una imagen profesional activa (Masterson, 2001: 215).

En este ámbito, una de las medidas más discretas pero con mayor influencia de la Junta Militar de 1948 fue el encargo al Consejo Superior del Ejército de un estudio sobre la situación militar que desembocó en una comisión de proyectos de leyes y disposiciones fundamentales, creada con un decreto supremo el 21 de diciembre de ese año. Con ello se planteó el marco para una profunda reforma en la organización del Ejército y, especialmente, para el establecimiento de mecanismos que acercaran la institución al ideal importado con la misión francesa en el cambio de siglo. Teóricamente la comisión estaba encaminada a acallar las inquietudes profesionales que habían empezado a crecer en los años previos, centradas en las carencias de la regulación interna y en la disparidad entre los contenidos de las reglas existentes y su puesta en práctica.⁴⁷ Al mismo tiempo sirvió para relegar a la parte del alto mando más incómoda para las aspiraciones políticas de la fracción odriísta que entonces controlaba el Ejército. Este doble origen nos explica tanto las posibilidades como los límites de la comisión.

La comisión fue encargada al general Marín, y quedó constituida como un órgano administrativo pequeño, con el personal indispensable, subordinado a los tres ministerios militares y, en particular, al de Guerra. En el mismo decreto que la creó se limitaron igualmente sus objetivos a aspectos técnicos: diseñar nuevos organismos que aseguraran la coordinación entre los tres ejércitos y preparar una unidad de mando entre ellos y, con esa finalidad, homogeneizar la legislación existente, de orígenes y objetivos que habían llegado a ser muy dispares (Marín, 1951). El resultado de los trabajos de la comisión fueron dos proyectos de ley con propuestas muy numerosas y, en algunos aspectos, bastante ambiciosas. Por un lado presentó un proyecto de Ley Orgánica de los Organismos Superiores de Defensa Nacional, que define un Consejo Superior de Defensa Nacional y una clara separación de funciones entre el gobierno, el alto mando, y los órganos asesores. El Consejo debería contar con una Secretaría de Defensa Nacional, dirigida por un nuevo Ministro de Defensa Nacional que unificaría los tres ministerios militares, e integrada también por civiles, propuesta realmente

⁴⁷ Muchas de esas inquietudes vieron su reflejo en la acción del CROE y en las propuestas fallidas del entonces teniente coronel César A. Pando, quien postula una nueva ley de defensa nacional y la reforma de un largo etcétera de leyes secundarias relativas al servicio militar, reclutamiento, situación militar y ascensos (Pando, 1946).

revolucionaria que chocaba con el exclusivismo corporativo del momento y que no llega a prosperar. Las rivalidades entre ejércitos o la misma desconfianza hacia el papel que pudieran tener los civiles juegan en contra. De hecho muchas de estas ideas tendrán que esperar a finales de los años ochenta para reactivarse, como es la creación de un ministerio de defensa unificado.

Otras ideas sí llegan a prosperar y, aunque en muchos casos no se hagan efectivas hasta la salida de Odría de la Presidencia en 1956, a medio plazo tendrán gran impacto. Mientras aquel se mantuvo en el poder, sin embargo, muchas propuestas ya aprobadas se congelaron. Es el caso de la creación de un Comando Conjunto para los tres ejércitos, otra vieja aspiración que tiene que esperar a 1956 -decreto ley 23174 y DS 002-GM/1 de febrero de 1957-. Aunque en 1943 se había creado un Estado Mayor de Coordinación, dirigido por el Inspector General del Ejército, nunca antes hubo una aproximación a una figura de comandante general común de los tres ejércitos, tradicional y corporativamente divididos.

Por supuesto, la lógica que subyacía a las medidas tendentes a una mayor profesionalización chocaba frontalmente con las ambiciones de Odría y mientras éste pudiera paralizarlas lo iba a hacer. Así, en esos años fueron dos los baremos para toda novedad: hasta qué punto suponía una ventaja organizativa, y hasta qué punto podía afectar a las estrategias de cooptación de la cúpula. Cuando ambos criterios entraban en contradicción no hay duda de que primaba el segundo, de tal manera que mientras que hubo propuestas que se pusieron casi inmediatamente en práctica tras su promulgación, otras se encontraron con posiciones más morosas desde un gobierno que no estaba dispuesto a ceder el control. Entre las primeras destacó la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1951, que buscaba evitar las numerosas exenciones existentes y reordenar el rápido aumento de efectivos que había vivido el Ejército desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial -se multiplican por tres entre 1941 y 1965- (Masterson, 2001: 95). Más importante fue la segunda gran ley de la comisión, esta sí aprobada, la Ley Orgánica del Ejército que establece el marco para las reformas en esta institución -decreto ley 11432 del 14 de julio de 1950- (Marín, 1951). Varias son las novedades. Se crea la figura de Comandante General del Ejército, que será efectiva en 1953 y que vendrá a clarificar la jerarquía al nivel más alto, unificando el mando orgánico y el operativo, antes repartido entre el Jefe de Estado Mayor y el Inspector General.

Dentro del nuevo corpus normativo los problemas serán mayores para introducir un nuevo sistema de ascensos que derogara a la vetusta Ley de Promociones Militares de

1901, bloqueado hasta 1955. También hay que esperar a 1955 para que se apruebe la nueva Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea del Perú (ley 12326 del ocho de junio de 1955), que no entrará en vigor hasta el año siguiente, regulando puntillosamente los ascensos y pases a retiro, la justicia militar y las medidas garantes de la disciplina interna, que habían sido el caballo de batalla para el grueso de oficiales descontentos con el habitual reparto de prebendas.

Lejos de ser una cuestión secundaria, sólo a partir de mediados de los años cincuenta se instala un sistema de ascensos regulado por principios generales y conocidos previamente, aunque su origen se remonte a la llegada de la misión francesa y se trate de criterios tradicionales y reconocibles de antigüedad y hoja de servicios. El resultado de estos mecanismos es que, finalmente, un militar puede predecir cual será su trayectoria profesional hasta el pase a retiro casi desde el mismo momento en que se convierte en cadete. Algunas de sus reglas eran previas y funcionaban con normalidad desde antes, pero cuando así lo hacían se limitaban a los grados medios y bajos del escalafón. A partir del grado de coronel el sistema de ascensos se volvía altamente politizado. No hace falta pecar de inocencia pensando que el proceso de ascensos a partir de 1955 fuera puramente técnico, pero sí cabe pensar que podía serlo hasta el grado de coronel, basado en una evaluación de estudios, cursos de especialización y antecedentes de mando de tropa. Los cadetes salían de la Escuela Militar de Chorrillos tras cuatro años de estudios, y sólo eran considerados para el ascenso al grado de capitán tras otros dieciocho meses de entrenamiento. Pasar al grado de mayor requería de dos años más en la Escuela Superior de Guerra (ESG), cuya entrada era sumamente competitiva -al menos en los años cincuenta-. Se calcula que la mitad de los postulantes eran rechazados, y muchos nunca accedían al centro a pesar de contar con hasta cuatro oportunidades de ingreso (Astiz y García, 1972: 667-681). Además, unos pocos de los egresados de la Escuela Superior de Guerra eran enviados a Estados Unidos y Europa tanto en labores administrativas como para continuar sus estudios, con lo que era relativamente frecuente que muchos oficiales pasaran un tercio de su carrera como alumnos en centros de enseñanza. De regreso, además, muchos de los graduados de la ESG y de los enviados fuera volvían para servir como instructores. Todo esto señala la importancia otorgada a la formación dentro del sistema militar, apreciable en la estrecha relación de los ascensos con el puesto que se tiene en las distintas promociones académicas. Entre 1940 y 1965 el 80% de los generales de división se graduaron en el cuarto superior de su promoción en la Escuela Militar de Chorrillos. Tras 1950, además,

era prácticamente imposible pasar de la tropa a la oficialidad y, en caso de hacerlo, era casi imposible que un soldado llegara a ser subteniente sin pasar por la Escuela Militar - entre 1951 y 1965 sólo el 4% de los oficiales venían de tropa, frente al 27% de la década anterior- (Masterson, 2001: 205).

Los ascensos hasta el grado de coronel se hacen por exámenes en orden al mérito, mientras que para general de brigada y de división o equivalente, el ascenso debe ser aprobado por una comisión de oficiales de los grados respectivos, sobre la base de la hoja de servicios y el criterio de la comisión. Después, de acuerdo a la Constitución de 1933, los ascensos deben ser ratificados por el Senado, que puede rechazar al candidato propuesto pero, significativamente, no puede tomar la iniciativa en los ascensos. El oficial más alto de mayor antigüedad se convierte automáticamente en el comandante general del Ejército, el segundo en antigüedad dentro del escalafón en jefe de estado mayor y el tercero en inspector general. Con el pase a retiro indefectible a los treinta y cinco años de servicio, esto implica que cada año los puestos más altos se estén renovando y así se evitan bloqueos en el sistema de ascensos. Excepto el general Montagne (1968-1973), ningún Comandante General del Ejército excedió los dos años en el cargo entre 1953 y 1991 (<http://www.ejercito.mil.pe/historia.htm>).

La carrera militar, aunque no estuviera exenta de influencias políticas y familiares, daba la impresión de reflejar de forma más destacada los méritos, y que a partir de ahí lo que primaba no era la relación con las elites políticas, que preferían limitarse a aprobar en el parlamento las propuestas de ascenso que le llegaban de las FFAA -antes que incurrir en costosos conflictos-, sino el establecimiento de alianzas internas y grupos de compadrazgo y reparto de influencias que en Perú reciben el apelativo de “argollas”, sobre bases de afinidad personal antes que ideológica, circunstancia reforzada por el carácter numéricamente reducido del Ejército peruano en esa época (Obando, 2001: 256-257).

Por otra parte, aunque los lazos políticos, familiares o similares siguieran jugando un papel muy importante, éstos no impidieron una autopercepción de estar regidos por una meritocracia. No en vano, en los años cincuenta y sesenta los militares peruanos están entre los mejor entrenados del continente. Además, para evitar las tan frecuentes depuraciones de oficiales opuestos o las recompensas a otros afines, también se establecen garantía para que el pase a retiro o el cambio de destino no sean utilizados arbitrariamente. Según la nueva ley, los oficiales no pueden ser retirados salvo por sentencia judicial o por insuficiencia profesional, ni pueden ser separados de su empleo

salvo por ascenso, necesidad en el servicio, o haber llegado al límite de permanencia en el puesto de dos años, prorrogables de forma extraordinaria y para casos muy concretos. También se sitúa un límite temporal claro e ineludible para pasar a retiro en treinta y cinco años de servicio, lo cual en ese momento supuso una contracción significativa en el cuerpo de oficiales y fortaleció el sistema de ascensos por méritos que se incluía en la ley.

Muy significativo al respecto es el pase a retiro por insuficiencia profesional arriba mencionado. Prescribía que cuando hubiera transcurrido el tiempo de servicio estipulado para cada grado según la Ley de Ascensos, y el oficial afectado hubiera dejado transcurrir dos años sin presentarse a las pruebas de eficiencia para el ascenso, o fuera suspendido dos veces consecutivas en los cursos obligatorios de capacitación y en las pruebas de examen para el ascenso o la inscripción en los cuadros de méritos, pasara a retiro. Con ello, explícitamente, premiaba los méritos académicos y los situaba como eje del sistema de ascensos.

A los efectos que sobre la cohesión militar, preparación y aspiraciones institucionales de los oficiales peruanos conlleva esta reforma se viene a añadir, para el caso del Ejército, una nueva reorganización en 1956, encargada a una nueva comisión bajo el mando del general Rodríguez Martínez, quien fuera director de la ESG. En el marco de los esfuerzos continentales por limitar el triunfo de la Revolución Cubana de 1959, el mayor resultado fue la creación de un aparato de inteligencia dentro del Ejército que venía a superar la potenciación del Departamento de Informaciones del Estado Mayor que había llevado a cabo la comisión Marín.⁴⁸ En 1958 se crea la Escuela de Inteligencia del Ejército (EIE), cuyo proyecto es encargado al general Bossio Collas –el que sería controvertido ministro de la Junta Militar de 1962- y a los entonces coroneles Mercado Jarrín y Cavero (en declaraciones del primero de ambos a Tello, 1983, I: 291). Un año después aparece el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) y en 1960 el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Con este cambio organizativo las labores de inteligencia del Estado Mayor, enfocadas a las operaciones de guerra externa, dan lugar a organismos autónomos centrados en cuestiones de seguridad interna. Los civiles peruanos son su fuente de preocupación e informaciones y los más diversos problemas,

⁴⁸ Frente a los cambios en el Ejército la situación en la Marina o en la FAP es más estática. Así, la reorganización de la Marina, tras los recelos asentados por los últimos motines de la marinería, en particular el de 1948, tiene que esperar todavía más. En diciembre de 1960, el Congreso aprueba una Ley Orgánica de la Marina, redactada por oficiales navales, seguida por una ley que detalla las promociones navales en agosto de 1961, modernizando las regulaciones de 1934. A mediados de 1961 el Colegio de Guerra Naval es reestablecido como centro de entrenamiento.

sean sociales, económicos o políticos, se convierten en objetivos legítimos para el trabajo de inteligencia. En un contexto muy definido, en el ámbito internacional por revoluciones comunistas triunfantes, y en el nacional por una fuerte movilización campesina nacional, por problemas del sistema de partidos y por la afluencia de emigrantes a las barriadas limeñas, esta orientación tendrá un gran peso en los hechos de 1968.

3.4.- La fascinación por el CAEM. Modificación doctrinal y centros de enseñanza. ¿Definiendo nuevas preferencias militares?

Uno de los temas que más se ha discutido, todavía muy controvertido, son las tendencias de reformismo social que aparecen entre los militares peruanos de esa época y, de forma casi demiúrgica, el papel que en ello representó la creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM).⁴⁹ Una pequeña genealogía del mismo nos permitirá situarlo en su dimensión contemporánea.

El CAEM, como la mayor parte de las innovaciones de la época, tiene su origen en la comisión Marín. En el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional ya aparece entre sus objetivos la creación de un Centro de Altos Estudios Combinados, así como centros respectivos en los tres ejércitos que debían cubrir el hueco creado por la carencia de una doctrina de guerra nacional (Marín, 1951: 97). El proyecto, como sabemos, no prosperó, pero su desarrollo en el Ejército sí lo hizo. El propósito que había tras la idea de un centro de este tipo se traslada a la Ley Orgánica del Ejército de 1950, que contempla en sus artículos 19 y 24 la formación de un Centro de Altos Estudios del Ejército (CAEE). El 31 de octubre de 1950 un nuevo decreto supremo crea el CAEE y nombra al general Marín como su primer director, comenzando sus actividades el 15 de junio de 1951, en pleno apogeo del poder de Odría.

Las pruebas de que había elementos doctrinales e inquietudes por formar un nuevo centro de enseñanza son, sin embargo, bastante previas a la propuesta de la comisión Marín y no se limitan a la existencia del CAEE. Aunque con toda justicia la parte más exitosa de la misión francesa fuera la implantación de un sistema de enseñanza, durante

⁴⁹ En origen se denominó CAEE, como centro perteneciente al Ejército. Desde que pasó a depender del Comando Conjunto se llamó CAEM, denominación que es la más conocida, y actualmente pasó a ser CAEN (ver www.caen.edu.pe).

los años treinta y cuarenta se empiezan a escuchar voces que reclamaban la creación de un centro de estudios que formara al alto mando en materias más amplias que las estrictamente técnicas que componían el currículum académico de la Escuela Superior de Guerra, que se encargaba de formar a los oficiales de Estado Mayor en tácticas militares. En esos años también la experiencia militar directa juega a favor de los que pensaban que había que realizar un cambio doctrinal encaminado a aumentar la eficacia de las acciones militares. Con bastante precisión, podemos decir que el origen y la primera plasmación de estas inquietudes por modificar el sistema de enseñanza se encuentran en un hecho modesto y, dentro de lo que cabe, previsible en el contexto de conflictos internacionales de Perú, donde difícilmente encajaban las enseñanzas francesas en la Escuela Superior de Guerra. En 1932 se produjo un nuevo conflicto fronterizo, en este caso con Colombia, donde el Ejército desempeñó un pobre papel. Una de las consecuencias de este pobre desempeño es que se suscitó un claro malestar por la ausencia en los manuales franceses de escenarios tácticos selváticos como el que se había dado en este conflicto. Un ejemplo significativo es el general Óscar N. Torres, que llegó a Ministro de Guerra con Bustamante y Rivero, que en los años treinta se había destacado por apreciar estos límites tácticos de la doctrina francesa llegando a escribir poco después de los enfrentamientos un pequeño texto muy crítico titulado *Las operaciones militares en terreno selvático* (1935, citado por Rodríguez Beruff, 1983). La importancia de este factor para comprender los puntos de vista de los militares peruanos es difícil de olvidar. En fechas tan tardías como 1969-1998, Perú protagoniza seis de los catorce conflictos regionales interestatales que se pueden contabilizar en América Latina, todos ellos por cuestiones fronterizas: uno con Chile en 1976-77, y los otros cinco con Ecuador, en 1977-78, 1981, 1991, 1995 y 1998. Pero es que, en cifras totales, son 32 las disputas fronterizas con Ecuador a lo largo del siglo XX, incluyendo dos guerras en 1941 y 1995 y dos movilizaciones generales en 1910 y 1981, todo ello en una estrecha franja selvática (Mares, 2001b: 120 y ss.). De hecho, la disputa con Ecuador sólo se calma durante dos periodos, el Oncenio de Leguía de 1919 a 1930, y la etapa comprendida entre 1960 y 1977 –a lo que cabe añadir de 1995 hasta la fecha en que se escribe este trabajo-. En un momento donde todavía no se concebían amenazas internas de signo guerrillero, todos los esquemas se centraban en conflictos exteriores, la mayor parte de los cuales para Perú se localizaban en zona de selva. Con la Presidencia de Bustamante ya se concretan estas aspiraciones. Así, el general Torres, ya como Ministro de Guerra, manifiesta en 1945 el deseo de formar un centro de

altos estudios militares que genere una doctrina propia, y la comisión del Senado encabezada por el coronel César E. Pardo también contemplaba entre sus medidas la formación de un centro de este tipo (Villanueva, 1972b: 28-29). El interés por crear mandos conjuntos a los tres ejércitos también acicateó las preocupaciones por crear una doctrina que sirviera de marco a las nuevas necesidades operativas. En estos años, sin embargo, los recelos corporativos entre los tres ejércitos, la desconfianza con medidas que tuvieran su origen en el APRA y el distanciamiento entre la mayor parte del mando y la Presidencia Bustamante hicieron que los intentos provenientes del parlamento no prosperaran como después pudieron hacerlo los de la comisión Marín.

Por estas y otras razones, no es una mera coincidencia que desde los años cuarenta se plantee la necesidad de crear un centro de elaboración doctrinal y, en este sentido, el CAEM puede ser visto como el resultado de inquietudes y aspiraciones de reforma antes que como su origen. A finales de los años cuarenta las condiciones para su creación estaban dadas: la reforma procedía de dentro del Ejército en vez del Congreso y, por tanto, el procedimiento era aceptable internamente; los desfases teóricos eran ya generalmente admitidos; y existían centros en otros países que podían tomarse como modelos. Sin ir más lejos, cuando el general Marín crea el CAEE los modelos que tiene presentes se encuentran muy diversificados, con centros ya en funcionamiento como el National War College de Washington y otros similares en Argentina, Brasil y Francia (Villanueva, 1972b). Sus objetivos, tal y como los formula el documento que crea el CAEE, ya estaban estandarizados con antelación: la definición de una doctrina nacional de guerra; la incorporación de los principios básicos de tal doctrina en el entrenamiento de los oficiales destinados al alto mando, en particular formando a coroneles para que promovieran a general de brigada; el estudio de cuestiones fundamentales de la defensa nacional y de su relación con problemas nacionales; y el desarrollo de sistemas de educación dentro del Ejército (Marín, 1951: 97).

En este sentido no podemos pensar que las reiteradas afirmaciones de que con el CAEM se produce una doctrina militar autónoma se puedan relacionar con la ausencia de influencias externas. Hay que tener en cuenta que el propósito de generar doctrina no supone un aislamiento de lo que se producía y pensaba fuera, sino que éste llegó a ser un acicate. De hecho, la conexión directa con lo que se pensaba en Europa no se perdió durante la primera mitad del siglo, excepción hecha de los últimos años de la Segunda Guerra Mundial. Hay un dato muy significativo. Además de mantener misiones francesas hasta el inicio de la guerra, y de que hasta 1944 quedaran asesores franceses a

título personal, entre 1916 y 1940 todos los generales del Ejército peruano habían pasado por academias francesas, e incluso en fecha tan tardía como 1950 nos encontramos con que habían seguido esta trayectoria un 59% de ellos (Einaudi, 1970: 50 y ss.).

El dato que conviene destacar no es que durante los años previos al surgimiento del CAEM desaparezcan las influencias externas sino que éstas se diversifican. Con el fin de la guerra la influencia francesa, sin desaparecer, empieza a ser desplazada por la estadounidense.⁵⁰ No obstante, sólo en los años cincuenta empieza a sentirse el cambio, si bien todavía en el periodo de 1960-1965 se mantenía en un 30% el porcentaje del alto mando que había pasado por centros de enseñanza franceses (Einaudi, 1970: 53). Aun así, la moda curricular se centra ahora en academias estadounidenses, con especial énfasis en la Command and Staff School de Fort Leavenworth, en Kansas. Además, todo coincide en señalar que el tipo de influencia estadounidense es distinto. Si se quiere decir así, es una influencia más directa y menos directa que la anterior. Más directa porque, en el marco de la Guerra Fría, la defensa hemisférica recae en manos estadounidenses, que ejercen un estricto control sobre las compras y equipamientos de la región.⁵¹ Pero también es menos directa porque se interesa mucho menos por las definiciones doctrinales y más por las tácticas concretas de los militares. Si a esto añadimos que cuando la influencia estadounidense se afianza nos encontramos ya a inicios de los años cincuenta, y que para entonces los instructores peruanos habían sustituido definitivamente a los foráneos, nos explicamos fácilmente cómo empezaron a surgir adaptaciones nacionales de elementos doctrinales exteriores.

Estas inquietudes no aseguraron, sin embargo, que el CAEE tuviera un papel muy relevante en el Ejército durante sus primeros años. Hay un dato indudable: el CAEE se convirtió, lo mismo que antes sucediera con el Consejo Superior del Ejército o con la misma comisión de reforma, en un lugar donde apartar a oficiales incómodos que, por su prestigio interno y lazos con otros oficiales, resultaba complicado pasar directamente

⁵⁰ Recordemos que ya el 1919 llegó una misión estadounidense para organizar a la Marina, inmediatamente tras la fundación del Ministerio de la Marina por Leguía, y en 1920 ocurría lo mismo con la Aeronáutica que, sin embargo, no se independizó de la Marina hasta 1943. En 1947 llegaron nuevas misiones estadounidenses para las tres armas, incluido el Ejército (Kruijt, 1991b: 32-33). La influencia estadounidense, finalmente, se institucionaliza con la firma del Tratado de Asistencia Recíproca de 1952.

⁵¹ En la década de los cincuenta Perú es el país que más ayuda militar estadounidense recibe per capita, incluyendo armamento, formación de militares peruanos en centros estadounidenses –se calcula en más de 4.000 en toda la década–, traducción de artículos de revistas estadounidenses en revistas militares peruanas o el acceso del Grupo de Consulta y Asistencia Militar de los Estados Unidos a los centros de instrucción militar, en especial al CAEM y a la Escuela Superior de Guerra (Einaudi, 1970: 33-36).

a retiro. Es el caso de su primer director, el general Marín. Durante la Presidencia Bustamante llegó a ser Ministro de Guerra, destacando por su posición dialogante con el APRA y, aunque no se opusiera a la creación de la Junta de 1948, no por ello dejaba de ser un elemento lo suficientemente influyente y lo suficientemente incontrolable como para no ser visto por Odría como un peligro potencial. A diferencia de otros oficiales, sus contactos con personajes importantes del círculo de poder –sus amistades llegaban hasta Zenón Noriega- y cierta influencia intelectual en el cuerpo de oficiales hacían difícil aplicarle el típico expediente depurador del pase a retiro. En esas condiciones, para unos y para otros, la alternativa de un puesto técnico desligado del mando era aceptable y hasta apetecible, pues hay pocas dudas de que el general Marín y un grupo de oficiales cercano tenían auténtico interés en la materia.

Conociendo estas circunstancias, es muy lógico que todo apunte a que Odría no iba a permitir que el CAEE ocupara una posición privilegiada en el sistema de ascensos, por mucho que en su diseño se definiera como paso obligatorio en las promociones al generalato. La forma de bloquear esta posibilidad fue increíblemente sencilla. Al exigir que el criterio de selección del alumnado fuese la antigüedad en el cargo de coronel y no los méritos o las posibilidades reales de ascenso, lograba que la mayor parte de ellos se encontraran muy próximos a la edad de retiro. La primera promoción, formada por diez coroneles, es un claro ejemplo. Seis de los diez pasaron a retiro al año siguiente (Villanueva, 1972b: 41). La desconexión con el sistema de ascensos y la existencia gris del centro en esos años iniciales era tan obvia que recibió el poco cariñoso apelativo de “huesero” (Rodríguez Beruff, 1983: 50). Tanto fue así que al parecer algunos coroneles destinados al CAEE se valieron de influencias para ser cambiados de destino, entre ellos figuras relevantes unos años después en la formación de la Junta Militar de 1962 (Villanueva, 1972a: 38-39).

Un efecto inesperado de esta relegación es que el general Marín se vio muy tempranamente rodeado por un pequeño núcleo de oficiales reformistas incómodos para Odría y que, dadas las limitaciones funcionales en que se encontraban, esta plantilla pudo –o debió de- centrarse en la elaboración doctrinal sin grandes interferencias. Con el general Marín como director ya habían quedado en claro las líneas de trabajo que iba a seguir el CAEE. Desde esa posición, y en una mezcla de interés genuino –la mayor parte de su trayectoria militar había transcurrido en centros de enseñanza donde se había labrado una sólida reputación de intelectual- y pragmatismo, comienza a producir nuevos elementos doctrinales en condiciones de laboratorio. En pocos años tienen como

resultado un discurso coherente sobre la función militar que retoma apuntes anteriores y adapta teorías ajenas dando cabida a las amplias preocupaciones derivadas de la idea de guerra total. Sus contenidos son tan conocidos y se trata de una cuestión tan analizada que, valga como excepción, caben pocas controversias.

El punto clave de las nuevas concepciones radica en una redefinición de lo que se entiende por seguridad nacional. En este orden no se trata de una elaboración original, como en muchos casos se ha pretendido, sino de una adaptación para cubrir los huecos entre la recepción de una teoría general y el diagnóstico que de acuerdo con ella se hace de la realidad peruana. La influencia de los planteamientos europeos sobre la guerra total es evidente y se pueden rastrear con facilidad sus antecedentes hasta las inquietudes, contenidos y contactos originados con la llegada de la misión francesa. Esta misión francesa trajo consigo tanto la doctrina estratégica de la nación en armas como la creencia en una misión civilizadora. Por supuesto, aunque no faltarían los oficiales que desde un comienzo apreciaran la disparidad entre lo que se les enseñaba y la realidad de un país tan poco estructurado con el Perú de principios de siglo o las ausencias de escenarios claves para el país, como tuvimos ocasión de mencionar, había muchos elementos que resultaban muy atractivos en las condiciones en que llegaban las enseñanzas francesas. De manera muy particular hay que tener en cuenta que los oficiales franceses contaban con amplia experiencia en Argelia, y con ella traían una arraigada idea de misión civilizadora que se había ido desarrollando en las campañas coloniales. De allí viene una idea de soldado administrador que tiene fácil adaptación a Perú, de manera que hasta ese momento podemos rastrear la idea de que es el Ejército el que tiene que articular a la sociedad ante las carencias del Estado, aunque inicialmente no pasara de un interés más o menos profundo por educar a una tropa en buena medida serrana, indígena y analfabeta (Einaudi, 1970; Masterson, 2001; Nunn, 1978; 1983; 2001; Villanueva, 1973).⁵²

⁵² Frederick Nunn cita un dato bastante curioso sobre la influencia de las ideas francesas en la definición de los roles internos que acaba por asumir el Ejército peruano. De manera unánime se considera como un claro antecedente de las posturas que defenderá el CAEM una pequeña obra publicada por el coronel Manuel Morla Concha en 1932, que versa sobre el papel social de los oficiales y el rol colonial modernizador que debe asumir el Ejército, titulada *La función social del Ejército*, que resultó ser una reimpresión de un artículo francés de finales del siglo XIX escrito por un oficial francés tras su paso por Indochina (Nunn, 1983), y que reflejaba la influencia dual de la misión francesa. Por un lado, la enseñanza militar en la Francia metropolitana enfatizaba la subordinación al gobierno civil y tareas estrictamente técnicas, mientras que los oficiales con experiencia colonial intentaban definir un papel interventor de acuerdo con sus tareas más próximas a un administrador civil que a un combatiente.

De la mano de la misión francesa, y por medio también de las frecuentes estancias de oficiales peruanos en centros franceses, llegaron también las doctrinas europeas de entreguerras, que profundizaban todavía más en la conexión entre las capacidades de la sociedad en su conjunto y las posibilidades de defensa que ya estaba en la base de la doctrina del pueblo en armas imperante durante la gran guerra. En concreto, la experiencia de la Primera Guerra Mundial implicó un traslado hacia la idea de que no bastaba con movilizar a la población en el campo de batalla, sino que éste implicaba todos los recursos de un país. En términos gráficos, la cuestión se había deslizado de cómo movilizar reclutas a cómo movilizar a una sociedad. La noción de guerra total recibe carta de naturaleza y, como consecuencia, los militares amplían de forma explícita el campo de sus intereses para que cubra temas como la gestión de recursos económicos o una participación activa en la política general del Estado. La cuestión del potencial nacional o las dimensiones sociales y económicas de la guerra son tópicos con los que los militares peruanos se familiarizan rápidamente.

En consecuencia, el origen del CAEM es deudor tanto de las carencias de la doctrina importada como de la recepción de las teorías modernas de la guerra que se venían elaborando en Europa, que exigían nuevos centros y nuevas enseñanzas. El coronel César A. Pando, que como general llegaría a ser subdirector del CAEM en 1958, es un buen ejemplo de la temprana difusión entre los militares peruanos de la noción de potencial de guerra y de las preocupaciones derivadas por introducir elementos políticos, económicos y psicológicos –la moral del país en su vocabulario–, con claros ecos de Ludendorff y de la Segunda Guerra Mundial recién concluida (Pando, 1946). No es tampoco fortuito, y mucho menos una novedad, que en el eje de la justificación de los trabajos de la comisión Marín se encuentren las ideas de potencial militar y de guerra total, la importancia de la organización en tiempo de paz y del ámbito económico, o la preocupación por las carencias de criterios operativos al respecto en el alto mando y por la ausencia de conocimientos de los medios de guerra no militares (Marín, 1951: 2-22).

Con la seguridad nacional enfocada en las amenazas externas a la soberanía nacional, en conflictos modelados bajo la idea de guerra total, la sociedad aparece como la gran proveedora de recursos en todos los ámbitos. La conexión lógica entre defensa nacional y generación de recursos convierte el desarrollo económico en una cuestión clave, puesto que equivale al potencial nacional para la guerra (Villanueva, 1972a: 50-103). De ahí la preocupación por planificar el desarrollo económico y el escaso énfasis que,

por el contrario, tienen los problemas sociales en un primer momento. Ahora bien, una cosa es el marco teórico y otra el intento de hacerlo operativo. Cualquier estudio en este ámbito tenía que llegar a plantearse que, en términos de recursos económicos e integración nacional, el contraste entre la situación del país y la doctrina importada no podía ser más escandaloso.⁵³ A finales de los años cuarenta, tras dos décadas de prolongado conflicto social y político, resultaba insoslayable la conclusión de que incluso la más modesta idea de nación en armas no pasaba de ser una retórica hueca si no se hacía algo para solventar la fragmentación social y crear nuevos recursos que movilizar. Así, si un oficial en esa época se preguntara cuál sería el potencial nacional que Perú podría movilizar si se repitiera la Guerra del Pacífico, la respuesta que se daría debía ser bastante decepcionante (Romero Pardo, 1944, citado por Rodríguez Beruff, 1983: 77).

Aquí cuaja la percepción de que hay que crear nueva doctrina que llene el hueco, y a ello se dedica el CAEE. La originalidad del CAEE-CAEM, por tanto, estriba en la búsqueda de una respuesta a las implicaciones militares que tenía el diagnóstico del subdesarrollo. Por ello, desde su creación y hasta la actualidad ha sido un signo identificador del CAEM la elaboración de estudios periódicos del potencial nacional. En unas condiciones que se definían en términos de debilidades y limitaciones, el objetivo pasó a ser cómo promover activamente la mejora del potencial nacional. Hacia finales de los años cincuenta se aprecia ya cómo estos esfuerzos fructifican con la introducción en un punto central del esquema de la idea de bienestar, deslizando las necesidades percibidas en la defensa nacional desde el objetivo clásico de integridad territorial, muy ligado a las guerras fronterizas previas y posteriores, hacia el objetivo de garantizar el bienestar general. Como señala Villanueva,

“A base de esta argumentación se puede vislumbrar ya el deseo de la elite militar de cambiar la función profesional y tradicional de las instituciones castrenses, apartándolas de tareas bélicas que son eventuales, para dedicarlas a funciones específicas de paz, de carácter permanente en beneficio de la colectividad. Tal intento parece constituir la lucha por la supervivencia institucional de las fuerzas armadas.” (1972a: 59).

La consecuencia manifiesta de un discurso de esta índole, presente en la doctrina de la guerra total pero todavía más en su adaptación por el CAEM, es que lo que se considera

⁵³ Por otra parte, la incidencia de la escasa integración geográfica y cultural del país no ha sido únicamente una preocupación militar, sino que un tópico de investigación académica muy frecuente (Thorp y Bertram, 1985: 321).

como asunto militar pasa a tener unos límites muy difusos para incluir más aspectos que los estrictamente técnicos. Esto, a su vez, tiene dos efectos claros e inequívocos: (1) en el estudio de las cuestiones sociales y económicas una parte de los militares amplía su conciencia de competencia técnica hacia esas materias y, por tanto, genera la creencia de que son capaces de emprender cambios en esos ámbitos; y (2) las cuestiones del desarrollo económico y social, al situarse paulatinamente en el eje de una definición de la política de defensa, tuvieron el efecto de ampliar los límites del campo militar, desplazando a su favor la frontera con la política. Esta idea se corrobora de forma casi inmediata. Hasta 1962 las Juntas Militares no habían dedicado particular interés a la política económica, que quedaba en manos de elites políticas. La trayectoria habitual era que parte de los militares entraran en la arena política, pero que los temas políticos quedaran allí confinados. Nuevamente los casos de Sánchez Cerro y Odría son prototípicos, pues aprovecharon su posición como miembros de una Junta Militar para dar el salto individual a la política. En todo caso y hasta entonces, cuando los militares tomaban el gobierno lo hacían con claras limitaciones en cuanto a las políticas públicas. Básicamente hacían lo mismo que se venía haciendo, hasta el punto de que su definición corría a cargo de elites económicas, que se integraban de manera regular en las Juntas Militares y en las dictaduras elitistas que en algunos casos las sucedían. Lo que sorprendió de la Junta de 1962, y que se vio completamente definido en el inicio de la Junta de 1968, fue precisamente lo contrario: Mientras que los militares se esforzaban por evitar que uno de los suyos se convirtiera en un político, el conjunto de los militares había entrado a debatir los temas políticos. Discuten de planificación, de política de infraestructuras, de educación, política económica, reforma agraria o nacionalización de los recursos. En el fondo y en la forma, todos y cada uno de los juegos de gestión claves en ese momento.

El papel de la innovación que se cristaliza en la labor del CAEM es evidente. Al elaborar nuevas concepciones sobre la función militar lo que hace es modificar los cursos de acción factibles -e imaginables-. Ahora bien, otra cosa muy distinta es su influencia real como organización, aspecto éste mucho más discutible que su papel difusor. Como indicáramos antes, mientras Odría estuvo en el poder el CAEM permaneció relegado dentro de la estructura militar. De esta manera, su capacidad para influir en las elites militares era muy limitada. Sin embargo, y como sucediera con otros muchos aspectos innovadores diseñados esos años, la salida de Odría fue el punto de partida para desbloquear la situación. Particular importancia tuvo el que los criterios de

ascenso basados en competencias desplazarán a los basados en lealtades personales dentro del sistema de promociones, puesto que esto supuso una clara revalorización del papel de los centros de enseñanza del alto mando. El CAEM fue con toda seguridad el que más se benefició por los cambios en el balance de poder interno, pudiendo ocupar la posición clave en el proceso de ascensos para el que fuera diseñado. Desde 1957 puede seleccionar a sus alumnos de acuerdo a las capacidades y posibilidades de promoción, con lo que se convierte efectivamente en la criba de ascensos al generalato. El efecto se hace sentir inmediatamente en el porcentaje de generales que han pasado por el centro. En 1956 ya llegaba a una cifra del 55%, en 1959 había pasado al 75%, en 1962 bajó ligeramente al 70%, para alcanzar el 87% en 1970 (Kruijt, 1991b; Villanueva, 1972b). Tan importante como esto es que el CAEE traslada su dependencia de la Comandancia General del Ejército al recién creado Comando Conjunto, con tareas perfectamente definidas, cambiando su denominación a CAEM. Así se convierte en un centro efectivo de todas las FFAA, con la participación regular de miembros de todos los ejércitos, de la Guardia Civil, de la policía e incluso de funcionarios civiles de otros ministerios o de profesionales ajenos al Estado que llegan con invitación especial (Villanueva, 1972b). Tan importante como la ampliación del alumnado fue la de los contenidos docentes. En sus primeros años las enseñanzas que esos futuros generales recibían no tenían por qué corresponderse de forma exacta con la doctrina general del CAEM, circunstancia que se había separado hasta entonces. Sin embargo, al mismo tiempo que en 1957 el general Marcial Romero Pardo, hasta entonces segundo en el CAEM, sustituye al general Marín en la dirección, el nuevo gobierno desbloquea los intentos para modificar internamente el centro, abriéndolo a docentes civiles y ampliando el programa de enseñanza. Así, en 1959 la parte más importante de lo que se enseña corresponde al estudio del potencial nacional, incluyendo instrumentos de política fiscal, económica y monetaria, estudios sobre desarrollo económico, sobre planificación industrial y regional, y un nuevo gran tema sobre la preparación de la política general del Estado en materia de defensa nacional (Villanueva, 1972b: 211-216). Por tanto, podemos inferir que era virtualmente imposible que alguien en el alto mando de los años sesenta ignorara la doctrina del CAEM. La *Revista Militar del Perú* es un buen índice de estos cambios. Cuando Odría abandona el gobierno la prototípica combinación de trabajos técnicos, históricos e

informaciones de actualidad da paso, entre 1956 y principios de 1957, a una exposición sorpresiva de la doctrina del CAEM sobre defensa nacional.⁵⁴

Como veremos, y esto es algo completamente lógico, una cosa es que se conociera la doctrina del CAEM y otra cosa muy distinta es que los oficiales la compartieran o estuvieran dispuestos a aplicarla. Por si fuera poco, la posición de privilegio del CAEM o la libertad para elaborar sus enseñanzas se mostró claramente inestable desde el momento en que, como organización, intentó aplicar su idea de competencia a nuevas áreas.

Uno de los aspectos centrales de la calma política de la segunda Presidencia Prado, y de la tranquilidad con que los militares pudieron llevar a cabo reformas internas durante la misma, fue el respeto mutuo que uno y otros tenían de los límites entre la labor del gobierno y la de los militares. En estas fronteras, de por sí inestables dado el pasado agitado de las relaciones, el carácter expansivo de lo que se enseñaba en el CAEM se amoldaba muy difícilmente. En 1958 esto se demostró, cuando el general César A. Pando aprovechó su efímero paso por la subdirección del CAEM para publicitar una antigua propuesta de nacionalización de IPC, creando un malestar creciente en el gobierno. Cuando el centro empezó a proponer medidas concretas, a aconsejar en temas de planificación, como en el desarrollo de la Selva Central, o a manifestar públicamente su preocupación por la industrialización del país, rebasaron los límites. Estas cuestiones provocaron una airada reacción del primer ministro Pedro Beltrán en 1959, con efectos directos sobre el CAEM. En 1960 sólo el 50% de los graduados del CAEM llegan al grado de general, y en 1962 ese porcentaje baja hasta el 40% (Villanueva, 1972a: 211). Al mismo tiempo las presiones para modificar el currículum académico reconducen las materias docentes a enseñanzas más técnicas, lo que se traduce en un cambio notable en los estudios del CAEM hacia 1961. La idea de bienestar se erosiona y vuelve a prevalecer la de defensa nacional en términos militares, como integridad territorial y orden público.

Tras el golpe de 1962 el CAEM recupera su papel en el sistema de ascensos, convirtiéndose en los años siguientes en el paso casi exclusivo de ascenso a general (Villanueva, 1972a: 47; calcula que el 90% de los nuevos generales pasó por el CAEM), posición que se verá sostenida en los años siguientes. Sus contenidos curriculares, sin

⁵⁴ Con catorce artículos de César E. Pando y sobre todo del general del Carmen Marín: dos en el número 628 (1956), uno en el 629 (1956), uno en el 630 (1956), dos en el 632 (1956), tres en el 633-634 (1956), tres en el 635 (1956), y uno en el 637-638 (1957).

embargo, seguirán limitados a cuestiones técnicas, desapareciendo directamente las referencias al potencial nacional (Villanueva, 1972a: 216). Por cierto, que los cambios promovidos por Pedro Beltrán no encontraran una fuerte oposición militar y, especialmente, que no aprovecharan su salida para retomar el currículum desarrollista son un buen síntoma de que las posturas del CAEM estaban muy lejos de ser unánimemente compartidas dentro del cuerpo de oficiales. Todo lo contrario, cabe pensar que muchos de ellos se encontraban incómodos con unas propuestas que en muchos casos chocaban con las enseñanzas militares más clásicas. No está tan claro, por tanto, que todos los militares estuviera dispuestos a afrontar las consecuencias sobre el campo militar del diseño expansivo del CAEM.

Esta apreciación, tanto como el papel más que discutible del CAEM como influencia directa sobre el comportamiento político militar, queda confirmada en los sucesos de la Junta de 1962. En este caso la tímida política de reformas de los primeros meses se suele ligar al papel directo del CAEM. Algunos incluso le han atribuido el papel discutible de órgano legislativo de la Junta (Lieuwen, 1964: 35). En primer lugar, sin embargo, conviene distinguir entre la cercanía de las reformas y las ideas del CAEM y el papel directo que pudiera tener el centro en su aplicación (Masterson, 2001: 183). En algunos casos, como la creación de INP, éste es indudable, pues fue el fruto de una comisión encabezada por el general Romero Pardo, ex director de CAEM, y compuesta por cinco de sus docentes (Villanueva, 1972a: 78-79). Otras reformas, sin embargo, carecen de esta conexión administrativa e incluso de una conexión docente. Así, en un tema tan delicado como la reforma agraria, el experimento del valle de La Convención corrió a cargo del teniente coronel Gallegos, un producto de la Escuela de Inteligencia que no había pasado por el CAEM, muy activo también en la creación de un Instituto de Reforma Agraria y Colonización en 1962 (Villanueva, 1972a: 209). Esto empieza a mostrar algo muy importante. A saber, que el CAEM no tiene el monopolio exclusivo de las preocupaciones y elaboraciones políticas de los militares peruanos. En este sentido, la reforma del Ejército de 1956 y el cambio del contexto de seguridad a finales de los años cincuenta tiene un papel tanto o más relevante en 1962 que las elaboraciones del CAEM. En 1968 ese cambio de papeles será definitivo.

Por otra parte, tan significativo como lo que se hizo es, si cabe, lo que se paralizó. Las dudas de la Junta y la forma en que se resolvió la lucha interna de poder son decisivas para pensar que cuando chocaran las normas institucionales con los contenidos de la

doctrina expansiva del CAEM la mayor parte del alto mando se iba a decantar por las primeras.

En cierta manera, por tanto, las intervenciones institucionales de 1962 y 1968 se pueden entender como el resultado de un bucle paradójico que nos lleva desde los iniciales intentos por profesionalizar a los militares hasta el momento en que éstos están más próximos al ideal buscado. Revisar la trayectoria militar entre 1896, año en que se data el inicio de la profesionalización militar, y 1956, año en que se pone fin a un ciclo golpista amplísimo, nos permite apreciar dos cosas. La primera es que hay elementos que cristalizarán en esta época y que influirán de forma decisiva en las acciones de los años sesenta, en buena medida desligados ya de los hechos que les dieron origen. La segunda es que, contra lo que pudiera parecer, el nivel de cohesión militar que se alcanza en los años sesenta será el fruto de acciones que tienen lugar no mucho antes. En ellas juega un papel muy importante el contexto político, pero también el cambio del contexto internacional. Ésta, que fuera una variable fundamental con las aportaciones de las misiones extranjeras y con la recepción de doctrinas europeas, dará una vuelta de tuerca a finales de los años cincuenta.

3.5.- El cambio de escenarios y el nuevo profesionalismo de seguridad interna

En 1959 triunfa la Revolución Cubana y, con ello, el interés doctrinal y organizativo en cuestiones sociales y económicas se agrava, agudizando las contradicciones internas en la definición de preferencias militares institucionales, si bien desde una óptica muy diferente al academicismo del CAEM. Estas cuestiones ahora se encuentran rodeadas de un halo de urgencia operativa que no tenían antes. Mientras que los problemas del potencial nacional eran evidentes, los conflictos externos en que debía mobilizarse se habían visto erosionados. De hecho, a nivel regional las guerras a gran escala habían sido contadas desde la instauración de ejércitos profesionales a principios de siglo. En el contexto de la Guerra Fría era evidente que la amenaza directamente se había eliminado. La idea de defensa hemisférica, que iban implantando los EEUU a través de una tupida red de acuerdos, convertía la guerra al comunismo en el eje de la seguridad externa al mismo tiempo que ésta quedaba en manos estadounidenses. La firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro en 1947 fue el primer jalón en este cambio, que se vio continuado cuando la Ley de Seguridad Mutua que en 1951

aprobó el Congreso estadounidense comenzó a dar lugar a pactos bilaterales de ayuda militar entre 1952 y 1955 que cubrieron todo el continente, Perú incluido. El papel de los ejércitos latinoamericanos en esta concepción quedó opacado por la dependencia práctica de los Estados Unidos y por el papel de garante que éstos asumieron. Un conflicto externo a gran escala, en este esquema, era una posibilidad muy distante, como también lo era un conflicto entre países de la región. Conviene recordar que la única gran guerra de Perú desde su independencia fue la del Pacífico, en el último tercio del siglo XIX y que, desde entonces, su experiencia bélica se limitó a conflictos fronterizos de pequeña escala sobre los que también pesaba la influencia estadounidense para arreglos pacíficos.

Por otra parte, con el triunfo de la Revolución Cubana la región cobró una relevancia estratégica para los EEUU de la que antes carecía. Con el incentivo estadounidense y de la mano de temores revolucionarios propios, las preocupaciones regionales se desplazaron hacia el frente interno, donde las cuestiones de seguridad nacional se ligan a la lucha contrasubversiva y donde los ejércitos latinoamericanos encuentran una nueva razón de ser funcional. La modificación de los escenarios de conflicto previsible tuvo varias consecuencias. En primer lugar, contribuyó tanto o más que las presiones del Gabinete Beltrán a que los problemas de la guerra total fueran rápidamente marginados por elaboraciones sobre la guerra contrarrevolucionaria dentro del mismo Ejército. Nuevamente la *Revista Militar del Perú* traduce estos cambios. La doctrina del CAEM desaparece por completo, quedando únicamente estudios descriptivos muy esporádicos sobre aspectos del potencial nacional, mientras que desde 1959 hay un aumento drástico de artículos traducidos -en 1959, por ejemplo, los artículos peruanos son 31 frente a 41 traducciones-. Estas traducciones, desde 1960, empiezan a incluir de forma muy significativa los temas de la lucha de guerrillas y la guerra psicológica, incluidas las novedosas propuestas de acción cívica. Los datos de Stepan (1978) y Villanueva (1972b) sobre publicaciones militares aportan pruebas ineludibles de que el interés sociológico de los militares, o al menos su aparición pública, es mucho mayor en los años sesenta cuando se produce una “conservadurización” del CAEM que cuando antes estaba en su apogeo.⁵⁵

⁵⁵ Los datos de Stepan sobre los contenidos de las publicaciones militares -la *Revista Militar del Perú*, la *Revista de la Escuela Superior de Guerra* y, en menor medida, *Actualidad Militar*- son muy significativos al respecto. De los 396 artículos que analiza, entre 1954 y 1967, los artículos encuadrados en categorías propias del nuevo profesionalismo, “Guerra interna e ingeniería del cambio social” y “Análisis sociopolítico”, pasan de ser un 1,7% en 1954-57 a ser más del 50% en 1963-67 (1978: 131-

No obstante, como vemos, el interés social de los militares es claramente heterogéneo entre las consideraciones del CAEM y las preocupaciones sobre la guerra interna. Esta última circunstancia afectó al interés por temas sociales y económicos en el sentido de generar nuevas líneas de tensión interna. Así, al conflicto previsible entre normas profesionales tradicionales y los nuevos contenidos desarrollistas del CAEM se vinieron a sumar otras dos posturas diferenciadas sobre las funciones que implicaba el nuevo rol militar de seguridad interna. Por un lado, se renovó el interés dentro de la institución por cuestiones sociales, que pasaron de quedar contenidas en concepciones académicas a convertirse en preocupaciones operativas. La acción social en estas materias, antes ya presente en las ínfulas civilizadoras trasladadas por la misión francesa, tomó carta de naturaleza en programas de acción cívica, significativamente patrocinados por la administración estadounidense que desde 1960 ligaba buena parte de su ayuda militar a políticas de este tipo. Por otro lado, mucho más dependiente de influencias externas, se planteó una tesis contrapuesta que aplicaba soluciones estrictamente represivas al conflicto subversivo y que prefiere buscar soluciones en una coordinación militar regional antes que en iniciativas sociales nacionales.

En segundo lugar, estos cambios de escenario otorgaron un papel crucial, indiscutiblemente operativo, a los servicios de inteligencia recién creados, que ven potenciada enormemente su posición dentro de las FFAA y su capacidad para influir en ese ámbito. En los mismos tres años de consolidación del CAEM asistimos a estos cambios. En 1956 se crea el Servicio de Inteligencia y tres años después se funda la Escuela de Inteligencia del Ejército, en ambos casos con activa ayuda francesa, argentina y estadounidense (Kruijt, 1991a: 74). La diversidad de modelos tiene la misma consecuencia que se apreciara en la fundación del CAEM, originando un centro relativamente autónomo con respecto a una única influencia, situación que contrasta con la inteligencia naval o de la Guardia Civil, muy ligadas a Estados Unidos (Kruijt, 1991a: 79). Durante estos años se produce una división del trabajo en la formación antisubversiva, cuyos aspectos teóricos se localizan en centros de enseñanza peruanos, en particular la Escuela de Inteligencia y la Escuela Superior de Guerra, pero con aspectos tácticos concentrados en centros estadounidenses, en particular la Escuela de las Américas en Panamá y el Special Warfare Center and School en Fort Bragg, Carolina del Norte (Loveman y Davies, 1989). Mercado Jarrín será el primer director de

135). En la misma dirección apuntan los datos de Villanueva (1972b) y los que se derivan de la lectura de los índices de la RMP.

la Escuela de Inteligencia y acabará por ser también su principal ideólogo, con un aumento clarísimo del interés sociológico dentro de las FFAA y de forma muy particular en el Ejército, estableciendo lazos entre las nuevas preocupaciones de seguridad interna y las ideas de desarrollo nacional que también se extendían en el ámbito político civil. Incluso se llegó a formar una unidad militar especializada, cuyas habilidades hacia 1965 los militares peruanos estaban deseando poner en práctica.

Con la modificación de currículum del CAEM y la vigilancia política sobre sus orientaciones, que se prolonga durante la Presidencia Belaúnde, asistimos entonces a un llamativo cambio de papeles. El general Giral Morzán, un entusiasta defensor de la concepción contrainsurgente de la administración Johnson,⁵⁶ asume la dirección del CAEM. El entonces Ministro de Guerra, general Julio Doig, también era muy cercano a estas posturas que promueven activamente alianzas regionales anticomunistas y un aumento del aparato directamente represor. Mientras tanto, en el Servicio de Inteligencia del Ejército, con un trabajo más enfocado a la población civil, se empiezan a promover las reformas sociales como mecanismo preventivo, adoptando una orientación claramente interventora en ámbitos sociales y económicos, lo cual guarda estrecha relación con la recopilación de información que estaba llevando a cabo respecto a las movilizaciones agrarias contemporáneas.

3.6.- Movilización agraria y guerrillas

Aunque las invasiones de tierra y las movilizaciones masivas comienzan a mediados de los años 50, no pasaron a primera plana hasta los sucesos del valle de La Convención de 1958, con invasiones ligadas a organizaciones de filiación troskista que hicieron saltar todas las alarmas. Las siguientes movilizaciones tuvieron lugar entre noviembre y diciembre de 1960, con la invasión de tierras de varias haciendas en Pasco y nuevamente en el valle de La Convención, en Cuzco, sin ninguna coordinación entre

⁵⁶ Si con Kennedy se habían combinado varias estrategias para frenar las posibilidades subversivas en la región, desde el reformismo preventivo de la Alianza para el Progreso hasta la asistencia militar y la intervención directa, pasando por las habituales presiones diplomáticas y financieras sobre los gobiernos de turno, con Lydon Johnson en la Presidencia Washington endureció su política desde 1963. En el marco doctrinario de la definición de “fronteras ideológicas” el predominio claro y casi exclusivo pasó el reformismo a las operaciones estratégico-militares. En este marco la Alianza para el Progreso recibió pronto su golpe de gracia, con la invasión estadounidense de la República Dominicana apenas dos años después del giro. Con esto las políticas reformistas se eclipsaron respecto a movimientos directa y decididamente represores modelizados desde el *National War College*.

ellas. En ese momento todavía se trataba de dos regiones relativamente circunscritas. Sin embargo, los escasos recursos sobre el terreno de la Guardia Civil en el primer caso y, adicionalmente, la inaccesibilidad geográfica en el segundo, permitieron que se mantuvieran las tierras invadidas hasta que en marzo de 1961 se emprende una “operación desalojo”, haciendo uso ahora ya de recursos militares. El balance de la operación son quince comuneros muertos (*La Prensa*, Lima, 4 de marzo de 1961 y 5 de marzo de 1961). Sin embargo, la represión no frena el conflicto y en noviembre y diciembre de ese mismo año se produce una nueva oleada de invasiones en Pasco, en algunos casos retomando haciendas que habían sido desalojadas meses antes. En marzo de 1962 llega a su punto álgido esta segunda oleada con el enfrentamiento entre unos tres mil quinientos campesinos, armados con palos, y la Guardia Civil. El saldo es de ocho campesinos muertos y veinticinco heridos. Inmediatamente los mineros responden con una huelga solidaria que cierra en la práctica Cerro de Pasco, demostrando el efecto de difusión generado por la emigración rural, que lleva a la declaración de la ley marcial (en un marco temporal más amplio ver Kruijt y Vellinga, 1983). Sus efectos sobre el régimen político son, no obstante, insignificantes. Cuando los militares forman una Junta de Gobierno en 1962 la agitación de Pasco ya ha sido reprimida. Por decirlo así, se teme más el ejemplo que puedan suponer estas acciones que su impacto real sobre el reparto de recursos, atribuciones o poder.

En todo caso, a esas alturas el problema agrario ya era exactamente eso, un problema. Había sido introducido en la agenda pública y los militares no son ajenos a esto, como vienen a demostrar durante la Junta Militar de 1962. Qué hacer con el movimiento del valle de La Convención se había convertido en el test fundamental para conocer la postura de los militares, pues eran las únicas acciones que a esa fecha todavía no habían recibido una respuesta estatal. En La Convención el dirigente trotskista Hugo Blanco había adquirido todo el protagonismo, gracias a su creciente influencia sobre la Federación Departamental de Cuzco y la Federación Campesina, habiendo llegado a formar unidades de defensa armada. Cuando las fuerzas de la Junta intentaron su arresto estas autodefensas respondieron con las armas y llegaron a matar a dos militares. Aun así Hugo Blanco es encarcelado a finales de 1962 y, entre diciembre de ese año y enero del siguiente, la Junta emprende una dura represión, suspendiendo las garantías constitucionales de todo el departamento, con cientos de arrestos y un número todavía sin determinar de muertos (Handelman, 1975: 81-82). Contra lo que pudiera esperarse, las cosas no quedaron ahí. En febrero de 1963, al mismo tiempo que finaliza la gran

represión, se publica el decreto de reforma agraria para La Convención y Lares, concebido como una experiencia piloto susceptible de ser aplicada en otras zonas. Cuando los militares dejan el gobierno, la tranquilidad ha sido restaurada en el valle. No obstante, los campesinos no parecen dispuestos a permanecer inactivos esperando las soluciones estatales, y el conflicto agrario se recrudece en otras zonas. La curva del conflicto, de hecho, es fácilmente caracterizable, pues manifiesta una estrecha vinculación con los indicios que en cada momento el gobierno daba acerca de qué postura tomaría. A mayor permisividad, mayor fuerza adquiere la movilización (Handelman, 1975). Los sucesos del principio de la Presidencia de Belaúnde así lo prueban. Durante la campaña electoral de 1963 la situación social en los Andes se había convertido en un problema –y un emblema- central para el nuevo reformismo. Los viajes de Belaúnde a los Andes así lo atestiguan, generando mayores expectativas de cambio con sus promesas de reforma agraria. No cabe confusión sobre esto, pues la tercera oleada de invasiones se inicia en el mismo instante en que jura su cargo como Presidente, y ésta es una afirmación literal. El 28 de julio de 1963, mientras pronuncia su discurso inaugural, tres mil campesinos de San Pedro de Cajas ocupan las ocho mil hectáreas de la Hacienda Chinchauri (Handelman, 1975: 121). El prefecto de Junín, partidario del nuevo Presidente, en vez de enviar a la Guardia Civil declara que se trata de una recuperación de tierras por parte de los campesinos (Handelman, 1975: 86). El ejemplo cunde y muchos de los campesinos afectados por la “operación desalojo” de Prado vuelven a invadir las mismas tierras. Dentro del mismo movimiento, espontáneo y desorganizado, se producen invasiones en Junín y Pasco. Hasta finales de 1963 ya suman ochenta invasiones entre los dos departamentos, y la cuestión no acaba ahí. Dos meses después de la primera invasión de Junín, comienzan también las movilizaciones en Cuzco. En este caso, y a diferencia de los dos anteriores, los enfrentamientos con la Guardia Civil se dan desde un primer momento. Esto no desanima a los comuneros cuzqueños, que se organizan en ligas de defensa de la misma manera en que lo hacen los hacendados, dejando un reguero de muertes tras cada invasión. Hacia finales de 1963 las invasiones ya se han extendido hacia Ayacucho, Ancash, Lima, Cajamarca y Huanuco. La mayor parte de los departamentos de la sierra se ven afectados, siguiendo el rastro de la dislocación de los mecanismos tradicionales de control social en los Andes (trayectoria de crisis de dominación que se suele dar por iniciada en los años treinta, Cotler, 1968, 1980, 2005; Guerra García, 1983; López, 1978; North, 1966;

Quijano, 1973, 1977). Se calcula que entre mediados de 1963 e inicios de 1964 cerca de 400 grandes haciendas son invadidas por unos 300.000 campesinos (Handelman, 1975). No hay duda de que esta extensión del conflicto desborda a Belaúnde. Tolera las invasiones iniciales y anuncia la extensión de la reforma agraria que llevó a cabo la Junta Militar a las nuevas tierras invadidas, lo que en vez de calmar la situación anima nuevas invasiones. Si esta primera respuesta conciliatoria buscaba moderar el conflicto hasta que saliera una ley de reforma, hubo dos cosas que lo impidieron. La primera era que sus opciones de sacar adelante una reforma agraria en el parlamento dependían de qué postura tomara la coalición opositora que lo controlaba, formada por UNO y APRA. La segunda, relativamente imprevisible, fue el cariz violento que adquirió el conflicto en Cuzco hacia finales de 1963. En esas mismas fechas la oposición censura al ministro de Interior y Presidente del Consejo de Ministros, Óscar Trelles, por no impedir las invasiones, provocando un cambio de Gabinete. En el nuevo Gabinete ya no está Torres Llosa en el Ministerio de Agricultura, que era el principal valedor de la reforma en el gobierno, y con el nuevo Ministro de Interior, Juan Languasco, se gira hacia una relación más restrictiva con el movimiento agrario, en ocasiones decididamente represora. Se calcula que mueren trescientos campesinos en Cuzco en los meses que siguen a la sustitución en el Ministerio de Interior (Neira, 1966). Y aunque al final sale adelante una ley de reforma agraria el 21 de mayo de 1964, ésta está tan recortada y complica a tal manera los trámites que virtualmente se puede considerar como inaplicable.⁵⁷

No obstante, con absoluta independencia de la ley de reforma agraria, el final de la oleada de invasiones de tierra se produce poco antes de la ley, hacia ese mismo año de 1964. El papel represor asumido por el Estado aunado a la reforma agraria privada que se produce entre junio de 1963 y marzo de 1964, cuando la mayor parte de los propietarios de tierras del centro y sur andino afectados por la movilización campesina – incluida la Iglesia- deciden liquidar sus propiedades y pedir compensaciones estatales, logran la calma (Hobsbawm, 1976: 23). De hecho, cuando se desencadena la represión la mayor parte de las reivindicaciones se han visto satisfechas. Desde entonces y hasta el final de la Presidencia Belaúnde podemos afirmar que el conflicto agrario es ínfimo y, por tanto, difícilmente puede jugar algún papel directo sobre la crisis de 1968, aunque la posibilidad de que se reproduzca sigue siendo muy alta, pues en la mayor parte de

⁵⁷ Esta cuestión la tratamos con más detalle en el apartado 4.4 de esta tesis.

las regiones no se ha producido ningún cambio en el sistema de propiedad. No obstante, incluso en sus momentos más álgidos la percepción de amenaza que generara entre las elites conservadoras fue muy limitada. Al fin y al cabo, como se demostró fehacientemente, podía circunscribir los cambios que se produjeran a aquéllas zonas menos importantes gracias a su control del legislativo. Además, el carácter de la movilización hacía poco plausible que pudiera ser vista como una amenaza política, pues sus efectos en el nivel nacional y su capacidad para presionar al gobierno eran muy escasos al producirse todas las reivindicaciones en espacios muy alejados de los centros de poder, de manera descoordinada y sin que afectaran a recursos básicos.

Si juntamos estos datos con los que tenemos de la protesta laboral habremos de concluir que cualquier hipótesis pura de reacción defensiva o de amenaza radical parece demasiado optimista en estas condiciones, en particular la idea de que el GRFA fuera la respuesta a presiones sociales redistributivas (Cotler, 2005: 46). De hecho, la agitación social no precede al golpe de Estado de 1968 cuanto que lo sucede, y esto en un plazo medio.

No obstante, y retomando lo que decíamos un poco más arriba, si la movilización campesina no parece una amenaza muy grave en sí misma, sí viene a serlo para muchos militares si se combina con otros elementos. Para algunos es la prueba más palpable de todas las carencias en el desarrollo y estructuración del país, cuestiones que como veíamos eran el eje de una concepción de la defensa nacional. Más importante si cabe es que, con el referente de la Revolución Cubana, ejemplo muy cercano de cómo podía ser utilizado el conflicto agrario para que un movimiento revolucionario tomara el Estado y destruyera todas sus instituciones, incluidas las Fuerzas Armadas, las movilizaciones campesinas en los Andes tenían un trasfondo más problemático del que a primera vista pudiera parecer. Ya no preocupaban tanto en sí mismas, pues afectaban -como venimos diciendo- a espacios marginales de la economía, de la sociedad, de la elite de gobierno y de la estructura del Estado, como su potencial conexión con guerrillas revolucionarias. Buena parte del cuerpo de oficiales, en particular del Ejército, así lo apreció, lo cual viene refrendado por el papel central que tanto la Junta de 1962 como la de 1968 otorgaron a la reforma agraria. Podemos decir que, sin ánimo de polemizar, es una de las pocas políticas que contaban con un consenso militar.

Estos temores se vieron rápidamente confirmados por unos hechos. Si en 1964 llega a su fin la gran movilización campesina, un año después y en la misma región que protagonizara el conflicto agrario empiezan a actuar tres pequeños grupos guerrilleros

que parecen dar la razón a los militares. Dos son facciones del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), surgido en 1962 a partir del APRA Rebelde que se había escindido dos años antes del partido de Haya de la Torre.⁵⁸ La Tupac Amaru, en los entornos del río Andamarca en Junín, dirigida por Guillermo Lobatón, y el MIR de Luis De La Puente Uceda, en la meseta de Mesa Pelada, en Cuzco –autodenominado “columna Pachacutec”-. El tercero es el Ejército de Liberación Nacional de Héctor Béjar, en Ayacucho (Mercado, 1967). Las primeras acciones son de la facción Tupac Amaru, atacando la mina Santa Rosa y la cercana hacienda de Runatullo, en el departamento de Junín. Las presiones militares para que se produzca una respuesta son inmediatas, y el Presidente no duda en atenderlas. El dos de julio de ese mismo año Belaúnde da al Comando Conjunto la orden de poner fin a estos movimientos, y dos días después suspende las libertades civiles durante treinta días. Los militares, al parecer, no consideraban que estas medidas fueran suficientes y piden carta blanca, así que el 14 de julio llegan a presentar un ultimátum a Belaúnde, que efectivamente se la otorga (Villanueva, 1973: 302). El 20 de agosto las guerrillas pasan a ser objeto de tribunales militares bajo el cargo de traición recogido por el código de justicia militar, castigado con pena de muerte. Al mismo tiempo una segunda ley provee un fondo extraordinario de recursos fiscales para las operaciones.

En apenas medio año de agresiva campaña los militares consiguen poner fin a estas guerrillas que, por otra parte, demostraron una orientación extremadamente inocente, aplicando tácticas foquistas en un entorno que desconocían, sin contacto con el campesinado de la zona –incluso aislados lingüísticamente en un entorno quechuahablante- y anunciando públicamente su localización (Pike, 1967).

En el ínterin, sin embargo, algunos militares tuvieron tiempo para llegar a la conclusión de que las guerrillas contaban con una base económica y social objetiva que, si no se modificaba, supondría una reproducción de conflictos armados –el impacto de las guerrillas de 1965 todavía se aprecia en las entrevistas a militares de Tello (1983), en particular a los que en 1968 eran coroneles ligados al Servicio de Inteligencia-. Aunque estos temores tenían relación mucho más directa con el discurso de seguridad interna que se había implantado en algunas instituciones militares que con la posibilidad fáctica

⁵⁸ Como dato curioso, algunos miembros del MIR crearían en 1982 una nueva guerrilla, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA).

a medio plazo de que esa conexión se reprodujera,⁵⁹ en esta formulación está la clave para que cristalizara lo que Stepan califica como nuevo profesionalismo de guerra interna, perfectamente diferenciado de la doctrina del CAEM y, en grado todavía mayor, del viejo profesionalismo de defensa externa (1978). En este sentido, confirmarán la temprana intuición de Janowitz sobre cómo el papel asumido por los militares en labores de policía lleva a que se difumine la separación técnica sobre la que se asentaban las definiciones tradicionales de lo militar (Janowitz, 1971; Schiff, 1995: 7-24). La gran diferencia y el acicate para esa misma diferenciación es que el profesionalismo de guerra interna se caracteriza por el carácter de urgencia que tienen sus previsiones.⁶⁰ La necesidad de reformas sociales y económicas no se ligan, como sucediera con el CAEM, a formulaciones teóricas sobre el desarrollo nacional sino a consideraciones que tienen en cuenta la misma supervivencia corporativa de las Fuerzas Armadas, pues no hay que olvidar que todo movimiento revolucionario supone un reto para la existencia del Estado en su conjunto, no únicamente del gobierno.

En estas condiciones, las previsiones quedaron pendientes de una solución de mínimos, que era esperar a que la Presidencia de Belaúnde, que se había mostrado decididamente partidario de la reforma y, en particular, de la reforma agraria, llevara a cabo los cambios sin los militares. Precisamente a principios de esta década se perciben muchos signos de que hay un consenso relativamente amplio que incluye a parte de las elites militares, sociales y políticas sobre la necesidad de reformas. Con esto, el dilema que enfrentaba desde finales de los años cincuenta nuevas con viejas concepciones, esto es,

⁵⁹ Pease García considera algo parecido sobre las consecuencias de la trayectoria represiva, en particular en torno a 1965, al afirmar que “La escena no permite visualizar en 1968 un cuadro de crisis revolucionaria, pues la ilegitimidad del poder no tiene como correlato la organización masiva de los dominados para hacerle frente, menos aun para constituirse en alternativa.” (1977: 41).

⁶⁰ El carácter de urgencia que asume el tema viene muy bien reflejado en un artículo de Enrique Gallegos, que sería figura clave después en el GRFA, y que por ello reproducimos a pesar de su amplitud: “Muy pocos hombres en la América latina se dan cuenta de que estamos en guerra [...] La guerra subversiva o la guerra revolucionaria es universal, ella avanza cada día, una pulgada o un kilómetro, en todos los países del mundo. En el Perú también. [...] Si se pretende luchar en forma clásica contra una guerra subversiva, el mejor ejército será destruido invariablemente y un día el enemigo, subterráneo e invisible, explotará por todas partes, por sorpresa y antes que se puedan apuntar los cañones o desplazar las columnas, las masas populares serán dueñas del poder y por la fuerza y el terror, sumirán en la esclavitud espiritual a todos aquellos que no fueron ganados por la doctrina comunista (Cotler, 2005: 288-289, citando a Enrique Gallegos, 1960, “¿Debe preocuparnos la guerra subversiva?”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, año VII, nº 1, enero-marzo: 18-20).

De la lucha contra la guerrilla en 1965 han sido resaltadas dos consecuencias para los militares. La primera, la amenaza percibida de lo que puede llegar a suponer el subdesarrollo para la seguridad de Perú. La segunda, más particular, fue una apreciación de los peligros que puede tener la dependencia de suministros de EEUU, desde el momento en que denegó pertrechos para la lucha contra la guerrilla – napalm-, lo cual llevó a preguntarse cómo se comportaría EEUU en un conflicto fronterizo (Rubio Correa, 1989: 40).

asumir como hasta ese entonces la garantía de un *statu quo* o promover reformas, se ve desplazado por la creencia cada vez más generalizada de que el *statu quo* se ha convertido en una amenaza directa para la misma institución militar. Por ello, aunque el CAEM pierde su papel innovador en los años sesenta –Philip ya puso de manifiesto la conservadurización del CAEM con Belaúnde y su ausencia en las reformas del GRFA (1978: 78-79)-; y aunque, por razones prácticas, el número de oficiales que pasa por los servicios de inteligencia nunca es muy elevado, la Presidencia Belaúnde vendrá a coincidir con una generalización de las preocupaciones sociales -en donde se puede también ver la influencia de la Teología de la Liberación- (Masterson 2001: 347).

Sin embargo, según pasaba esta Presidencia y los problemas seguían pendientes, fue evidente que la competencia entre definiciones de misión militar no se resolvió y las elites en el gobierno se alejaron de ese consenso. Al contrario, el agravamiento inmediato de la lucha por la tierra y la aparición a medio plazo de guerrillas que explícitamente pretendían aprovechar esa situación llevaron a que el balance que acallara a las nuevas perspectivas en 1962 se modificara en su beneficio tras 1965 y que, cada vez más claramente, se ligaran las posibilidades percibidas de reforma con una acción militar directa, ante lo que se evaluaba como una inoperancia política muy marcada. Por tanto, podemos afirmar que el desarrollo de los juegos políticos durante la Presidencia de 1963-1968 influyó, en último término y de forma decisiva, en la pérdida de posiciones de los militares que defendían un modelo de profesionalismo clásico neutral, basado en una alta especialización técnica, frente a los que planteaban un carácter expansivo de las funciones militares.

Capítulo 4. Reglas y conductas durante la primera Presidencia Belaúnde (1963-1968)

4.1.- Las consecuencias políticas del golpe de 1962

El golpe de Estado de 1962 no sólo influyó en los militares, sino que también trajo profundas consecuencias de cara a los juegos políticos que suceden a las elecciones de 1963. En cierta manera supuso una clarificación de las posturas. En primer lugar, como hemos visto, de los propios militares, que manifestaron claras preferencias por la formación de gobiernos reformistas y una predisposición igual de clara a intervenir en política cuando ésta no seguía el rumbo esperado. Después de las alianzas conservadoras del APRA era, por tanto, muy previsible que iban a seguir manteniendo el veto a su llegada a la Presidencia a no ser que nuevas alianzas dieran fe de un cambio en sus orientaciones. Sin embargo, los intentos de Belaúnde una vez alcanzó la Presidencia para que los partidos de la oposición, APRA y UNO, se integraran en el primer Gabinete que iba a nombrar, no prosperaron. Todo lo contrario, el APRA se alió con UNO en el Congreso, en la peor opción que podía elegir para eludir la presión militar, sabiendo que Belaúnde había sido el candidato preferido por los militares y que, acercándose en ese momento a él ganaría credibilidad entre ellos. Y decimos que la peor opción porque Odría, a pesar de ser militar, haber llegado antes al poder con el apoyo militar y haber tenido grandes influencias entre ellos, era un candidato tanto o más censurable para los militares en los años sesenta que Haya de la Torre. En su caso, al veto a sus conocidas orientaciones oligárquicas y liberales se unían las prevenciones corporativas de que, si volvía a gobernar, reproduciría otra vez sus políticas de clientelismo en perjuicio de la cohesión institucional (Cotler, 2005: 306-307).

En segundo lugar, los acontecimientos que rodearon al golpe ponían de manifiesto algunas posturas políticas de actores decisivos que generaban nuevas tensiones. Por una parte, Belaúnde no dudó en aprovechar la proximidad entre las preferencias públicas de los militares y las suyas como medio garantizado para llegar a la Presidencia. Sin embargo, por otra parte, sus posibilidades de gestionar tal apoyo una vez en la Presidencia eran algo más problemáticas y, en su misma base, una cuestión difícil de controlar. El mismo Belaúnde pronto constató que el apoyo militar no se traducía en una

mayor facilidad en el proceso de decisión política una vez éste quedó reconducido hacia las instituciones democráticas, que exigían acuerdos con la oposición. Todo lo contrario, la postura militar generó una fuente de presión adicional muy peligrosa para su propia permanencia en el cargo. En esas condiciones, y por razones que como vemos son diferentes y múltiples, tanto el gobierno como la oposición tenían a medio plazo el mismo problema estratégico: Cómo poner límites que los militares no pudieran franquear. En el comportamiento militar también quedaron establecidas las condiciones en que podía darse un afianzamiento institucional de la política. El límite estaba claro. Mientras que los políticos pudieran mantener un equilibrio de eficacia que lograra parte de las preferencias militares en la agenda pública, éstos no asumirían los costes asociados a una toma duradera del gobierno, dejando libertad para que los actores políticos pudieran solucionar los juegos institucionales en la dirección de convertir a la democracia de solución transitoria –como lo venía efectivamente siendo- en un marco “definitivo”.

Hay otras razones, derivadas también de la relación con los militares, que incentivaban la solución de juegos de gestión y que convirtieron a uno en particular, la reforma fiscal, en la clave política de esos años. Por un lado, puesto que parecía demasiado azaroso intentar subordinar a las instituciones militares en su conjunto sin que éstas se sintieran amenazadas, y los cauces para formar alianzas y cooptar a algunos oficiales se habían visto interrumpidos, todo parecía encaminado a simultanear dos líneas de acción: mantener calmados a los militares respetando su área de decisión exclusiva, bastante amplia funcionalmente, y ampliar al mismo tiempo las capacidades del resto del aparato estatal, este sí subordinado al poder político, con el fin claro de equilibrar unas relaciones claramente decantadas del lado militar (Lowenthal, 1975: 30). Si hasta ese momento la estrategia más sencilla de crecimiento estatal había pasado por el crecimiento de las FFAA -lo cual a su vez reforzó su independencia y las convirtió en el actor estatal clave-, ahora era evidente que para limitar las mismas capacidades militares el aparato estatal debía crecer por el lado dependiente del gobierno civil. La relación entre capacidades estatales va a tener, por otra parte, una consecuencia adicional sobre las posibilidades políticas. Con un campo militar que no se encuentra supeditado al civil y con los limitados recursos de este último, cualquier gobierno que quisiera poner en marcha políticas ambiciosas se iba a encontrar con que la falta de recursos iba a limitar seriamente las acciones posibles en un contexto de presiones crecientes. Por tanto, su capacidad para llevar a cabo una reforma va a depender de que sea capaz de modificar

sus recursos hacia arriba, reformando muy en particular la deficiente fiscalidad estatal, puesto que como hemos planteado este era el mecanismo más sencillo y eficaz para aumentar los cursos de acción del campo político en su conjunto sin tocar el campo militar. No debe resultar extraño, entonces, que el juego político fundamental sea la reforma fiscal.

De esta manera, la intervención militar creaba un fuerte incentivo para que las elites políticas llegaran a un consenso básico. Ahora bien, el que el golpe hubiera dejado tantas certezas también era un problema. En este terreno el gran responsable fue Belaúnde, que con su llamada reiterada a la intervención militar generó una profunda desconfianza entre la oposición. Es más, que en la coyuntura previa al golpe se negara de forma tajante a un acuerdo con otras formaciones políticas socavó sus intentos una vez en la Presidencia para que prosperara una alianza amplia, puesto que no era muy creíble que mantuviera tal cambio de actitud.

Justamente aquí encontramos el cogollo de las dificultades de los años sesenta. Los juegos decisivos para mantener alejados a los militares y para ampliar los recursos políticos venían a ser los mismos, aquellos que tenían que ver con la gestión pública. Sin embargo, lo que entraba en contradicción de forma automática era esta dinámica de autonomización política a medio plazo -imprescindible para poder contar con la seguridad de tener la posibilidad de llegar al gobierno a través de elecciones- con la dinámica de la lucha interelitista, que incentivaba la consecución de parcelas de poder a corto plazo. En otras palabras, la interacción entre las condiciones creadas por la intervención militar de 1962 y la dinámica competitiva de las elites políticas hizo que la búsqueda inmediata del ejercicio de poder socavara la posibilidad de lograrlo a medio plazo, haciendo que dominara la consideración de los intereses individuales -acceso inmediato al poder- sobre los colectivos -creación de un marco estable donde ellos controlarían los procesos de reparto y acceso al poder en vez de los militares con su tutela-. El reparto de escaños en las elecciones de 1963, el nivel de cohesión interna de los distintos partidos, la proximidad entre sus preferencias públicas, y los poderes de veto que se daban dentro del campo político, que tenían que ver con los resultados constituyentes de 1933, magnificaron esta contradicción originada en la politización militar.

4.2.- El marco estratégico partidista. Preferencias y estrategias de defección

Cuando Belaúnde llega a la Presidencia, las posiciones políticas ya están definidas de acuerdo a la línea que separa la alianza reformista formada por AP y la minoritaria Democracia Cristiana, en el gobierno, y el bloque opositor de APRA y UNO. Acción Popular, APRA y Unión Nacional Odríista son los tres partidos principales, con unas bases electorales bastante definidas, aunque sólo en el segundo caso se puedan considerar como estables, al contar con el sólido apoyo de la clase obrera organizada en su sindicato afín.⁶¹ El resto de los partidos se orientaba a aprovechar electoralmente los amplios márgenes que quedaban fuera de esa organización. UNO se apoyaba en los desorganizados sectores populares de las barriadas limeñas, donde todavía se recordaban las políticas clientelares de la dictadura, mientras que AP, y en menor medida la DC, se dirigían a los sectores de la clase media reformista que habían crecido con el auge económico de la década precedente (Bourricaud, 1967). Aunque el APRA llevaba años refiriéndose a una alianza policlasista, ninguno de estos partidos contaba con posibilidades a corto o medio plazo para abarcar un espectro multclasista hasta el grado de lograr la mayoría absoluta en el legislativo. El electorado, por tanto, se encontraba repartido de forma relativamente estable entre UNO, AP y APRA. La consecuencia es clara. Cualquier victoria en las elecciones presidenciales resultaba pírrica si no lograba formar una alianza estable con otro de estos grandes partidos o, cuando menos, llegar a acuerdos coyunturales. En caso contrario se arriesgaba a ver paralizada su agenda de gobierno. El que entre 1962 y 1963 apenas variaran los resultados parlamentarios corrobora esta idea y explica la poca incidencia del gobierno militar en este aspecto.

⁶¹ Con la excepción del APRA y de un muy marginal PCP, el origen de los partidos parlamentarios se remontan a la salida del poder de Odría en 1956, alguno de ellos es incluso posterior, como la misma UNO -que no apareció hasta 1961, cuando Odría volvió de Estados Unidos, donde había permanecido prácticamente desde 1956-. Además, en su misma denominación varios partidos mostraban el carácter *ad hoc* con que se constituyeron. UNO nuevamente, el efímero Movimiento Democrático Pradista (MDP), e incluso AP. En definitiva, el único partido de masas era el APRA (sobre el origen del APRA ver la nota al pie 30 de la página 50).

Cuadro 4.1. Resultados de las elecciones presidenciales de 1962-1963 (votos totales)

Partido	1962	1963	Diferencia
APRA	557.007	623.501	+ 66.494
AP-DC	544.180	708.662	+ 164.482
UNO	480.378	463.085	- 17.293
DC	48.792	-	- 48.793
Otros	59.201	19.320	- 39.881
Votos válidos	1.689.558	1.814.568	+ 125.010
Votos nulos	190.612	46.055	- 144.557
Votos blancos	89.118	93.661	+ 4.543
Votos emitidos	1.969.288	1.954.284	- 15.004
Absentismo	252.618	116.434	- 136.184
Total de inscritos	2.221.906	2.070.718	- 151.188

Fuente: Tuesta Soldevilla, 1987.

Las preferencias a la hora de formar alianzas son un dato elemental. De forma recurrente se ha venido explicando la trayectoria del APRA en función a su prohibición y a cómo el objetivo de seguridad jurídica afectó a sus preferencias en el sentido de llevar a alianzas con fuerzas conservadoras (Collier y Collier, 1991: 694-695).⁶² En esta clave, el APRA se habría visto empujado, muy gráficamente, primero al entendimiento con Prado y después con Odría. Los datos de inicio de la Presidencia abundan en esta orientación, aunque desde nuestro punto de vista diversifican la explicación. De forma temprana Belaúnde fracasó en su intento de integrar tanto al APRA como a UNO en su primer Gabinete. Las conversaciones no prosperaron y, por el contrario, el 19 de agosto de 1963 se anuncia la alianza entre el APRA y UNO en el Congreso, en principio para elegir a la mesa directiva del parlamento pero pronto ampliada a toda la legislatura, pese a las reticencias de numerosos apristas. El caso más llamativo es el de Manuel Seoane, virtual número dos, que renunció a su pertenencia al APRA poco antes de morir en 1964. Por encima de las críticas internas, estas alianzas prosperaron, y en esto hay que tener en cuenta más cosas que el temor a la prohibición. Al fin y al cabo, cuando en 1962 el veto militar se desliza hacia la variable de las reformas públicas, las alianzas conservadoras del APRA erosionan sus posibilidades de superar el veto en vez de abrirle las puertas. Continuar con ellas en esas condiciones no parece, por tanto, responder a la lógica de las décadas precedentes, por lo que conviene dimensionar otros elementos: el deslizamiento autónomo de las preferencias apristas una vez logró el control del movimiento obrero, la competencia abierta por la aparición de Belaúnde, y la posición preeminente o subordinada que tendría si se aliaba con Belaúnde o con Odría.

⁶² Una discusión más amplia sobre el tema se encuentra planteada en los apartados 2.3 y 3.1.

Las dificultades para modificar ese esquema de alianzas son las mismas que se manifestaron durante los momentos previos al golpe de 1962, aunque con una diferencia. Mientras que entonces Belaúnde prefirió apoyarse en el veto militar al APRA antes que ceder parcelas de cogobierno a otros partidos para llegar a la Presidencia, una vez este objetivo se había realizado se encontraba mucho más predispuesto a llegar a acuerdos que aliviaran la presión militar. Las opciones eran limitadas. Con una disparidad de preferencias que definitivamente bloqueaba cualquier posibilidad de acuerdo entre AP y UNO, las posibilidades de superar la minoría gubernamental quedaban pendientes de la capacidad para llegar a un acuerdo con el APRA. En el caso del APRA la ductilidad comprobada de sus preferencias dejaba abierta la puerta a movilizar alianzas bien con AP bien con UNO, posibilidad de la que carecían éstos. Por otra parte, la importancia del APRA en el contexto político de los años sesenta no sólo deriva de su hegemonía en el movimiento sindical o de una ductilidad en sus alianzas incomparable. Buena parte de su poder viene dado por ser el único partido con una organización nacional y con una base electoral sostenida en el tiempo, lo cual había significado desde los años cuarenta que iba a tener una posición extraordinariamente sólida en el Congreso.

Así las cosas, todo dependía del cauce de las conversaciones entre el gobierno y el APRA. La teórica proximidad ideológica entre el reformismo moderado y el APRA era un factor que podría favorecer un cambio de alianzas, tanto más cuando Odría había sido el enemigo más encarnizado de los apristas y el acuerdo con UNO había provocado ya algunas escisiones a la izquierda del APRA. Sin embargo, estos factores que acercaban posturas eran también los que bloqueaban el acuerdo: el mantener programáticamente las mismas banderas convertía a AP y APRA en competidores por las mismas bases electorales. Por otra parte, el compromiso reformista del APRA era bastante ambiguo, a cuenta de los intereses generados por la organización -esto es algo que veremos cuando hablemos de los proyectos de reforma agraria-. Además, mientras que en una alianza con UNO el APRA podía mantenerse como la principal fuerza, esto no estaba tan claro aliándose con la Presidencia. En la misma medida, tanto o más fuerte era la desconfianza mutua. Por parte de AP, en particular de sus componentes más reformistas, originada en las alianzas conservadoras del APRA desde 1956, y por parte del APRA motivada por el recurso de Belaúnde a los militares. Estas circunstancias ya estuvieron presentes en 1956, cuando el todavía ilegalizado APRA apoyó a Prado antes

que a Belaúnde en su carrera por la Presidencia, y desde entonces no hubo nada que facilitara un cambio en la postura del APRA sino todo lo contrario.

Cuadro 4.2. Composición del Congreso en 1963

Partido	AP	DC	APRA	UNO	Otros*	AP+DC	APRA+UNO	Total
Senadores	16	5	17	7	0	21	24	45
Diputados	39	10	56	26	8	49	82	139

(*) Incluye dos diputados del MDP, un comunista, un socialista, tres independientes, y uno de la Unión Radical. En el Senado habría que añadir al expresidente Prado, de forma que se alcanzara la cifra total de 185 congresistas.

Fuente: Tuesta Soldevilla, 1987: 85-92.

El caso es que, como decimos, a los pocos días de jurar el cargo Belaúnde se hizo público el acuerdo en la oposición entre el APRA y UNO, y la consecuencia de estas preferencias a la hora de formar alianzas es que dejaron al nuevo presidente sin margen de maniobra efectivo en el legislativo, donde estaba en franca minoría. Para Belaúnde, por tanto, las posibilidades de modificar su situación de minoría parlamentaria eran escasas cuando tomó la Presidencia, con lo que las posibilidades de que la acción gubernamental no se paralizara dependían de dos cosas. Que el reparto de poder entre instituciones dejara las manos libres a la Presidencia, circunstancia que como veremos no era el caso, o que varios actores partidistas pusieran en primer lugar, por encima de sus preferencias electorales o de políticas públicas, sus preferencias sobre el tipo de régimen. Para lograr esto último contaba con un dato de partida seguro: si Belaúnde quería lograr sus objetivos en una de las arenas debería ceder en sus objetivos en las otras.

4.3.- Las posiciones de veto institucional

Si algo daba solidez a la posición del APRA era la combinación entre su posición en el Congreso y el reparto de prerrogativas entre poderes definido en el diseño constitucional de 1933, que creaba un régimen presidencialista pero lo limitaba otorgando un amplio poder al legislativo. En ese marco, el único actor político con poder de veto efectivo va a ser el APRA. Sin su apoyo era virtualmente imposible que ninguna medida prosperara

y si deseaba bloquear alguna política le bastaba con maniobrar en el legislativo para así hacerlo.

Los elementos presentes en la Constitución de 1933 no precisan de una amplia descripción para concluir que nos encontramos ante un régimen semipresidencialista (Bernaes Ballesteros, 1989). El presidente y el legislativo son elegidos por separado, en las mismas fechas, para un mismo periodo de seis años y sin ningún mecanismo que no fuera extraordinario para disolver el parlamento o para revocar el mandato presidencial, virtualmente inamovibles.⁶³ Como dato curioso, para ser un sistema que encarecía la separación de poderes creó serios problemas a través de un mecanismo de elección secundaria. En caso de que ninguno de los candidatos a presidente lograra un tercio de los votos, la elección la llevaría a cabo el Congreso entre los tres candidatos más votados. En 1962 ya vimos cómo esta medida llevó a un callejón sin salida y fue el principal desencadenante de la intervención militar. No obstante, este fue un mecanismo que no se modificó para las elecciones de 1963. Otros problemas de encaje sí se habían resuelto. Así por ejemplo, originalmente y en la misma línea, no existía la figura de vicepresidente que pudiera ocupar la Presidencia cuando ésta estuviera vacante, recayendo la elección en ese caso nuevamente en el Congreso. Lejos de ser una regla testimonial, tuvo un pronto uso cuando Sánchez Cerro fue asesinado en 1933 y la Asamblea Constituyente eligió en su relevo a Benavides. No obstante, en las elecciones de 1962 y 1963 ya se había corregido esta situación.

A partir de 1963, en todo caso y una vez establecidos los resultados de las elecciones, estas lagunas en la separación formal entre poderes carecieron de relevancia en las luchas entre ejecutivo y legislativo. No se puede decir lo mismo de otras dos prerrogativas parlamentarias que pautan de forma muy visible las estrategias de confrontación entre las elites en el gobierno y las elites en la oposición: la capacidad para censurar a ministros y la capacidad para controlar el presupuesto estatal.

Dentro del entramado institucional, la posición más débil correspondía al Consejo de Ministros. Designado directamente por el Presidente de la República, puede ser cesado arbitrariamente por éste además de tener que responder ante el parlamento, que puede interpellarlo –art. 169, Constitución 1933- y aplicarle un voto de censura individual o colectivo. De hecho, esta capacidad es tan extrema que basta con que sea presentada por

⁶³ Víctor Andrés Belaúnde, miembro de la comisión encargada por el gobierno provisional de elaborar el proyecto constitucional, nos ha dejado, con la reproducción de sus intervenciones en la asamblea constituyente, un vívido retrato de las discusiones de la constituyente (1966).

un solo diputado o senador para que se ponga en marcha el proceso –art. 172, Constitución 1933-. Ya nos podemos imaginar que con gobiernos en minoría, o incluso en mayoría pero con escasa cohesión partidista, el resultado tendería a una altísima volatilidad en los puestos encargados de la gestión del Estado, siguiendo las fluctuaciones de los conflictos gobierno-oposición e intrapartidista. Los datos del siguiente cuadro apuntan en esta dirección, aunque no admiten una lectura en una sola dirección.

Cuadro 4.3. Rotación ministerial, 1956-1990

Ministerio	Prado (1956-62)	Belaúnde (1963-68)	Belaúnde (1980-85)	García (1985-90)	Fujimori (1990-1992)
Economía y Finanzas	6	5	4	6	3
Interior	4	7	4	5	3
Guerra-Defensa	2	4	4	3	1
Agricultura	2	7	3	4	2
Educación	10	8	4	4	3
Justicia	7	10	6	6	1
Relaciones Exteriores	15	5	3	3	3
Trabajo y Bienestar Social	6	5	3	3	3
Transportes y Comunicaciones	5	6	4	6	3
Otros (***)	-	10	32	24	11
Total	57	68	69	64	32
Duración media (meses)	11,3	8	14,2	13,5	9,1

(*) No hemos incluido las ocasiones, relativamente frecuentes, en que algunos ministros renovaron idéntica posición cuando se cambió el Gabinete al completo. Esto es especialmente llamativo durante la primera Presidencia de Belaúnde.

(**) Hay que tener en cuenta que mientras que la primera Presidencia Belaúnde tiene Gabinetes compuestos por doce ministerios, en la segunda se oscila entre dieciocho y diecinueve, sin contar con que los directores del INP y del Sistema Nacional de Comunicación Social tienen categoría de ministros. Posteriormente hay una pequeña reducción con la unificación de los ministerios militares en 1987, pero la tendencia sigue siendo superar en un 50% el número de ministerios respecto a los años cincuenta y sesenta.

(***) Con Fujimori hay tres Gabinetes antes del golpe: el de Juan Carlos Hurtado Miller de julio de 1990, el de Carlos Torres y Torres Lara de febrero de 1991, y el de Alfonso de los Heros de noviembre de 1991. Este último dimite tras el golpe. Desde abril de 1992 hasta 2000 hay otros diez Gabinetes.

Fuente: García Belaúnde, 1988; Anuario Iberoamericano, varios años.

En este caso nos basta con comparar las cifras de la Presidencia Prado con la primera de Belaúnde, pues las posteriores se encuentran bajo la Constitución de 1979 que establecía reglas más estrictas de censura –y un número mayor de ministerios-, para apreciar dos hechos. El primero es que Prado, aunque tuviera una elevada estabilidad parlamentaria gracias a que la alianza con el APRA le daba la mayoría en el parlamento, también mantuvo una elevada movilidad en el Gabinete, lo que parece indicar que una parte muy significativa de los movimientos ministeriales tiene que ver con el uso táctico

que los presidentes hacen de la destitución. La rotación en las Presidencias mayoritarias de los años ochenta confirma esta suposición, tanto más si tenemos en cuenta que durante buena parte de las mismas el conflicto político se mantuvo dentro de márgenes muy moderados. No obstante, en el caso de la primera Presidencia Belaúnde se añadieron otros factores que jugaron en contra de la estabilidad del Gabinete: El hecho de que se enfrentó a graves luchas dentro de su propio partido y el que fueran gabinetes de coalición. La fragilidad de su posición hizo que la destitución de un ministro o hasta la disolución de todo un Gabinete fueran mecanismos poco costosos cuando buscaba moderar protestas de grupos sociales, militares o elites económicas, e incluso era bastante habitual que se utilizara para poner fin a enfrentamientos entre ministros dentro de un mismo Gabinete o tratar de dar credibilidad a una nueva política del gobierno. El segundo dato es que, a pesar de la facilidad con que caen los ministros, la primera Presidencia Belaúnde vive un pico que se corresponde con el uso de la censura por parte de la oposición (Jaquette, 1972). De los 67 ministros ocho fueron censurados, y de los seis gabinetes fue censurado el primero de ellos, el de Trelles. El contraste con la segunda Presidencia del mismo Belaúnde es llamativo, aunque siga definiendo gabinetes poco estables. Se suceden cuatro en cinco años, monocolors con algunos independientes, pero sin que haya un solo voto de censura.

Más allá de los votos de censura hay una prueba clara de que la rotación ministerial guarda durante la primera Presidencia Belaúnde una clara relación con el nivel de enfrentamiento entre el gobierno y la oposición. Un índice más preciso de la crisis es la duración media de los gabinetes. En el último año de Presidencia se redujo a unos cuatro meses frente a los dieciséis de los gabinetes anteriores y, como veremos, en esos meses es cuando más grave fue el enfrentamiento político.⁶⁴

Sin embargo, el punto más delicado del híbrido constitucional es otro. Al fin y al cabo, si el legislativo puede censurar a un ministro, es nuevamente el presidente quien tiene la potestad para designar a su sucesor. Algo muy distinto sucede con la actividad legislativa. Obviamente, el parlamento debe aprobar y promulgar toda ley, y toda medida gubernamental tiene que estar regulada por ley. En este ámbito el Presidente

⁶⁴ En el increíble baile de ministros de 1963 a 1968 se sucedieron 7 Gabinetes si contamos el último, que apenas tuvo tiempo de tomar posesión, con una media de duración menor a un año. Se trata de los Gabinetes Trelles, 5 meses (julio-diciembre 1963); Schwalb, 21 meses (diciembre 1963-septiembre 1965); Becerra de la Flor, 24 meses (septiembre 1965-septiembre 1967); Seoane, 3 meses (septiembre-noviembre 1967); Ferrero, 2 meses (noviembre 1967-enero 1968); Herculles, 8 meses (enero-octubre 1968); Mújica, 1 día (2 de octubre de 1968). Un dato a tener en cuenta es que sólo 29 de los ministros procedían de AP, 13 eran militares y el resto era de la DC o independientes (García Belaúnde, 1988).

carece de capacidad para oponerse a las medidas que dicte el Congreso. Sin capacidad efectiva de veto, como mucho puede negarse a publicar la ley, en cuyo caso el parlamento la puede hacer efectiva en el plazo de diez días. Lógicamente, con estos poderes la mayoría parlamentaria podía bloquear las medidas del ejecutivo y, llegado el caso, obligarle a poner en marcha las suyas propias, con lo que la oposición podía asumir cierto papel de gobierno pero sin responsabilidad por ello.

En definitiva, el presidente podía tener amplísimos atributos pero sólo podía ponerlos en práctica si contaba con mayoría parlamentaria o, en caso de no tenerla, con la aquiescencia de los legisladores de la oposición. En caso contrario, si la estrategia predominante era la no-cooperación, el resultado iba a ser el bloqueo legislativo de las iniciativas presidenciales. Esto fue lo que sucedió durante estos años, con especial incidencia en dos ámbitos consecutivos, la reforma agraria y la elaboración y ejecución presupuestaria, que sufrían las urgencias del contexto de conflicto social en el primer caso y de crisis fiscal en el segundo. Si a esto añadimos que es precisamente en materia presupuestal donde más amplios se va a manifestar los poderes del parlamento, haciendo efectiva la idea de cogobierno,⁶⁵ entenderemos porqué va a ser en estos juegos presupuestarios donde se hagan más visibles las contradicciones que apuntamos entre la lógica de autonomización del campo político y la lógica de la competencia gobierno-oposición.

Antes de que se produzca un conflicto por los presupuestos, sin embargo, la disparidad de posturas entre la coalición en el gobierno y la coalición en la oposición, y entre los mismos integrantes de la primera, se va a hacer patente en el tema de la reforma agraria.

4.4.- La reforma agraria y los enfrentamientos intra-gubernamentales

Recordemos que Belaúnde llega a la Presidencia en el momento álgido de las invasiones de tierras, y que su misma campaña y promesas públicas hicieron coincidir este repunte con la toma de posesión. En todo caso la coyuntura crecientemente conflictiva en el

⁶⁵ Así, cualquier modificación en la materia exigía ser formalizada por ley, con lo que debía pasar inevitablemente por el Congreso. Es más, en caso de que los legisladores no aprobaran el presupuesto presentado por el ejecutivo, el Congreso podía elaborar su propia ley de presupuestos en vez de prorrogar los presupuestos del año anterior e imponérsela a un presidente que, como sabemos, no podía vetarla y no tenía más opción que ponerla en marcha. Cuando entremos a considerar los últimos años de la Presidencia veremos los efectos perversos que sobre la relación con los militares tienen las lógicas políticas internas que se canalizan en estos juegos.

agro peruano no fue la única razón detrás del hecho de que el tema de la reforma se convirtiera inmediatamente en un asunto clave. Hay que tener en cuenta que a ello se sumaban las presiones militares para alcanzar una solución sobre la materia - perceptibles desde que la Junta Militar llevara a cabo su pequeña reforma experimental-; las preferencias de algunos grupos dentro de la alianza gubernamental, que habían convertido la reforma agraria en su caballo de batalla; y la disparidad de intereses entre este grupo y los partidos de la oposición. Todo esto se unió para que los primeros cien días de Belaúnde no fueran el tiempo de tregua que supuestamente se suele otorgar a los nuevos gobiernos sino que, al contrario, fueran meses de abierto conflicto político.

Las posturas de los distintos grupos eran públicas. Belaúnde había hecho una campaña electoral muy activa con promesas de cambio y reforma agraria que lo enfrentaban en esta materia a la oposición. Odría, con estrechos lazos con la oligarquía más tradicional, estaba poco dispuesto a apoyar cambios en el sistema de propiedad de la tierra y parecía muy abierto a aceptar las acusaciones de infiltración comunista en cualquier nueva movilización. Mientras tanto, el APRA se encontraba en una situación paradójica como consecuencia del cambio de alianzas que había llevado a cabo en los últimos tiempos y del cambio de preferencias que, en casos como este, no había llegado a sus manifestaciones más discursivas -véase, por ejemplo, el alegato contra Belaúnde de un histórico aprista, Townsend Ecurra (1966), por poner fin a la reforma con total ignorancia de sus propias responsabilidades-. Así, mientras que venía propugnando la reforma agraria desde su programa de gobierno de los años treinta, convertida en uno de los estandartes apristas, había apreciado también los efectos negativos que un reparto de tierras tendría sobre una de sus bases más sólidas, los campesinos localizados en las haciendas exportadoras de la costa norte -Trujillo, el bastión aprista más tradicional, se encontraba en el centro de varias explotaciones agroexportadoras-.⁶⁶ Su ambivalencia sobre el tema se manifestaba en un punto básico: qué tierras debían verse afectadas por la reforma, tema en el que se podía llegar a un acuerdo con Belaúnde pero no así con una facción del gobierno que defendía reformas más extensas. Esto va a ser pronto perceptible, en la misma medida en que rápidamente se manifestarán los efectos negativos que el interés militar tenía sobre la capacidad de maniobra de las elites

⁶⁶ La Federación de Trabajadores Azucareros del Perú ha sido la base histórica más sólida del APRA. Se estima que todavía en 1961 sus trece sindicatos afiliados representaban a unos 30.000 trabajadores, consistiendo en una especie de elite agraria: eran los trabajadores agrícolas mejor pagados y los únicos cuya sindicación estaba permitida. Como temía el APRA cuando se opuso a la aplicación allí de la reforma agraria, cuando el GRFA extendió la reforma a la costa norte y creó cooperativas bajo supervisión estatal el lazo quedó roto (Kruijt, 1991a).

políticas, al situar en el centro de los juegos políticos una materia donde el acuerdo era tan complicado.

Belaúnde pronto se encontró en una posición incómoda, entre las presiones externas para solucionar el conflicto agrario y las presiones políticas para orientar esa solución entre dos posturas enfrentadas, una que venía de la oposición y otra que procedía de la propia coalición en el gobierno. Dentro de esta última ya se habían manifestado disparidades entre una postura reformista tecnócrata, reunida bajo el mismo Belaúnde, y formas más radicales de gestión y apelación popular defendidas por el vicepresidente Edgardo Seoane y parte de la democracia cristiana. El ala belaundista, contemporizadora, se mostraba partidaria de un acercamiento a la oposición y a los actores económicamente relevantes, mientras que el ala “radical” seoanista recurría a formas de apelación popular, soslayando formas de entendimiento gobierno-oposición. Estos últimos habían convertido la reforma agraria en piedra de toque y, en posiciones minoritarias dentro de la coalición entre AP y la DC, habían centrado sus ambiciones en copar los puestos clave para cualquier propuesta agraria. El senador Cornejo Chávez, que encabezaba el ala reformadora de la DC, era Ministro de Agricultura en el primer Gabinete de Belaúnde, y Edgardo Seoane presidía la comisión parlamentaria encargada de elaborar el proyecto de ley de reforma agraria.⁶⁷ El resultado de esta comisión fue un proyecto mucho más radical del que desearan el APRA o el mismo Belaúnde y alejadísimo de las posturas de UNO, por lo que no debe extrañarnos que acabara bloqueado en el parlamento por la oposición, que en diciembre de 1963 censuró al Gabinete Trelles por esta cuestión –así como por no responder con mano dura a la movilización campesina-.

Belaúnde, en vez de defender el proyecto, aprovechó la censura para desplazar del gobierno a los miembros más radicales y llevar a cabo un acercamiento a la oposición. Además de una postura más francamente represiva hacia las invasiones de tierras, Belaúnde venía presentando propuestas que sustituían los cambios más ambiciosos en la propiedad de la tierra por soluciones técnicas y, muy en particular, por proyectos de ampliación de la frontera agrícola con la colonización de la selva. Estas propuestas se concretaron una vez el primer proyecto fue desechado por la oposición, cuando

⁶⁷ Curiosamente, las distancias de Seoane con el APRA eran programáticas antes que familiares. Su hermano Manuel fue el número dos de Haya de la Torre hasta que abandonó el partido. En relación con la importancia que dio a la reforma agraria hay varios factores que indican un interés personal real además de táctico. El primero de ellos es que se graduó en la Universidad Nacional Agrícola y que, incluso mucho después de estos hechos y de alejarse de la política, siguió ligado a estas cuestiones, como demuestra el que fuera nombrado en 1973 presidente del Banco de Desarrollo Agrícola.

Belaúnde envió su propio proyecto de reforma agraria al parlamento el 12 de agosto de 1963, con unos contenidos que intentaban la difícil cuadratura de contentar todas las posiciones. La reforma se haría con base en tierras expropiadas por el Estado, que compensaría a sus propietarios con bonos a largo plazo y, en un gesto claro hacia el APRA y UNO, afectaría sólo marginalmente a las haciendas exportadoras. De forma complementaria, el 20 de agosto anuncia un programa de colonización de la selva. Con esta reorientación pretendía aproximarse a las posiciones del APRA, pero se distanciaba de forma muy marcada de parte de su propia coalición, haciendo que a la línea de fractura gobierno-oposición se uniera otra fractura transversal dentro del gobierno.

La oposición presentó dos propuestas todavía más descafeinadas, que incluían compensaciones inmediatas a los latifundistas que cedieran sus tierras, no establecía límites en el tamaño de las haciendas, mantenía íntegras las haciendas azucareras del norte, y enfatizaba los proyectos de colonización (Bourricaud, 1967). La consecuencia práctica es que se paraliza la cuestión durante ocho meses de tediosos debates, hasta que el 21 de mayo de 1964 se promulga, finalmente, la ley 15037 de reforma agraria. Las grandes objeciones de la oposición fueron incluidas, creando una norma inconsistente, limitada, con escasísimos fondos asignados, y con tal complejidad en los trámites burocráticos para iniciar cualquier proceso expropiador que, en palabras del que fuera primer ministro, Óscar Trelles, nació muerta (Klaren, 2004: 398). El punto fuerte de la ley fue el único donde había un acuerdo: la expansión de la frontera agraria hacia la selva, estrechamente relacionado con el proyecto estrella del gobierno, la construcción de la carretera Marginal que debería recorrer el país del norte a sur a través de los Andes orientales. De paso este proyecto se convirtió en el mayor esfuerzo de acción cívica de toda la historia del Ejército peruano, animado porque la administración Johnson seguía con la política Kennedy de ayuda condicionada a estos proyectos y porque era un proyecto que casaba perfectamente con las preocupaciones militares que unían desarrollo, defensa y construcción nacional.

La ley de reforma agraria, por tanto, tuvo escaso impacto. Por un lado, no aplacó la inquietud militar por el tema agrario, en especial tras la breve experiencia guerrillera de 1965. Por otro lado, con las trabas administrativas y la debilidad de la iniciativa presidencial, los efectos de la nueva norma fueron escasos. Ni produjo un significativo reparto de tierras ni fue capaz de desactivar las invasiones de tierras (Handelman, 1975). Todo lo contrario, para el que quiso verlo así el gobierno se mostró incapaz de regular el conflicto a través de medidas políticas. La “paz social” en los Andes pasó por la

represión militar, tras la aparición de focos guerrilleros, y por el logro de facto de algunas reivindicaciones campesinas. Por tanto, fracasó manifiestamente en la solución del juego de gestión. Es más, la sensación de inoperancia del gobierno se vio alimentada porque desde este fracaso, y hasta los últimos años de la Presidencia, Belaúnde no llevó a cabo ninguna gran iniciativa salvo su proyecto estrella de carretera Marginal – calificativo que, de paso, no podía ser menos afortunado-.

Además, el acuerdo descafeinado entre Belaúnde y la oposición, al contrario de lo que el primero esperara, no sentó las bases para posteriores acuerdos en otros temas, donde la estrategia de no-cooperación se mantuvo. Con ello la solución de Belaúnde sólo tuvo costes, sobre su credibilidad entre los militares y sobre la coalición gubernamental, donde el distanciamiento fue evidente y las luchas de poder se agravaron. Así, tras ver rechazadas sus propuestas y censurados a sus ministros, completamente distanciados de la oposición, en una posición minoritaria dentro del bloque gubernamental en el Congreso, y a expensas de las decisiones de Belaúnde sobre la composición del Gabinete, la facción radical de Seoane reorientó sus prioridades desde el tema de la gestión pública hacia la única arena que le quedaba: la lucha por el control del partido, con la habitual colisión de liderazgos y con claros efectos sobre las preferencias en la formación de alianzas externas. Como era previsible, según se deterioraba la acción de gobierno y se acercaban nuevas elecciones la DC empezó a distanciarse de Belaúnde y la división se agravó dentro de AP por el control de las candidaturas.

Por otra parte, es evidente que aunque la raíz de la división en la alianza de gobierno tuviera su origen en diferencias personales y programáticas, en particular en torno a este debate agrario, las circunstancias que activaron el enfrentamiento final fueron otras: las respectivas previsiones de las posibilidades de éxito electoral y el escaso valor concedido al mantenimiento de la organización partidista, fuertemente condicionada por las estructuras que la componían y por la posición que tenían ambas facciones dentro del balance de poder dentro de AP. Las maniobras entre mediados de 1966 y mediados de 1968 así lo manifiestan.

Belaúnde había logrado desactivar el conflicto con Seoane artificialmente, con la maniobra de nombrarlo embajador en México. Sin embargo la distracción duró poco, y en 1966 Seoane regresa triunfalmente al ser elegido en julio Secretario General del partido tras derrotar al candidato belaundista, Javier Alva Orlandini. Rápidamente Belaúnde aprovecha su posición en la Presidencia para llegar a una especie de empate técnico que impedía el control del partido por Seoane. Con esto, pendientes de si podían

imponer o no sus candidaturas, las opciones acabarían limitándose a una variable bimodal entre el acuerdo y la ruptura. Si lo observamos para el caso de Seoane, las cosas quedarán más claras. Podía optar por alinearse con el ala belaundista para negociar la próxima candidatura presidencial, permaneciendo dentro de AP. Esta elección tendría varios costes conocidos y pocos beneficios asociados. El primer coste esperable serían los efectos electorales de moderar un discurso reformador que era visto por Seoane como la estrategia electoral más factible para ampliar las bases populares de voto. Además, con la crisis económica que se puso de manifiesto tras 1967, el acuerdo suponía asociar su imagen a la de un gobierno con profundas dificultades, circunstancia ésta que también provocó la división de la DC. Todo indicaba que el acuerdo podía, entonces, tener consecuencias claramente subóptimas de cara a las elecciones.⁶⁸ Además, al no contar con el control total del partido, un acuerdo podía tener el incierto resultado de que acabaran predominando los candidatos belaundistas sobre los suyos. A cambio de estos riesgos AP podía aportar poco, siendo un partido creado en torno a la figura de Belaúnde, sin una estructura nacional que facilitara la campaña electoral, sin bases políticas sólidas y con unas bases de voto por las que se podía competir en condiciones de igualdad desde fuera del partido. La continuación de la disputa por el control de la dirección confirma el carácter marginal que tenía el acuerdo frente a la opción por imponer sus propias candidaturas dentro del partido y, en caso de no ser posible, salir del mismo y formar una candidatura independiente, misma opción que salía reforzada por los cálculos de probabilidad de éxito electoral y la importancia otorgada a la cohesión partidista, que se conjugaban para que la defección fuera la estrategia preferida.

Los reformistas “temerosos” de Belaúnde se encontraban ante la misma elección dentro de la arena partidista, pero con la complicación de que no sólo tenían que tener en cuenta su interacción con la arena electoral sino el hecho de que todavía ejercían el

⁶⁸ Un hecho fortuito vino a reforzar esta idea, cuando en noviembre de 1967 se convocaron elecciones complementarias en Lima para reemplazar a un diputado de AP que había muerto. La elección, teniendo en cuenta que la mitad de los electores se concentraban en Lima, acabó cobrando un cariz indudablemente plebiscitario. El descrédito del gobierno hizo fácil la victoria de una candidatura común de APRA y UNO a pesar de la ausencia de propuestas, dando la señal para el inicio de la división definitiva dentro de la coalición que apoyaba a Belaúnde, y haciendo posible un escenario de convergencia radical entre las facciones críticas y la nueva izquierda que había mostrado nuevas cartas en esa misma elección. En diciembre de 1966 la DC se escinde, con la fundación del Partido Popular Cristiano en torno a la figura del alcalde de Lima, Luis Bedoya Reyes. Poco después de las elecciones complementarias la DC deja el gobierno, donde sí permanece el PPC, aduciendo la inoperancia de la Presidencia respecto a la reforma agraria, aunque es perceptible el temor a sufrir efectos electorales de seguir dentro de un gobierno que estaba, en los hechos, paralizado.

gobierno y que, además, lo hacían en unas condiciones adversas, en un contexto de crecientes dificultades económicas y con un bloqueo legislativo que se agudizaba según los partidos en la oposición veían acercarse las elecciones. En este caso no podían disociar su acción en el gobierno de sus posibilidades electorales.

Para el gobierno, en la coyuntura de 1967, resultaba evidente que el mantenimiento del bloqueo legislativo deparaba escasas posibilidades de éxito en las elecciones venideras, por lo que un acuerdo con la oposición para invertir su imagen hacia una de eficacia se convirtió en una tarea urgente. Con la distancia en las preferencias programáticas entre el ala de Seoane y la oposición, el acuerdo de Belaúnde en el parlamento invalidaba de raíz todo acuerdo dentro de AP. En este sentido parecía más beneficioso en todos los órdenes para Belaúnde el acuerdo con el APRA y el enfrentamiento con Seoane en AP, tanto más si tenemos en cuenta que su posición dentro del partido le deparaba la misma incertidumbre sobre la posibilidad de que triunfaran otras candidaturas y que éstas pudieran aprovecharse de sus últimos esfuerzos en el gobierno. En este caso también sería preferida la defección dentro de AP, en caso de no poder disciplinar a la facción díscola, a llegar a un acuerdo con Seoane que le pudiera dejar a expensas de sus candidatos; combinada, por supuesto, con la negociación dentro del parlamento.

El resultado fue que a inicios de 1968 tanto Belaúnde como Seoane seguían maniobrando para imponer sus candidaturas, abandonando todo intento de llegar a un acuerdo y debilitando a AP todavía más de lo que estaba por el ejercicio del gobierno. Esto implicaba que cuando el partido eligiera a un candidato sus rivales no iban a aceptar los resultados fácilmente. A mediados de 1968 resultó designado como candidato presidencial para las elecciones del año siguiente Seoane, pero las cosas no acabaron ahí. Cuando en septiembre de ese año se produzca un enfrentamiento entre partidarios de ambos líderes, con fuertes críticas del último a Belaúnde por sus acuerdos con una empresa multinacional, el presidente aprovechará las circunstancias para expulsar a su rival y reorganizar el partido.

4.5.- La dinámica del conflicto gobierno-oposición: El pico de 1967-1968

Mientras que la dinámica dentro de la alianza en el gobierno tendió a la división según se aproximaban las fechas de las elecciones, condicionada por divergencias programáticas pero sobre todo por luchas de poder en la designación de candidaturas, la

dinámica que enfrentó al gobierno y a la oposición siguió una curva similar, precisamente por la misma razón: la modificación de la prelación entre arenas según se aproximaban las elecciones, debilitando la importancia de las arenas de gestión pública y de poder interinstitucional, donde el gobierno había paralizado sus acciones para evitar el desacuerdo. Aunque tras el conflicto por la reforma agraria, las cesiones de Belaúnde y su elusión de temas conflictivos permitió acallar el conflicto con la oposición, hacia 1966 se volvieron a dar circunstancias que reactivaron el enfrentamiento. Éstas fueron dos, el acercamiento de las elecciones, con una temprana apertura de previsiones electorales, y la aparición de graves dificultades financieras. Según se aproximan las elecciones las posturas de la oposición se harán cada vez más intransigentes.

Donde más clara se aprecia la dinámica es en los temas fiscales. De alguna manera, la crisis fiscal fue una posibilidad muy presente desde finales de los años cincuenta. Aunque el Estado siguiera manteniendo unas cifras muy modestas y aunque siguiera siendo el Estado más liberal en la región y, en cierta manera, que menor número de tareas se había impuesto a sí mismo, desde la salida de Odría del gobierno en 1956 hubo tímidos aumentos del gasto público, relacionados sobre todo con gastos educativos y sociales. Durante la Presidencia de la Convivencia estos gastos tuvieron una relación muy directa con los intentos de regular el conflicto social a través del APRA y su sponsorización sindical corporativa. Poco a poco fueron apareciendo institutos del seguro social para obreros y empleados, nuevas empresas estatales, hospitales o escuelas. Con Belaúnde esta tendencia a aumentar el gasto social se mantuvo. De hecho, durante el periodo comprendido entre 1956 y 1968 fueron estas partidas las que más aumentaron. El gasto se encontraba, sin embargo, muy centrado en la creación y aumento de organismos descentralizados que, salvo excepciones, no contaban con fuentes propias de financiamiento y, además, tendían a contar con un control esporádico y deficiente del gasto por parte de la administración central. Tras 1963 también se esperaba que los proyectos de infraestructuras supusieran un aumento dramático de la inversión pública, como efectivamente sucedió, sin que por ello disminuyeran los gastos en vivienda, salud pública y educación. En suma, en el plazo de la Presidencia Belaúnde el gasto público pasó de ser uno de los más bajos de la región a uno de los más altos (Cotler, 2005: 461).

Cuadro 4.4. Cuentas públicas, 1955-1976 (como % del PIB)

	1955-1958	1959-1963	1964-1968	1969-1973	1974-1976
Ingresos del gobierno	13,4	15,3	17,7	18,7	18,8
Gastos corrientes del gobierno	12,1	13,6	18,2	17,7	18,5
Superávit de las empresas públicas	0,0	0,0	0,0	0,6	-0,2
Superávit del sector público	1,3	1,7	-0,5	1,6	0,1
FBCF: sector público	2,9	3,3	4,6	4,8	8,4
Déficit económico	1,6	1,6	5,1	3,2	8,3
Inversión financiera pública	0,8	0,6	1,2	1,3	2,7
Déficit financiero	2,4	2,2	6,3	4,5	11,0

Fuente: FitzGerald, 1981: 275.

El problema, por supuesto, no estaba en el aumento del gasto, por abruptas que parecieran sus cifras relativas, sino en la débil estructura recaudadora del Estado, que era incapaz de cubrir esos gastos a la más mínima perturbación.⁶⁹ En esas condiciones, la situación financiera tendía a ser la debilidad más inmediata del Estado (Lowenthal, 1975). Ya durante el gobierno de la Convivencia se convirtió en la variable determinante en los cambios de Gabinete entre 1959 y 1961. En ese momento Pedro Beltrán, que había asumido la cartera de Hacienda con el fin de equilibrar las cuentas públicas –junto al cargo de Presidente del Consejo–, logró controlar la situación financiera a través de medidas coyunturales limitadas. Bastó una moderación en el crecimiento del gasto y un tímido aumento de los ingresos tributarios para ello, gracias en buena parte a los fuertes ingresos fiscales derivados de algo tan puntual como una nueva explotación de la Southern Peru en Toquepala. La tendencia seguida a continuación, intentando evitar enfrentamientos en torno a una reforma profunda del sistema fiscal, fue el uso de expedientes extraordinarios para solventar el déficit. La pequeña diferencia entre gastos e ingresos se cubría con un ligero endeudamiento externo. El esquema, por tanto, podía sostener ligeros aumentos del gasto pero se mostraba bastante inflexible como para cubrir aumentos más acusados sin que se vieran afectadas algunas partidas de gasto público (Kuczynski, 1980).

Belaúnde, cuando llegó a la Presidencia, siguió esta misma línea de soluciones extraordinarias. En 1963 hubo un gran aumento del gasto público, centrado en gastos

⁶⁹ El balance cuando toma posesión Belaúnde en 1963 es de una política financiera rudimentaria, donde incluso faltan instrumentos estadísticos precisos, siendo lo más parecido el *Balance mensual de los recaudos y pagos en efectivo del gobierno central* que elaboraba la Controladoría General. Muy significativo es que hasta 1964 tanto los pagos al gobierno como el cobro de impuestos estuvieran en manos de una empresa privada, la Caja de Depósitos y Consignación, dato muy acorde con una composición de los impuestos centrada en el control aduanero de la exportación (Lowenthal, 1975; Kuczynski, 1980). El primer gobierno Belaúnde estatalizó la Caja de Depósitos y Consignaciones y en su lugar creó el Banco de la Nación como entidad cobradora y pagadora, y reactivó la Dirección General de Contribuciones para administrar la recaudación (González de Olarte, 1993b: 35).

corrientes –salarios y mantenimiento de universidades-, cubierto por un aumento, limitado en el tiempo -entre enero de 1963 y agosto de 1964- de la tasa del timbre – impuesto sobre ciertas ventas-. Como medidas coyunturales que eran, tampoco se esperaba que surtieran efectos a medio plazo. Sin grandes cambios en la materia, entre 1960 y 1965 fue un tema dormido más por el crecimiento económico que por la capacidad del Estado para regular sus propias cuentas. En 1966, sin embargo, la cuestión ya no se puede soslayar, una vez los típicos expedientes extraordinarios dejaron de ser suficientes para solventar las dificultades recaudadoras del sistema vigente.

La primera respuesta, de por sí tardía, vino con el proyecto de presupuestos de 1967, donde el gobierno introdujo una reforma del sistema impositivo con el objetivo de aumentar los ingresos estatales y, con ello, estableció los términos en que se iba a escenificar el enfrentamiento con la oposición en los dos años siguientes.⁷⁰ En el fondo, las propuestas de reforma tributaria del Ministro de Hacienda, Sandro Mariátegui, no pasaban de ser muy limitadas. Aun así, desde el mismo instante en que la expuso en la Cámara de Diputados se encontró con el rechazo de la mayoría opositora. La negativa llegó hasta el extremo de eliminar algunas modificaciones introducidas antes de la propuesta. En una clara medida de fuerza, APRA y UNO rechazaron todo el proyecto de presupuestos e hicieron uso de los poderes del Congreso para imponer un presupuesto elaborado por ellos, definido por un desequilibrio indisimulado en las cuentas públicas.⁷¹

No hay duda de que en esta medida irresponsable tiene un papel destacado el cálculo de los costes políticos que la ejecución del presupuesto iba a tener sobre un gobierno que, paradójicamente, no había participado en su elaboración. Sólo así se entienden las maniobras dilatorias con que la oposición frenó todos los intentos por racionalizar el presupuesto y cuadrar las cuentas. La primera de ellas fue la creación de una comisión parlamentaria con el objetivo de analizar la reforma tributaria, que acaparó el debate durante meses sin llegar a producir ningún resultado. La segunda se produjo cuando Belaúnde envió al Senado una propuesta para aumentar el impuesto sobre las

⁷⁰ Según la postura defendida por González de Olarte y Samamé, las medidas de ajuste estructural deberían haberse iniciado, para ser eficaces, en 1965, cuando se empezaron a manifestar las fuertes presiones inflacionarias y cambiarias que después estallarían (1991: 26).

⁷¹ El presupuesto aprobado por la oposición establecía unos gastos de 24.640 millones de soles y unos ingresos de 23.391 millones para 1967, sin tener en cuenta los datos del año anterior, cuando los ingresos se habían limitado a 18.000 millones, y sin introducir ninguna medida que permitiera aventurar unos ingresos mayores (Kuzcynski, 1980).

importaciones, sin contar siquiera con el apoyo de todo su grupo parlamentario. Las discusiones se prolongaron entre enero y marzo de 1967 para acabar con su rechazo.

Según se iba haciendo evidente la falta de interés de la oposición por lograr un acuerdo que redundara en un manejo más eficiente de la crisis fiscal, el gobierno comenzó a realizar otros movimientos para reducir el déficit eludiendo el control parlamentario. Atado como estaba por el lado de los ingresos, las medidas que quedaban abiertas tenían todas que ver con la reducción de gastos. En febrero aprobó una reducción del 10% del gasto, pero se encontró con dificultades técnicas asociadas directamente a la estructura del mismo. El problema era que buena parte de los componentes del gasto público eran gastos corrientes extremadamente rígidos, dedicados al simple sustento del aparato administrativo. En consecuencia, la partida a sacrificar fue la de la inversión, dejando inertes muchas medidas gubernamentales (FitzGerald, 1981). Aun así, el gobierno se encontró con que no había manera de paralizar algunos proyectos que no supusiera también una reducción inesperada de ingresos, provenientes en esta ocasión de préstamos de organismos internacionales que se encontraban directamente asociados a esos proyectos. El resultado es que se volvió al punto de partida, buscando entonces fuentes de financiación complementarias. Entre febrero y mayo se negociaron varios préstamos puente con plazos de entre dos y tres meses de devolución, pero no se pudo impedir que la crisis fiscal estableciera sus condiciones a finales de abril. El déficit acumulado en lo que iba de año era de 800 millones de soles, y se habían acabado las previsiones para aumentar los ingresos.

Con esos datos sobre la mesa, a finales de abril se produce una reunión decisiva entre miembros del Banco Central, el Ministro de Hacienda y el Presidente, donde proponen a Belaúnde que tome medidas de presión sobre el parlamento, incluida la renuncia del Gabinete. Sin embargo, Belaúnde rechaza tanto tomar medidas por decreto como la idea de que el Gabinete presente su renuncia. El resultado de esta infructuosa reunión es la comparecencia en el Congreso de Mariátegui el 8 de mayo de 1967 para volver a proponer una reforma con los mismos elementos de la primera, en solitario y sin un respaldo claro de Belaúnde, de su Gabinete o de su grupo parlamentario.⁷² Como era previsible, no logra el apoyo del parlamento y convierte su salida del Gabinete en una cuestión de tiempo.

⁷² Los elementos propuestos son los conocidos: un aumento del impuesto sobre la renta, la introducción de un impuesto progresivo sobre bienes raíces y otro al capital accionario de las empresas, un aumento de aranceles y el recorte de 1.500 millones en los gastos.

En una medida sorprendente, que a la postre se mostraría como una dilación más, el día 23 de mayo el Congreso autoriza finalmente al ejecutivo a aumentar los aranceles de importación. Ese mismo día asigna por ley parte de los tributos percibidos por timbres a las FFAA para la compra de armamento, medida completamente oportunista que ni siquiera estaba en el orden del día, orientada a lograr la neutralidad militar en el debate. Si estas concesiones parecían abrir la posibilidad de un acuerdo, hay que concluir que se trató de una opción efímera. La oposición espera a que el gobierno acabe de elaborar el decreto 137 que concretaba el aumento de aranceles, apenas unos días, para revocar la ley que lo permitía. Por primera vez en todo el intercambio de jugadas Belaúnde se niega a promulgar una medida del Congreso. Por supuesto, se trató de un acto meramente simbólico que no tuvo efecto alguno sobre el reparto de poderes y las posiciones partidistas y que, además, fue a producirse cuando ya no podía surtir efecto.⁷³ Evitando hasta entonces todo enfrentamiento, Belaúnde ya había perdido la iniciativa política sin lograr un acercamiento con el APRA. Todo lo contrario, éste había comprobado los fáciles réditos de una estrategia de no-cooperación ante las dudas del presidente. La consecuencia del uso a destiempo del veto, sin acompañarlo de ninguna otra iniciativa, fue que sus movimientos posteriores se iban a ver todavía más limitados, asumiendo el coste de distanciarse de la oposición sin hacer nada para acercarse a los sectores que defendía la disciplina fiscal dentro de su propio partido.

Con el conflicto por el presupuesto bloqueado temporalmente, el enfrentamiento entre gobierno y oposición no se debilitó sino que se desplazó hacia una lucha caricaturesca por posiciones institucionales, tomando como excusa la elección de un nuevo presidente para el Senado -circunstancia que se repetía al inicio de cada año legislativo el 28 de julio-. En 1967 el presidente saliente era el aprista Alberto Sánchez y, dentro de los acuerdos en la oposición, el APRA apoyaba al candidato de UNO, Julio de la Pierra, más que previsible vencedor al contar con la mayoría. Sin embargo, en una acumulación de votos independientes, ausencia de senadores de la oposición e incluso votos confundidos, vence Daniel Becerra de la Flor, candidato de AP. La coalición opositora exige una nueva elección, que en un nuevo equívoco el grupo gubernamental acepta pensando que se trataba de un simple recuento de los votos ya emitidos. Aprovechando

⁷³ Otro ejemplo de la renuencia de Belaúnde a tomar decisiones es el tema del tipo de cambio. La presión sobre la balanza de pagos lo venía convirtiendo en algo inevitable durante todo 1967, pero hasta el 1 de agosto el Banco Central no deja de controlar el cambio. En el mismo acto, por decreto presidencial se anuncia una “retención sobre la exportación”, un impuesto camuflado que, sin la aprobación del parlamento, era ilegal en los hechos.

que un solo voto en blanco invalidaba todo el procedimiento, un senador opositor hace lo propio para prevenir una nueva derrota. En medio de la confusión y más allá de toda lógica, AP acepta una tercera votación en la que su candidato pierde. Entonces el gobierno declara ilegales las dos últimas votaciones y retira a su grupo parlamentario (Kuzcynski, 1980: 185). Sin quórum no se puede iniciar el año legislativo en la fecha prevista y, lo que es más significativo, nadie emite signos o inicia movimientos que puedan desbloquear la situación hasta fecha muy tardía, y cuando en el baile de juegos el tema central ya se había vuelto a desplazar a la cuestión del presupuesto.

El 6 de septiembre, en un movimiento anunciado meses antes una vez Belaúnde se negó a seguir las medidas de presión que le aconsejaban, renuncia el Gabinete al completo. Belaúnde intenta aprovechar la circunstancia para salir bien parado tanto del conflicto con la oposición como de la lucha de poder dentro de su partido. Por un lado, busca un Ministro de Hacienda de perfil técnico y neutral en el terreno político, pensando que pudiera así desbloquear la relación con el parlamento. La labor recae finalmente en Tulio De Andrea, que perteneció a la CEPAL y después pasó a dirigir el Banco Industrial, donde se le reconoció una importante labor modernizadora. Por otro lado, nombra Presidente del Gabinete a un renuente Edgardo Seoane, alejándolo así de la arena interna de AP y, por ende, del decisivo juego de la designación de candidatos y, además, implicándolo directamente en los costes políticos que pudiera tener la gestión del gobierno. La jugada maestra resultó no serlo. Si la intención de Belaúnde era alejar a Seoane de la lucha por el poder, lo único que logró fue poner fecha de caducidad a la estabilidad del Gabinete. Ese mismo mes de noviembre Seoane renuncia coincidiendo con el hecho de que, además, la Democracia Cristiana abandona el gobierno.

Por otra parte, el nombramiento de un ministro técnico no solucionó la debilidad de la posición del Gabinete para llevar a cabo reformas tributarias, tanto por la falta de un compromiso serio de la Presidencia con las reformas, que con esta medida no hizo más que intentar dissociarse del problema, como porque un ministro “apolítico” no implicaba una oposición neutral. Los acontecimientos se acumulan en el mismo platillo de la balanza. Poco antes de la salida del ministro Mariátegui, éste había logrado que entrara en vigor un impuesto sobre las exportaciones. Su vida, empero, fue breve. En apenas dos semanas, el 13 de septiembre, es revocado como consecuencia de las presiones empresariales a través de una campaña de prensa. De Andrea intenta negociar con el APRA para cubrir el déficit fiscal y hacer frente a las presiones empresariales, pero su posición de tecnócrata no parece surtir efectos sobre las orientaciones apristas. Con las

negociaciones paralizadas asume una jugada de riesgo y el 27 de octubre anuncia que sin un nuevo impuesto sobre exportaciones no podrá pagar los salarios públicos, por lo que dimitiría tras pedir un préstamo para hacerlo al Banco Central. La fecha no era aleatoria. Un día antes debían haberse pagado los salarios y, efectivamente, no se había hecho. Ante la protesta salarial el APRA cede, pero con sus condiciones. El impuesto es aprobado con un límite temporal tras el cual desaparecerá y será entendido como un préstamo para amortizar subsecuentes impuestos, además de contar con abundantes exoneraciones –Ley 16710 de 9 de noviembre de 1967-. A pesar de ello no se cubrió el déficit y el gobierno hubo de recurrir a préstamos exteriores a corto plazo, manteniendo abierto el tema de la reforma fiscal.

Enlazado con estos coletazos en la ejecución del presupuesto de 1967, que como vemos se había prolongado durante todo el año sin ninguna solución, se inician los intentos de elaborar el de 1968. Las posiciones un año después no han variado, aunque la crisis sí lo ha hecho. A peor (el cuadro 4.4 es muy ilustrativo). De Andrea intenta introducir el mismo programa de reforma tributaria con el que Mariátegui fracasara un año antes y nuevamente, entre diciembre de 1967 y enero de 1968, se encuentra con que la comisión de presupuesto del Congreso elabora una propuesta presupuestaria sustitutoria. De Andrea apuesta por repetir alguna jugada de presión, pero en este caso se encuentra con la renuencia de parte del Gabinete. Y es que con la sustitución de Seoane por Raúl Ferrero Rebagliati como Premier se había abierto una no muy silenciosa lucha por el poder dentro del Consejo de Ministros.

Aun desde una posición tan aislada y debilitada, cuando el 18 de enero se discute en el parlamento el proyecto de presupuesto del ejecutivo, De Andrea ridiculiza la poco consistente propuesta alternativa del APRA y pide un voto de confianza, sin consultarlo antes en el Consejo de Ministros. Esa misma tarde el Premier Ferrero se reúne con Pablo Carriquiry -Ministro de Obras Públicas y amigo de De Andrea- y con el líder parlamentario del APRA, Armando Villanueva, para acordar la salida del ministro díscolo. De Andrea esperó a que se aprobara la propuesta sustitutoria del Congreso para dimitir, y tras él lo hicieron sus únicos apoyos, el presidente y buena parte del Consejo del Banco Central.

De Andrea fue sustituido por Ferrero Rebagliati, quien recurrió a un mecanismo extraordinario que permitía al Premier asumir durante un mes una cartera adicional, para unir bajo su mano la Cartera de Relaciones Exteriores con la de Hacienda. Pasado el mes conservó ambas y, desde esa posición, buscó una política de compromiso que

contentara a todos, si bien eludiendo los poco fructíferos intentos de negociación. A esas alturas la cuadratura del círculo era imposible y lo único que logró fue prolongar el clima de indecisión sobre la reforma tributaria hasta marzo. Ese mes saca adelante una tímida y poco eficaz ley para la "Racionalización y reorganización fiscal", que ni tan siquiera araña el problema, y logra que se apruebe un presupuesto que contempla una pequeña reducción del gasto en paralelo al establecimiento de algunas medidas racionalizadoras, como el establecimiento en febrero de un consejo para controlar el endeudamiento externo y las adquisiciones al exterior del sector público, el llamado Consejo de Transacciones Externas -no muy bien recibido por los ministerios militares, por razones evidentes-.

Con el nuevo fracaso, Belaúnde profundiza en su estrategia de desligamiento iniciada con el nombramiento de De Andrea y resuelve la anomalía jurídica que suponía la concentración de cargos de Ferrero nombrando a un nuevo Ministro de Hacienda, el general Francisco Morales Bermúdez.⁷⁴ La intención estaba muy clara. Introducir dudas en la oposición asociadas al riesgo de intervención militar en caso de continuar con el bloqueo y, de paso, trasladar a los militares la responsabilidad de poner fin a un nuevo escenario de conflicto que había surgido esos días: las denuncias de contrabando que afectaban a personajes muy cercanos a Belaúnde, incluidos familiares, y a altos cargos militares -varios periódicos entre marzo y mayo de 1968-.⁷⁵

Lo primero que hizo Morales Bermúdez al llegar al Ministerio fue pedir al Banco Central un nuevo plan tributario. Puesto que este organismo fue el único apoyo que tuvieron varios ministros en sus planes de reforma no debe sorprendernos que su propuesta fuera prácticamente idéntica a las antes rechazadas, añadiendo también algún elemento relativo al control del gasto, como era la propuesta de un sistema de delegados fiscales que debían fiscalizar y aprobar en último término los gastos de cada uno de los ministerios y empresas estatales. Ciertamente, la oposición no asumió una posición

⁷⁴ Resulta interesante apreciar cómo la situación concuerda con exactitud con la apreciación de Linz sobre la tendencia a desnaturalizar el proceso democrático con el recurso de transferir poder a técnicos, figuras secundarias o militares en momentos comprometidos (1996: 123-127).

⁷⁵ Las acusaciones de contrabando hicieron que desde abril de 1968 la política girara en torno a la Comisión Investigadora del Contrabando, controlada por el APRA. Con varios militares acusados, se intentó usar infructuosamente como un chantaje que evitara el veto militar al APRA de cara a las elecciones de 1969 (Cotler, 2005: 310). El 20 de abril *La Prensa* recoge las acusaciones del congresista democristiano contra los ministros militares del Gabinete. Morales Bermúdez abre una investigación desde el Ministerio de Hacienda pero no puede poner fin a las acusaciones. El Ministro de Guerra, Julio Doig, tiene que salir al paso diciendo que ninguno de los militares investigados por el Congreso está implicado en el contrabando, pero los ataques sólo cesan tras duras reuniones de militares con los presidentes de ambas cámaras legislativas.

confrontativa y se avino a conversaciones con el ministro, de manera que hasta cierto punto funcionó el mecanismo del temor. Ahora bien, eso no llevó a un fácil cambio de postura, sino a un debate moroso que acabó con la renuncia del militar el 23 de mayo, a las pocas semanas de tomar posesión del cargo.⁷⁶

Uno de los hechos más sintomáticos del deterioro político son los enfrentamientos que se suceden dentro del Gabinete tras la salida de Morales Bermúdez. A esas alturas Belaúnde parecía un mero espectador. El Premier Ferrero, que desde su nombramiento había entrado en competencia directa con varios ministros de hacienda, aprovechó el vacío en el Ministerio para bloquear la presentación de las propuestas que había dejado elaboradas Morales Bermúdez. Inmediatamente, y por segunda vez en pocos meses, renuncia el grueso del directorio del Banco Central, y el 29 de mayo amenazan con hacerlo el resto de los ministros, en un explícito esfuerzo por obligar la salida de Ferrero. Éste finalmente abandona el Gabinete, pero es interesante ver quién dirige el motín: los tres ministros militares, al abandonar una reunión de emergencia convocada por Ferrero para llegar a un acuerdo. De forma automática a esa salida todo el Gabinete renuncia y Ferrero tiene que seguirlos (Kuczynski, 1980).

Este dato también es llamativo por otras razones. Desde 1962 es la primera vez que la actitud de los militares tiene presencia en los cálculos de la oposición. Ya vimos que en 1962 el veto militar fue determinante, tanto como que Belaúnde se apoyó descaradamente en su protección para conseguir los resultados de 1963. En este sentido, la conexión entre el veto militar, las preferencias imputadas a los militares sobre la composición del gobierno y la proximidad entre preferencias sobre políticas públicas, funcionó sin ninguna duda. El resultado fue un comportamiento irresponsable de Belaúnde durante las elecciones, con llamamientos a una intervención militar. Esta situación, que presumiblemente debería incentivar los esfuerzos de la oposición para seguir líneas de acción que afianzaran procesos democráticos que impidieran nuevas desviaciones espurias de los resultados electorales, funcionó según su propia lógica, pues afianzó el distanciamiento respecto a Belaúnde y generó más inseguridad acerca del sistema teniendo en cuenta la facilidad con que los militares intervenían y la

⁷⁶ Como él mismo señala, si bien no hubo enfrentamiento, también se encontró con el rechazo parlamentario a buena parte de los cambios propuestos: “Llegó un momento que el manejo se hizo más difícil. Ya en el Ministerio tuve que presentar diversos proyectos de dispositivos para continuar la marcha financiera. A pesar de mis frecuentes reuniones con los representantes del Congreso de todas las tendencias políticas para explicarles la razón de los dispositivos que estaba solicitando, sólo se aprobó una parte y no la otra que para mí resultaba esencial. Como me encontrara sin apoyo vi que no podía seguir adelante y presenté mi renuncia a los tres meses...” (Morales Bermúdez en Tello, 1983, II: 16).

posibilidad de que nuevas elites políticas retomaran ese camino en su propio beneficio. La consecuencia es que la actitud militar pesó muy poco sobre el comportamiento de la oposición, que buscó sacar provecho temporal de su posición antes que afianzar el sistema, con conductas a menudo irresponsables en cuestiones clave de gestión pública. Aunque pueda resultar increíble, es comprensible que hasta que no hubo una seria amenaza militar de ruptura la posición adoptada por los militares fuera un dato inexistente en los cálculos políticos.

La razón básica tiene que ver, en buena medida, con los efectos perversos que sobre los juegos políticos tiene la supervisión militar. La presión militar hacia determinadas políticas públicas, antes que facilitar los acercamientos de Belaúnde a la oposición, va a dificultar el logro de acuerdos, puesto que esa presión, al manifestarse en forma de control de los resultados electorales, va a bloquear la proximidad de un acuerdo procedimental sobre la democracia en los juegos de poder institucional. Así, al no haber un juego efectivo de diseño institucional, cuyos resultados se aprecian como inconsistentes ante la influencia militar, y con el resultado de los juegos electorales igualmente condicionado por los militares, los movimientos que se produzcan en los juegos de gestión pública no van a depender tanto de cómo evolucionen los anteriores juegos como del beneficio a corto plazo que puedan derivar de ellos en la lucha entre posiciones institucionales y, en último término, de la medida en que sean perceptibles los movimientos de los militares. De acuerdo con el grado de inseguridad sobre la permanencia del régimen, razonablemente alto, pequeños logros inmediatos tenían más valor que mayores logros posibles a medio plazo.

En una situación que precisaba de acuerdos amplios, su ausencia convirtió el ejercicio del gobierno en un problema en sí mismo. Según va pasando el tiempo y los temas se acumulan sin que se pueda maniobrar, mayores son los costes de permanecer en el gobierno de cara a las siguientes elecciones. La actitud de Belaúnde es una buena piedra de toque, con movimientos definidos por la tendencia a abandonar sistemáticamente al Gabinete que había nombrado, poniendo tierra de por medio de los problemas de gestión. Otro tanto se puede decir de la oposición, que sólo acepta negociar medidas presupuestarias en 1968 después del plante de los ministros militares, e incluso entonces busca la manera de desligarse de sus consecuencias.

En este marco sólo una intervención militar puede quebrar la lógica partidista. La llamada de atención militar surte efecto y el 31 de mayo el APRA y Belaúnde llegan a un acuerdo sobre la Ley de Reforma Tributaria, que se hace extensivo a la composición

del nuevo Gabinete presidido por Oswaldo Herccelles, llamado por ello “concertado”, donde la posición clave la tiene el ortodoxo Manuel Ulloa como Ministro de Hacienda. Por su composición, más que un gobierno de partido se manifiesta como independiente, con canales hacia el APRA y una imagen de moderación, con la finalidad de despolitizar el Gabinete y, específicamente, la reforma tributaria. Al hacerse evidente el acuerdo entre AP y el APRA, a pesar de la negativa de este último, UNO abandona la coalición opositora y sufre la escisión de un grupo que funda el Partido Social Demócrata Nacionalista, que sí permanece en la coalición. El plan financiero de Ulloa incluye las ya conocidas medidas fiscales, el refinanciamiento de la deuda, y la promoción de las inversiones mineras, para cuya ejecución el APRA autoriza al Gabinete a tomar medidas por decreto durante sesenta días.⁷⁷

Se desligan así todos y cada uno de los actores políticos de estas medidas, renunciando a su capacidad de maniobra en este juego con el fin de que sus orientaciones no acaben por afectar al juego electoral, y únicamente una vez era pública la amenaza de ruptura militar. De esta manera, los meses que preceden inmediatamente al golpe militar ven cómo desaparece el enfrentamiento entre el gobierno y la oposición por el tema del presupuesto. Sin embargo, lo hacen de manera tan tardía y de forma tan morosa que no evitan con ello que continúe el deterioro del gobierno y, lo que resulta más grave, sin que dejen de abrirse nuevas vías de división.

Lo cierto es que los acontecimientos políticos posteriores tiende a reforzar los efectos y la misma división partidista que hemos descrito, antes que a difuminarlos como pudiera esperarse del temor a una nueva intervención militar. Cuando parecía que el acuerdo entre el gobierno y la oposición aprista congelaría el conflicto hasta las elecciones de 1969, el sorpresivo e inesperado acuerdo entre el gobierno y la International Petroleum Company (IPC) lo actualizó refiriéndolo a un nuevo juego de gestión pública, el que tiene que ver con la regulación de los capitales extranjeros, tema que tendrá gran importancia en la decisión golpista militar y donde, en el fondo, no nos alejamos de las cuestiones fiscales -no en vano, a finales de los años sesenta la Southern Peru e IPC eran con diferencia los mayores contribuyentes, haciendo difícil separa las cuestiones fiscales del debate sobre el control de la inversión extranjera-.

⁷⁷ La Ley 17044 de 19 de junio de 1968, que autoriza extraordinariamente al Gobierno en materia de finanzas, trae como resultado cerca de 300 decretos posteriormente ratificados por las cámaras (Jaquette, 1972).

El asunto de IPC distaba de ser una novedad. Sus orígenes se localizan en los años veinte, y desde entonces venía siendo un tema recurrente para cualquier postura que aspirase a definirse como nacionalista (el estudio básico es el de Pinelo, 1973). En marzo de 1922 Leguía firmó un contrato con la multinacional que le otorgaba amplísimos derechos de explotación petrolera y exenciones tributarias (Thorp y Bertram, 1985: 110). En su día los presidentes Bustamante y Prado intentaron renegociar las condiciones, sin ningún éxito ante las amenazas de la empresa de suspender las perforaciones y subir los precios del combustible. La cuestión era tan sensible que incluso la elite más liberal abogaba por nacionalizar IPC –incluida una campaña orquestada por los Miró Quesada desde *El Comercio*-. En suma, se había convertido en un tema de la agenda política cargado, por demás, de un fuerte simbolismo. En la Junta Militar de 1962 los desacuerdos internos llevaron incluso a la renuncia de uno de sus miembros más destacados, el general Bossio, y en 1964 una comisión del CAEM encabezada por Morales Bermúdez, que ya entonces no era considerado exactamente como un abanderado de posturas progresistas, recomendó su nacionalización. Belaúnde, que inocentemente prometiera una solución inmediata en 1963, veía cómo las presiones para estrechar los controles sobre la empresa se acumulaban. A mediados de 1967 éstas habían llegado a su punto más alto. En julio se promulga una ley que estipula la transferencia al Estado del campo de La Brea y Pariñas, las principales y más conflictivas explotaciones de IPC, pero el recurso judicial de la empresa paralizó inmediatamente la medida y generó un conflicto con la administración estadounidense de Johnson, defensora muy activa de los intereses de la empresa desde el inicio de la Presidencia Belaúnde (Jaquette, 1972: 122-123; Pinelo, 1973: 115-119). En un contexto de caída económica y problemas fiscales el desacuerdo estaba trabando créditos y ayudas de EEUU, por lo que Belaúnde apostó fuerte por avanzar en los esfuerzos negociadores.

El 13 de agosto de 1968, finalmente, se firma el Acta de Talara por el cual IPC cede los terrenos en litigio a cambio del monopolio del refinado del petróleo que, a partir de entonces, extraería la empresa estatal EPF, si bien a precios controlados. El problema parecía haber terminado con la victoria de Belaúnde, pero pronto se demostró como un cierre en falso. Carlos Loret de Mola, presidente de EPF, renunció en septiembre y en la misma renuncia denunció la desaparición de la página once del Acta de Talara, donde se estipulaba el precio de venta del petróleo de EPF a IPC, supuestamente muy favorable para la multinacional. El escándalo se extendió inmediatamente a la prensa y al

Congreso, incluso al mismo partido del presidente, donde se llegó al intercambio de disparos entre los partidarios de Belaúnde y Seoane (*La Prensa*, 25 de septiembre de 1968). El primero aprovecha estas circunstancias para ordenar la reorganización de AP en septiembre de 1968 y expulsar a Seoane, que semanas antes se había hecho con la candidatura para las presidenciales de 1969 (la postura de este último en Seoane, 1968). La solución del conflicto dentro de AP, empero, no tuvo nada que ver con la solución del conflicto fuera, donde nuevamente el APRA se desligó de las acciones de Belaúnde, los militares mostraron una posición cada vez más crítica e incluso las elites económicas manifestaron su desacuerdo a través de los medios de comunicación que controlaban. De esta manera todos los pasos que se habían avanzado con el acuerdo de mayo se pierden en septiembre, quedando el ejecutivo completamente aislado y sin ningún margen de maniobra.

4.6.- Las consecuencias de la división elitista sobre las orientaciones militares

La repercusión del acuerdo con IPC es una clara muestra de que, en términos generales, la inacción de las elites políticas y la torpeza para cerrar con eficacia los juegos políticos, en un contexto de cambio, acabaron por crear una percepción generalizada de vacío de poder, incapacidad y evasión de responsabilidades que afecta a amplios sectores de la sociedad, incluidos los militares. En términos algo más formales, para el caso de estos últimos, hay dos elementos que entran en juego. El primero sería la evaluación que los militares hacen de las orientaciones de los partidos. En esto no deja de tener importancia que el APRA contara con una alta probabilidad de éxito electoral para 1969, entre el desfondamiento del gobierno, el carácter minoritario de la democracia cristiana y una opción odriísta tanto o más indeseable, y teniendo en cuenta que hasta entonces se había destacado por paralizar en el Congreso todas las reformas. En este sentido, el que en 1968 se desbloqueara la reforma tributaria con el acuerdo entre el APRA y Belaúnde, además de tardío, resulta algo que no afecta al punto de vista militar. Es más, la aparición de escándalos como el del contrabando no hicieron sino refrendar la desconfianza hacia los políticos en general y el APRA en particular.⁷⁸

⁷⁸ El papel del veto militar a la llegada del APRA a la Presidencia sigue siendo, a estas alturas, un tema delicado. Por una parte, y como venimos sosteniendo, el carácter del veto se ha modificado en relación con el cambio en las preferencias hegemónicas sobre políticas públicas. Por otra parte, la responsabilidad

El segundo elemento sería la evaluación general que hacen del funcionamiento del campo político. En este aspecto, la consecuencia más obvia de la parálisis política es que la desconfianza militar hacia los políticos se afianza. En cierta manera el sustrato de esto se encuentra en el desprecio que los militares en la región han tendido históricamente a alimentar hacia el mundo civil y los políticos muy en particular, tanto mayor cuanto más implicados están en política (Loveman y Davies, 1989).⁷⁹ En el caso de Perú, esta desconfianza se puede remontar a la década de los años treinta e incluso antes, cuando se acumulan las maniobras de cooptación de oficiales por parte de las elites políticas mientras el APRA se afana por intentar sublevar a la tropa (Masterson, 2001: 57). En muchos casos la crítica se extiende también a los militares que aceptaron las ofertas de las elites conservadoras, tan proclives a buscar apoyos en ese terreno –el general Fernández Maldonado, personaje clave en el GRFA llega a calificar el papel de los militares antes de los años sesenta como de “fieles perros guardianes de la oligarquía” (Tello, 1983, I: 120-124)-. La consecuencia es que los políticos son vistos como potencialmente perniciosos para el funcionamiento ideal de lo militar.

La crítica va más allá de los intereses corporativos y se extiende de forma fehaciente hacia las capacidades de conducción del Estado (Kruijt, 1991a). Uno de los factores que juega más a favor de esta idea es el contraste entre la autopercepción de orden profesional, la evaluación de inoperancia política y los riesgos percibidos para la seguridad interna en caso de no llevar a cabo una serie de reformas (Stepan, 1978: 130). En este sentido, había quien percibía que las reformas necesarias para la seguridad del país no se iban a realizar en tanto se mantuviera un sistema democrático dominado por unos partidos políticos tan divididos y enfrascados en sus propios asuntos que no iban a hacer nada en ese ámbito (Stepan, 1978: 135-136).

En todo caso, que no se llegue a ninguna solución en estos juegos clave lleva, en primer lugar, a la salida de los temas fuera del campo político. Si los militares se habían desligado un tanto de la gestión, hacia 1968 vuelven a discutir públicamente las

del APRA en el mantenimiento del veto supuso en su día una fuerte controversia. En este contexto Palmer (1974) llegó a plantear la discutible idea de que era este veto el principal motor del golpe. De forma más indirecta Werlich (1978) y Cotler (1980) no dudaron en señalar a la estrategia aprista de sabotaje a Belaúnde como responsable, mientras que Pike (1986) y Kuczynski (1980) reparten las responsabilidades entre Belaúnde y el APRA. A destacar la posición de este último, que formara parte de Gabinetes belaudistas.

⁷⁹ Antes que un discurso muy articulado, este sentimiento antipolítico está muy extendido entre los protagonistas de 1968, sólo hay que ver las feroces declaraciones del general Velasco Alvarado en la entrevista que concede a César Hildebrand escasos meses antes de su muerte (*Caretas*, el 3 de febrero de 1977: 29-35).

medidas del gobierno con lo cual, si una parte significativa de la autonomía política consiste en delimitar temas específicos de decisión exclusiva, en los meses previos al golpe la autonomía de la política sufre una brusca caída. De forma un tanto optimista podemos concluir que se afianzó un consenso en torno a la generalización de la ineficacia política. No es difícil intuir que hay una relación entre la incapacidad de los partidos políticos para llegar a una solución y el hecho de que los militares tuvieran ya una idea sobre lo que había que hacer. En este sentido, algunas reformas eran apoyadas por buena parte de los militares y se aplicaron sin grandes disensos durante los primeros años del GRFA: la reforma agraria, la nacionalización de algunas empresas extranjeras, una ampliación de las capacidades del Estado. Justamente las materias sobre las que gravitó el conflicto político durante la Presidencia Belaúnde y que, por tanto, habían sido objeto de un amplio debate.

Si esto lo unimos con los cambios internos en el campo militar nos encontramos con que hay una parte de los militares que considera que las FFAA, están de por sí, mucho más capacitadas para conducir la política general del Estado -incluso en las entrevistas de Tello de 1983, cuando ya se podía hacer un balance del GRFA, prácticamente todos los protagonistas seguían sosteniendo esta idea de capacitación-. En el origen de esta autopercepción se encuentran, sin duda, los contenidos de la enseñanza militar tanto como las incoherencias comparativas de un aparato estatal civil poco desarrollado. Sin embargo, significativamente, la única experiencia real que tenían de gestión eran los meses de la Junta de 1962, donde la gestión pública pronto dejó paso a la organización de las elecciones -y cuyos miembros estaban ya en situación de retiro-, y el todavía más efímero paso del general Morales Bermúdez por el Ministerio de Hacienda. Más allá de esto, ningún militar contaba con experiencia administrativa y, por tanto, los militares carecían de un análisis que evaluara sus bases de calificación para tareas de gobierno (Lowenthal, 1975: 30). No obstante esto es algo que, si bien afectará al gobierno posterior al golpe, no parece tener gran importancia en los cálculos militares del momento. Todo lo contrario, la distancia que media entre la tradición intelectual arraigada en esos años y la falta de experiencia militar práctica vino a reforzar esta percepción optimista de las propias capacidades y competencias deducida de una definición de misión y una doctrina que en buena medida se correspondían con experiencias importadas (Einaudi y Stepan, 1971: 109 y ss.). Con base en esta vara de medir, una lectura crítica de los eventos políticos fue suficiente para que un pequeño número de militares decidiera que debía tomar el gobierno y ejercerlo de manera

continuada para llevar a cabo las reformas que precisaba el país –en último término para poner fin a ciertas amenazas-.

4.7.- El golpe de 1968 frente al patrón elitista pro-cíclico

A diferencia de la dinámica anterior a los años sesenta, el papel de las percepciones y evaluaciones de riesgo es más discutible cuando se producen golpes de Estado donde la desconexión temporal con el conflicto social es manifiesta. Precisamente lo primero que nos llamara la atención es que el golpe de 1968 coincidió con un contexto de franco declive en el nivel de conflictividad social, bien sea asociado a reivindicaciones económicas, laborales, sociales o políticas. En este sentido se refuerza la idea de que la relación entre protesta y ruptura viene triangulada por la capacidad, y percepción de que así sea, de regular el conflicto con las instituciones existentes sin abrir la puerta a los elementos que en un determinado momento se consideran como radicales. En este sentido numerosos golpes de Estado han sucedido a continuación de conjuras y protestas radicales, y la entrada durante la primera mitad de siglo de los militares en política viene precedida en el tiempo por los intentos populares de apertura política.

Esta dinámica defensiva desaparece cuando se producen distintos procesos de apertura política. En este sentido suscribimos plenamente la apreciación de Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens sobre el papel de los partidos políticos en desactivar la percepción de amenaza por parte de la elite: Los partidos, al intermediar intereses, contribuyen de forma directa a mediatizar las presiones sociales, reduciendo así la percepción del nivel de amenaza y, por tanto, contribuyendo a la consolidación de la democracia (1992: 159-168). La trayectoria peruana refrenda esta idea, con una importancia cada vez menor de la protesta popular en términos políticos y con la completa desaparición de hipótesis defensivas asociadas a ella. Cuando en los años cincuenta el APRA, que controla la organización laboral, se integra en el sistema político, esa capacidad se ve aumentada y, en consecuencia, la percepción de amenaza radical de las elites pivotaes se ve fuertemente erosionada. Con ello, los umbrales de amenaza radical se elevan considerablemente gracias a que la institucionalización de actores con capacidad para mediar políticamente en el conflicto permitió una mayor regulación sin recurrir a expedientes directamente represivos. Esto se relaciona con otra de las cuestiones que venimos apuntando: Que, en relación con las

rupturas políticas, no parece tener tanta relevancia la amplitud y radicalidad de la movilización social como su politización.

A diferencia de esta dinámica, tanto en 1962 como en 1968 el golpe de Estado se anticipa a la protesta, en vez de sucederla. Jugando con este contraste podemos considerar que no son golpes de Estado reactivos sino proactivos. Los primeros directivos mientras que los segundos inversamente relacionados con picos de movilización social. Además, en un sentido más elaborado, hay otras razones para mantener esa terminología. En los años sesenta, en relación con la protesta popular, hay una modificación de las creencias sostenidas por los golpistas. En 1968 esta modificación será muy evidente. La amenaza pasa de ser visible a ser imaginada. Con la erosión de la protesta social como factor desencadenante, y con la modificación de las percepciones subsecuentes de la elite socioeconómica, la noción de amenaza pasa a depender de otras motivaciones, mucho más dependientes de lo que suceda en el ámbito militar.

Precisamente en relación con los militares hay unos sucesos que mantienen vigente, reformulada, la percepción de amenaza. La aparición de movimientos guerrilleros que cuestionan al Estado en su conjunto y que establecen un reto mucho más completo al *statu quo* del que pudiera sostener cualquier protesta social de carácter laboral, cubriendo de manera exacta los requerimientos que suponía la elevación de los umbrales de amenaza que se había producido antes. Dada su escasa envergadura, la amenaza material deja paso a una amenaza imaginada. Y lo que se imagina es alguna conexión que dote a la amenaza guerrillera de la envergadura necesaria: su conexión con la protesta social. En este caso la consecuencia es que los golpes de Estado dejarán de responder a la protesta social para intentar adelantarse a ella y, de forma particular, a la posibilidad de que conecte con intentos de formar un contra-Estado.

Nuevamente, en estas evaluaciones, nos encontramos con interesantes implicaciones relacionadas con algunas de las características básicas de los militares, como puedan ser las creencias que sostienen y su capacidad organizativa. Al respecto, una idea conviene tener presente es que cuanto menos permeables sean los militares respecto a los campos social y político más factible será que no respondan a las mismas motivaciones que en éstos se dan y, todo lo contrario, mayor importancia tendrán los sistemas de evaluación internos. Así, para las circunstancias que rodearon el golpe de 1968, han jugado un papel clave las experiencias y juicios militares sobre la extensión de la oleada guerrillera regional que sucedió a la Revolución Cubana. La amenaza es el clima. No es preciso esperar a ver cómo un movimiento social intenta abrir el espacio político a sus

recursos, sino que el reto guerrillero abre directamente la posibilidad de una crisis política desintermediada.

Un punto basta para conectar la percepción de amenaza en los militares y el golpe, el mismo que hay en todo esquema de amenaza. La idea de que, manteniendo el régimen conocido, las probabilidades de que se produzcan conflictos que afecten directamente al Estado se acabarán por materializar. En este punto encuentra mayor importancia que nunca la idea de que la política ha dejado de ser eficaz para resolver problemas decisivos, que devienen insolubles (Linz, 1996: 93). No es una casualidad que detrás de los golpes de 1962 y 1968 esté la idea de que debe dar por resultado un cambio profundo en las políticas públicas. Por otra parte, de forma lógica, la división interelitista incidió directamente en esa conexión, puesto que erosionó las posibilidades de presentarse con el agente de solución del conflicto: en 1962 los militares apostaron porque el cambio lo llevaran a cabo los políticos; en 1968 no era algo previsible.

Capítulo 5. El golpe y la dinámica del GRFA a medio plazo

5.1.- El 3 de octubre de 1968 y la toma del poder

Con la apertura de los temas políticos los acontecimientos se aceleraron, y los signos de que había militares dispuestos a romper con las reglas y asumir los costes de gobernar fueron cada vez más numerosos, tanto más cuanto se percibía que los políticos carecían de capacidades para penalizar a los golpistas si estos fracasaban. En buena medida esas penalizaciones dependían de las relaciones disciplinarias dentro de las mismas FFAA y, en este sentido, los principios jerárquicos también eran favorables al golpe desde el momento en que la iniciativa partió del comandante general del Ejército.

Cuando en septiembre de 1968 estalla el escándalo del Acta de Talara, las circunstancias no podían ser más favorables para un golpe de Estado. La oposición estaba dividida entre sí, el acuerdo sobre la reforma fiscal que se había dado entre la Presidencia Belaúnde y el APRA se encontraba en un callejón sin salida, y el bloque de gobierno había terminado aislado y literalmente roto (Pease García, 1977: 15-16). El Ejército, como colectivo, veía pocas razones para permanecer leal a la Presidencia. El Gabinete Herculles termina por dimitir en la resaca del caso IPC y el vacío creado hasta que tome su lugar un nuevo Gabinete es aprovechado por el comandante general del Ejército y Presidente del Comando Conjunto, general Velasco Alvarado, para hacerse con el gobierno en la madrugada entre el dos y el tres de octubre.

Esta decisión tiene poco de impulsiva y responde en buena medida a formas de trabajo muy características. La abundancia de testimonios sobre los acontecimientos que rodearon el golpe del tres de octubre ha dejado pocas zonas oscuras sobre movimientos que en esos días permanecieron secretos.⁸⁰ Desde abril el malestar en el cuerpo de oficiales por las consecuencias de los conflictos políticos sobre sus instituciones había ido en aumento, erosionando seriamente las simpatías con que todavía contaba Belaúnde. A mediados de ese mes las denuncias de contrabando contra el gobierno de Belaúnde y familiares del presidente se habían hecho extensivas a las FFAA, con acusaciones directas contra altos cargos militares en la comisión de investigación

⁸⁰ En este apartado nos hemos basado en cronologías existentes, como la de Desco (1974) y la de Zimmermann (1974), entrevistas a militares que participaron en esa coyuntura (Tello, 1983) y, en menor medida, algunos documentos directos como Mercado Jarrín (1974).

abierta en el parlamento. Las cosas llegaron a un punto en que el alto mando consideró necesario, a finales de abril, hacer público un comunicado oficial en apoyo de su comandante general, el general Velasco Alvarado, y del Ministro de Guerra, general Doig, originando en esta maniobra rumores renovados de golpe militar. En mitad de esos acontecimientos parece ser que se gestó la conspiración. En una de las reuniones del grupo de trabajo del Ministerio de Guerra para preparar el texto, el 21 de abril, los coroneles Enrique Gallegos y Leonidas Rodríguez Figueroa estaban apartados en un descanso cuando, con aparente casualidad, se les unió Velasco Alvarado y comentaron la situación. Ambos coroneles expresaron su preocupación y la posibilidad de que las FFAA se tuvieran que hacer cargo del gobierno, sin que Velasco Alvarado manifestara postura alguna. Cuatro días después cita a ambos coroneles y les encarga un primer esbozo de plan de gobierno –el origen putativo de lo que con el tiempo sería el Plan Inca-, con lo que podemos datar con precisión el inicio de la conjura en esos días (hay una amplia coincidencia en las entrevistas a oficiales en Tello, 1983).

A fines de mayo el primer esbozo del plan de gobierno estaba listo. Velasco se lo muestra al Jefe del Estado Mayor y número dos del Ejército, general Dianderas, que no quiere intervenir (Rodríguez Figueroa en Tello, 1983, I). Poco después el general Morales Bermúdez abandona el Ministerio de Hacienda y el general Doig deja el Ministerio de Guerra. Belaúnde tanteó a Velasco Alvarado para que ocupara el Ministerio, como era el procedimiento habitual, pero éste rehusó alejarse a una posición administrativa y convenció a Belaúnde para que el nuevo ministro fuera el general Dianderas. El anterior inspector general ocupó el puesto de Dianderas como número dos del Ejército, general Sánchez Salazar -considerado como un personaje muy próximo a Belaúnde-, y el general Ernesto Montagne ocupó la Inspección General.

A posteriori, parece que a finales de mayo Velasco Alvarado se decantó finalmente por tomar el gobierno, seleccionando un pequeño grupo conspirador. Los coroneles Jorge Fernández Maldonado, muy vinculado a los coroneles Gallegos y Rodríguez Figueroa, y Rafael Hoyos, que dirigía la unidad de comandos, se unen para reformular el plan de gobierno mientras Velasco Alvarado entra en contacto con unos cuantos generales claves en la estructura jerárquica del Ejército y, muy en particular, con posiciones de mando en el área de Lima. Se trata apenas de cuatro. Montagne, Inspector General del Ejército, Maldonado Yáñez, Comandante de la Segunda Región Militar, que incluía Lima y la unidad más potente, la División Blindada, cuyo comandante, Alfredo Arrisueño, es el tercero del grupo y, por último, el general Mercado Jarrín, Comandante

General del Centro de Instrucción Militar (CIMP), que concentraba en su sede de Chorrillos todas las Escuelas Militares, además de ser un personaje muy influyente entre las unidades de inteligencia. Sánchez Salazar también fue tanteado de forma indirecta, pero tras afirmar que el Ejército no debe participar en política Velasco Alvarado tuvo mucho cuidado de que no le llegaran noticias del complot (Kruijt, 1991a: 136).

Hasta cuarenta y ocho horas antes del golpe el grupo quedó reducido a esas nueve personas. Antes que razones de proximidad ideológica, hemos de entender que entró en consideración la conveniencia de mantener toda la maniobra en secreto el mayor tiempo posible, teniendo en cuenta que con los rumores golpistas se había ampliado la vigilancia ante maniobras “anormales”. Esto explica que muchos oficiales que después se destacarían durante el GRFA o que eran estrechos colaboradores de los oficiales ya comprometidos no fueron informados hasta la madrugada del dos de octubre. Es el caso de los coroneles De la Flor y Richter, directores respectivamente de las Escuelas de Infantería y Caballería bajo mando del general Mercado Jarrín, que se incorporan apenas dos días antes del golpe. El también coronel Aníbal Meza Cuadra -que había tenido una conversación con Velasco a inicios del 68 donde dejó entender su predisposición a colaborar en un golpe- no fue informado hasta la víspera, a pesar de ser uno de los pocos oficiales que podía presumir de tener una relación personal de confianza con Velasco Alvarado (Meza Cuadra en Tello, 1983, I: 322-323). Un caso semejante es el del coronel Vargas Gavilano, Jefe de Operaciones e Instrucción de la Segunda Región Militar, que comandaba uno de los generales implicados, Maldonado Yáñez, que supo del golpe por la radio. No resulta complicado pensar que en todos estos casos primó el secreto sobre la confianza, y la pertinencia en el mando sobre la misma jerarquía interna. Como ya hemos dicho, Montagne era el número tres en el organigrama del Ejército, mientras que Arrisueño, Maldonado Yáñez y Mercado Jarrín tenían bajo su mando a todas las tropas en torno a la capital. Una vez tomado el poder, a excepción de este último, la disparidad de criterios sobre qué hacer una vez en el gobierno los va a convertir en un problema aunque antes fueran una solución. En este línea de pertinencia, los coroneles Enrique Gallegos y Leonidas Rodríguez Figueroa eran el jefe y subjefe de la división de Inteligencia del Estado Mayor del Ejército y, junto a Fernández Maldonado, asumieron la preparación del golpe como un plan propio del Estado Mayor.

Desde finales de mayo, ya con el grupo definido, se empezó a trabajar de forma más estructurada con un objetivo conocido por todos ellos: la elaboración de los documentos

básicos para el golpe de Estado: el plan de acción para el día del golpe, el plan de gobierno, un manifiesto que sustentara la ocupación del gobierno y un estatuto que regulara las posiciones claves. Siguiendo con el secretismo de todo el proceso se emitió una directiva interna que enmascarara las reuniones y éstas empezaron a sucederse periódicamente. Las reuniones empezaron siendo dos o tres por semana para pasar a ser diarias según se acercaban las fechas. El proceso era completamente jerárquico: las propuestas iban del grupo de coroneles al de generales, y de ahí a Velasco, y de vuelta por el mismo cauce.

La segunda versión del plan de gobierno llega a manos de Velasco Alvarado a mediados de junio. Según alguno de los implicados, en ese punto congeló la decisión, pero cuando Belaúnde hace público el acuerdo con IPC y comienzan a surgir noticias confusas sobre sus contenidos Velasco Alvarado toma la decisión definitiva. En un último test, Velasco Alvarado decide solicitar el pronunciamiento de los generales del Ejército sobre el Acta de Talara. Sorprendentemente la comisión encargada al general Sánchez Salazar elude una crítica directa a Belaúnde. Velasco Alvarado solicita a Montagne que forme una segunda comisión y el 11 de septiembre se convoca a reunión a los treinta y seis generales del Ejército, que votan individualmente ambas propuestas. De forma casi unánime sale adelante la propuesta de Montagne, de ribetes nacionalistas muy críticos con el gobierno, lo que indicaba que Belaúnde contaba para entonces con muy escasas simpatías militares.

El 21 de septiembre Velasco Alvarado debía ir a Río de Janeiro para asistir a una conferencia de ejércitos pero delega en Montagne, con lo que el hervidero de rumores en que se había convertido Lima se agita todavía más. Al mismo tiempo, los planes de gobierno se aceleran y Velasco se decide a ampliar los contactos de última hora con una fecha ya en mente, aprovechando el cambio de Gabinete. Cuando el general Montagne regresa de Brasil el 29 de septiembre un segundo grupo de coroneles es citado a una reunión en el CIMP el día dos de octubre, entre ellos Leoncio Pérez Tenaud, Miguel Ángel De la Flor, y Pedro Richter, y los comandantes de las cinco zonas militares son informados y comprometidos, así como oficiales de la Marina y de la FAP a título personal -el Contraalmirante Navarro, el almirante De Las Casas, el general Chamot y el coronel Obradovich- (Mercado Jarrín en Tello, 1983, I). El 2 de octubre jura el cargo un nuevo Gabinete, acto al que asiste Velasco Alvarado aquietando los rumores, pero la decisión ya no tiene marcha atrás. Ese mismo día a las once de la noche la reunión en el CIMP concentra a un grupo amplio de coroneles y generales del Ejército. Una vez allí

son informados por el mismo Velasco Alvarado de sus planes e invitados a sumarse. A lo largo de la madrugada son informados otros oficiales, como el mismo general Morales Bermúdez.

Los acontecimientos se suceden según el plan de acción. Sin ninguna complicación el coronel Hoyos toma el Palacio de Gobierno y, dentro de ese operativo, Gallegos captura a Belaúnde. A las cinco y media de la mañana los centros de poder están bajo control del Ejército. El dispositivo había logrado sus objetivos y pocos minutos después Belaúnde sale hacia Buenos Aires. Mientras tanto, la actividad en el CIMP es frenética, dando un formato legal a los documentos preparados de antemano y afrontando el principal problema con que se iba a encontrar el golpe: Cómo comprometer a la Marina y a la FAP ante estos hechos consumados. Porque, significativamente, su alto mando no es informado hasta que todo está resuelto.

En torno a esta cuestión, en las horas siguientes, la tensión será creciente. El general López Causillas, que era el Comandante General de Aeronáutica, recibe la llamada de Velasco con Belaúnde ya detenido y, a su vez, informa al Ministro de Aeronáutica, general Gagliardi. A toda prisa se produce una reunión de los generales de la FAP que deciden enviar una comisión a las bases aéreas al norte de la capital para evitar que se unan al golpe (Gigliardi en Tello, 1983, I: 192). La iniciativa ni siquiera llega a tener lugar. En el ínterin reciben la noticia de que Belaúnde va a salir para Buenos Aires y Gagliardi intenta llamar a la torre de control del aeropuerto para impedirlo, pero los oficiales de la FAP reunidos lo disuaden al saber que el aeropuerto está ya bajo control de las tropas del Ejército. Gagliardi abandona entonces el Comando y se reúne con el resto de los ministros en el Palacio de Torre Tagle, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores. A las diez de la mañana del día 3 vuelve a llamar Velasco a la sede de la FAP. López Causillas pide tiempo para sostener una reunión con sus oficiales y finalmente acuerdan que López Causillas encabece una comisión de cuatro generales del arma, que se trasladaría desde el Ministerio de Aeronáutica hasta la base naval de El Callao para convencer al alto mando de la Marina de la necesidad de mantener una reunión a tres bandas con Velasco Alvarado. En el puerto la comisión de la FAP se reúne con el Comandante General de Marina, Almirante Castro de Mendoza, y otros ocho almirantes, quienes deciden formar una comisión similar a la de la FAP y que ambas comisiones se reúnan a su vez con Velasco Alvarado en el CIMP. Allí Velasco Alvarado expone los hechos, los motivos para el golpe y pide su apoyo. El almirante Castro de Mendoza pide tiempo para convocar un consejo de almirantes que tome la

decisión, pero ya son las dos de la tarde y Velasco, que no está dispuesto a perder más tiempo, deja en claro que está decidido a seguir aunque eso implique un enfrentamiento con la Marina. Con los coroneles cerrando de forma intimidatoria la única entrada de la sala de reunión, la comisión de la FAP intenta mediar y ofrece su apoyo a Velasco Alvarado. Castro de Mendoza se niega y pide el retiro del servicio. Posteriormente el almirante más antiguo, contraalmirante Raúl Ríos Pardo de Zela, acepta los hechos y se une al golpe.

Inmediatamente se decide el reparto de carteras, en un plan que ya parecía diseñado por los conjurados: ocho ministerios para el Ejército, dos para la Marina y tres para la FAP. Unas pocas horas después Belaúnde llega a Buenos Aires y el alto mando de las FFAA se traslada al Palacio de Gobierno donde, ese mismo día, Velasco jura como presidente y se constituye el nuevo gobierno militar. Al mismo tiempo, entre la treintena de coroneles reunidos en el CIMP Velasco Alvarado elige a ocho para que acompañen al general Cavero Calixto, Director de Inteligencia del Ejército, y formen el germen de un organismo que dará mucho que hablar, el Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) (Kruijt, 1991b).

5.2.- La formación del GRFA

El efecto inmediato del golpe de Estado es que los recursos militares se trasladan directamente al ámbito del gobierno mientras que los recursos políticos institucionales pierden todo su valor, desplazando a los partidos políticos fuera de la escena. Esos primeros momentos fueron de gran confusión entre los actores políticos acerca de los objetivos de las FFAA y de la duración de la Junta de Gobierno, que se esperaba transitoria bajo el modelo de la Junta de 1962 (Pease García, 1977). En la conferencia de prensa que sigue al golpe, el mismo 3 de octubre, Velasco Alvarado manifiesta que no hay un plazo determinado de gobierno y que todavía no se ha tomado una postura respecto a las elecciones que debían realizarse en 1969, afianzando la sensación de provisionalidad. Si a esto añadimos la erosión de los recursos políticos provocada por la división de los años precedentes y la desvalorización de los mismos que es innata al golpe, se explica la ausencia de respuesta al mismo, tanto como la desaparición de los partidos políticos en la escena de los años siguientes. El deslizamiento de los actores políticos es completo cuando, en apenas una semana, el GRFA hace efectiva la nueva

autonomía lograda con la llegada de los militares al poder y decreta la nacionalización de los controvertidos yacimientos de IPC en La Brea y Pariñas, anuncia futuras reformas y establece en el Manifiesto y en los dos primeros artículos del Estatuto del GRFA unos ambiciosos objetivos que pretenden transformar las estructuras económicas, sociales y culturales; lograr la independencia económica y salir del estado de subdesarrollo; y alcanzar una acción eficiente de gobierno.

En este último punto dejan muy clara su posición ante los partidos políticos que, desde su punto de vista, han “generado actos de inmoralidad” inadmisibles:

“En 1963 el pueblo peruano acudió a las urnas electorales con profunda fe y convicción democrática, respaldando con su voto al régimen fenecido y haciéndolo con el propósito de que el programa de gobierno, que fue esperanza de renovación y de transformaciones revolucionarias, se hiciera realidad. Nuestra historia registrará el abrumador apoyo popular y la leal y decidida cooperación de la Fuerza Armada al extinguido gobierno que, por lo tanto, pudo haber ejecutado su programa de acción. Pero sus dirigentes y los malos políticos, en lugar de dedicar sus esfuerzos a la solución de los problemas nacionales desde el ejecutivo y legislativo, despreciando la voluntad popular, sólo orientaron su acción a la defensa de los intereses de los poderosos, con prescindencia de las aspiraciones del pueblo. Primó su ambición personal presente y futura sobre el bienestar de la colectividad. Lo evidencian: la indefinición, la componenda, la inmoralidad, el entreguismo, la claudicación, la improvisación, la ausencia de sensibilidad social, caracteres constitutivos de un mal gobierno, que en tales condiciones no debía seguir detentando el poder.” (Manifiesto del GRFA del dos de octubre de 1968).

La desconfianza hacia los políticos es, por cierto, un sentimiento que sólo se iguala con la creencia en sus propias capacidades. Así, aunque en el estatuto del GRFA se prevé que el presidente pueda nombrar a ministros civiles, el primero sólo llegará tras 1975, ya entre signos de que los militares que controlan el gobierno están decididos a dejarlo. Hasta entonces el desinterés por llegar a acuerdos con fuerzas políticas es manifiesto, incluso cuando éstas se muestran dispuestas. Esto no implica que el GRFA no integre a civiles, pero éstos nunca acceden a puestos de responsabilidad. Su papel se restringe a la categoría de asesores con una influencia muy variable y, como veremos más adelante, polémica entre los mismos militares.

Toda la estructura de gobierno es copada por militares. El general Velasco Alvarado, consciente de las dificultades de intentar crear un gobierno estable sin contar con el resto del alto mando, a despecho de la heterogeneidad que pudiera suponer para el mismo ejercicio de gobierno, se esfuerza porque el primer Gabinete responda de forma estricta a criterios de jerarquía militar. Siguiendo un esquema convencional la cúspide

queda constituida por el Comando Conjunto, que forma la Junta Revolucionaria, cuyos miembros ocupan los ministerios militares de Guerra, Marina y Aeronáutica así como la Presidencia del Consejo de Ministros. El resto de los ministerios son repartidos entre los altos mandos, con posición muy destacada de los comandantes de las regiones militares. Esta apariencia de institucionalidad pronto entrará en crisis con la distancia en las preferencias entre los militares sobre la gestión del gobierno. Tres conflictos vendrán a aclarar la situación y a plantear un problema de cohesión a medio plazo: la expropiación de ICP, el relevo de la comandancia general de la FAP y el relevo de Velasco Alvarado en la Presidencia.

La expropiación de IPC era un tema que, como viéramos, rondaba la agenda pública desde varias décadas antes. Aunque en la producción y las exportaciones peruanas el petróleo representara un papel insignificante (Thorp y Bertram, 1978: 226), estos conflictos lo habían convertido en algo muy parecido a un símbolo nacionalista. Los militares, antes de tomar el poder, ya se habían pronunciado contra el acuerdo entre Belaúnde y la empresa, por lo que era previsible que aprovecharan los primeros días de gobierno para revocarlo. Ahora bien, mientras que unos defendían una expropiación inmediata y sin compensaciones, otros preferían llegar a un nuevo acuerdo con la empresa, conscientes del respaldo que tenía por parte de la administración estadounidense. *Grosso modo* la posición nacionalista era defendida por Velasco Alvarado pero la mayoría del Consejo de Ministros, en particular el general Montagne, que había asumido la comandancia general del Ejército y, en función de ese puesto, era miembro de la Junta Revolucionaria y presidente del Gabinete, prefería una postura conciliadora.

En el primer pleno del Consejo de Ministros, celebrado el 5 de octubre, la cuestión de IPC quedó paralizada y Velasco Alvarado pudo apreciar que mientras que el consejo respondiera a reglas de antigüedad y colegialidad iba a resultar casi imposible que contara con la mayoría. La postura decidida del COAP, sin embargo, vino a romper el equilibrio entre la Presidencia y el Consejo de Ministros. En vez de acatar la decisión de sus superiores, decidieron romper la disciplina y protestaron airadamente. En una tensa reunión con el general Montagne, con la amenaza de una dimisión colectiva, lograron que el tema se reintrodujera en la discusión del Consejo de Ministros y se decantara por la posición de Velasco. El día 9 de octubre las FFAA ocupaban los yacimientos de IPC y con ello el gobierno de Velasco Alvarado establecía sus credenciales revolucionarias. De manera inmediata AP, la DC, la UNO y el PCP publicaron declaraciones

adhiriéndose a la medida. Incluso Odría pidió una cita con Velasco Alvarado para felicitarle. Meses después disuelve la UNO y se retira de la política, refrendando la obsolescencia de las cuestiones que definían al sistema de partidos en los años anteriores, tanto mayor cuando en junio de 1969 el GRFA aprueba una nueva ley de reforma agraria que, a diferencia de la anterior, se aplica con rapidez y sin concesiones. La actitud del COAP, formado por coroneles, de abierta rebelión contra la jerarquía del Consejo de Ministros en esta cuestión, formado por generales, es un efecto directo y temprano del choque entre criterios políticos y militares, demostrando dos cosas: los frágiles equilibrios sobre los que se asientan las reglas militares y lo lejos que estaban de un consenso reformista.⁸¹

Para comprender la postura del COAP hay que tener en cuenta dos cosas. La primera que era un grupo cohesionado, a diferencia de un generalato heterogéneo. La segunda que eran los principales valedores de Velasco Alvarado en sus políticas nacionalistas, en muchas ocasiones frente a un alto mando remiso a aceptar grandes transformaciones. Ambas circunstancias le otorgaron un poder que no guardaba relación con el papel de órgano subordinado que tenía.

El COAP, en palabras del general Graham Hurtado -que fuera su director entre el 1 de abril de 1969 y el 29 de octubre de 1975- es diseñado como una especie de Estado Mayor con carácter político, encargado de asesorar a la Presidencia sobre la gestión de gobierno. A diferencia del Consejo de Ministros, en el COAP la decisión de quiénes son sus miembros pertenece libremente a Velasco Alvarado, sin consideraciones de conveniencia en relación con los balances de poder dentro de las FFAA.⁸² El COAP inicial sale del conjunto de coroneles llamados al CIMP el 2 de octubre, caracterizado por unos rasgos muy definidos. Sus miembros pertenecen a un grupo bastante pequeño y cerrado, han mantenido estrechos contactos entre sí antes del golpe, y han seguido una trayectoria similar que los convierte en el grupo más comprometido con que el GRFA tuviera un programa transformador. Como señala Dirk Kruijt, los oficiales que rodean al

⁸¹ Este conflicto, sumado al enfrentamiento casi directo entre Marina y Ejército durante el golpe, viene a evidenciar lo lejos que estaba la situación de un consenso y lo difícil que es identificar al GRFA con las FFAA en su conjunto, punto de vista muy repetido en análisis clasistas contemporáneos como los de Pásara (1985: 318-319) y Quijano (1971: 126).

⁸² En abril de 1969 el general Graham organiza definitivamente el COAP a través de su propia ley orgánica. El número de miembros se amplió de ocho a doce, todos militares, con el propio Graham como jefe, con categoría de ministro, los generales Valdés y De Riva como asesores jurídicos, cuatro coroneles del Ejército, dos capitanes de la Marina, dos coroneles de la FAP, uno de la Guardia Civil y un inspector general de la policía. Los componentes cambiaban cada dos años para no ver afectada su carrera militar, y su selección periódica dependía de Graham y Velasco Alvarado, con tendencia muy clara a elegir a los número uno de cada promoción.

COAP en 1968 consistían en un núcleo extraordinariamente reducido de una docena de coroneles en el momento del golpe, muchos de ellos salidos de la Escuela de Inteligencia y que habían trabajado como oficiales de Estado Mayor en 1967, cuando Velasco Alvarado fuera jefe de Estado Mayor del Ejército (Kruijt, 1991a: 94 y ss.). Aunque no de forma unánime, el origen social típico se encuentra entre las clases medias provincianas, y alguno de ellos llegó a vivir en comunidades campesinas andinas y a tener como lengua materna el quechua, circunstancia que contrasta fuertemente con el origen y entorno de la elite social y económica y con la mayor parte de los oficiales de la Marina y de la FAP -Jorge Basadre es la fuente clásica, nada sistematizada por otra parte (1992)-.

Este pequeño grupo primero estuvo en el COAP y desde 1970 pasaron a ministerios clave, pero su complicidad personal, como decimos, es muy anterior. Desde mucho antes tenían contacto pues formaban parte de las mismas promociones:

“Meza Cuadra y Mercado Jarrín eran compadres al igual que Rodríguez Figueroa y Fernández Maldonado. Entre estos últimos y De la Flor creció una amistad que duraría más de treinta y cinco años. También De la Flor y Richter eran amigos, y harían carrera junto con Meza Cuadra. Este último, Rodríguez Figueroa, Gallegos y Fernández Maldonado, a las órdenes de Bossio Collas y Mercado Jarrín, llegaron a ocupar funciones vitales en los servicios de inteligencia o en las escuelas militares. En esta institución se encontraron con Graham que ya desde muy temprano dictaba cursos de estrategia y táctica.” (Kruijt, 1991a: 102-103).

Buena parte de ellos también participó en la reorganización de 1956: De la Flor, Graham, Gallegos, Bobbio Centurión, Morales Bermúdez y Fernández Maldonado coinciden como alumnos en la Escuela Superior de Guerra dirigida por el general Rodríguez Martínez, y los más destacados pasan a ser profesores allí. Fernández Maldonado, Leonidas Rodríguez, Meza Cuadra, Gallegos, De la Flor, Morales Bermúdez, coinciden nuevamente en labores docentes en 1956. Cuando Rodríguez Martínez pasa a la jefatura del Estado Mayor y se le encarga reorganizar el Ejército llama a parte de ellos (Fernández Maldonado en Cornejo Chávez, 1975: 241 y ss.). En consonancia con estos datos, antes que referirse a la influencia del CAEM, al cual en ocasiones reprochan su academicismo y la carencia de una idea de justicia social, estos oficiales valoran el papel jugado por el general Rodríguez Martínez desde la Escuela Superior de Guerra y el impacto de haber trabajado en el servicio de inteligencia (Fernández Maldonado en Tello, 1983, I: 120; 129-131).

El contraste entre el COAP y el Consejo de Ministros de esos primeros tiempos no puede ser mayor. El primero era un grupo unido y coherente con posiciones políticas muy cercanas, a diferencia de lo que sucedía en el Consejo de Ministros. El general Cavero Calixto, que dirigiera el COAP en las primeras semanas, era la única voz discordante. En malas relaciones con Velasco Alvarado, su papel se limitaba a la función de mensajero entre los coroneles y el Consejo de Ministros. El 1 de enero de 1969, aprovechando el ascenso de Meza Cuadra a general, Velasco Alvarado lo nombra nuevo director de COAP. Además, un segundo punto de contraste, funcional, es tanto o más importante. Muy rápidamente los generales se segmentan en sus cometidos ministeriales, convirtiendo el Consejo de Ministros en un órgano residual entre los ministerios y la Presidencia, y reproduciendo en su labor rivalidades personales y entre ejércitos. Mientras tanto, los coroneles del GRFA se encuentran agrupados en un mismo órgano que trabaja unido día a día. El general Velasco Alvarado, cada vez más consciente de la importancia de su apoyo, contribuye a vaciar de contenidos al Consejo de Ministros y trabaja diariamente en el mismo COAP. Desde allí podemos decir que se gestan la mayor parte de las iniciativas transformadoras que toma el GRFA entre 1968 y 1971.

El segundo de los conflictos de los primeros días es el relevo en la Comandancia General de la FAP. En la forma en que se produjo podemos ver que, aunque a posteriori los coroneles han considerado que el respeto de las normas castrenses en la formación del gobierno fue un error (De la Flor y Fernández Maldonado en Tello, 1983, I: 48-49; 137), también hay fuertes pruebas de que estas reglas se estaban subvirtiendo desde el principio. El general López Causillas era Comandante General de la FAP durante el golpe y como tal pasó a la Junta Revolucionaria. Su postura ante la mayor parte de las reformas propuestas, en particular el tema de IPC y la reforma agraria, hacen que un mes exacto después del golpe Velasco Alvarado le sugiera el pase a retiro y maniobre para que se elija a un nuevo comandante más afín. El general Rolando Gilardi Rodríguez describe cómo se produjo la elección:

“El General López aceptó la sugerencia del presidente y presentó su renuncia; acto seguido el presidente informó al Consejo de Ministros que había pensado en reunir a los oficiales generales de la FAP en Palacio de Gobierno, para que democráticamente propusieran al que debería ser designado como Ministro de Aeronáutica. En efecto, al día siguiente se reunieron trece oficiales generales y luego que el presidente explicó las razones de la convocatoria, advirtiéndoles que no se preocuparan por la antigüedad, porque el oficial designado sería de inmediato ascendido al grado de Teniente General (el Estatuto del Gobierno Militar precisaba que el más antiguo de

cada instituto debía ocupar la Comandancia General). Realizada la votación tuve el honor de ser designado como Comandante General y Ministro de Aeronáutica. El Presidente de la República informó de todo esto al Gabinete ministerial que luego dispuso mi ascenso con fecha 1 de noviembre de 1968, en realidad fuera de época, para adecuarlo a lo previsto en el Estatuto.” (Gilardi en Tello, 1983, I: 194).

Gilardi permaneció en el puesto hasta su pase a retiro el 29 de agosto de 1975, asegurando la lealtad de la FAP. Este cambio fue providencial en el juego donde se dirimió el tercer gran tema que hemos mencionado más arriba, la dirección del GRFA. El 31 de enero de 1969 Velasco Alvarado llegaba al término de sus treinta y cinco años de servicio y pasaba a retiro. Montagne, acicateado por otros generales en el gobierno, en especial por el general Valdivia, plantea la necesidad de que el presidente fuera un militar en activo si realmente el gobierno quería ser institucional. El resto de ministros del Ejército y de la Marina apoya su pretensión, demostrando el aislamiento de Velasco Alvarado en el consejo. Montagne no contaba, sin embargo, con el artículo cuarto del Estatuto del GRFA, declarado “inamovible”, donde se especifica que para relevar al presidente hace falta el voto unánime de la Junta Revolucionaria formada por los comandantes generales de los tres ejércitos. Cuando Velasco Alvarado tuvo noticias de la reunión de los ministros decidió forzar la situación, sabiendo que contaba con el apoyo de Gilardi. Reunió de emergencia a la Junta Revolucionaria y obligó a que cada miembro explicitara su posición. Allí, con el voto de Gilardi, afirmó que sin unanimidad él seguía. Según algunas declaraciones, fuera de la reunión estaban los coroneles del COAP dispuestos a intervenir con las armas si los ministros porfiaban en su oposición. A continuación Velasco Alvarado reunió al Consejo de Ministros y declaró que la Junta lo había confirmado en el puesto. En esas condiciones sólo el general Valdivia se opuso explícitamente mientras que el resto de generales, incluido Montagne, abandonaba su pretensión de relevo. El 26 de enero de 1969 se publica un comunicado de la Junta informando de la permanencia de Velasco en la Presidencia después de su pase a retiro. Tras este conflicto la Junta se convierte en un órgano testimonial sin poder real y el Consejo de Ministros ve cómo su poder de decisión depende de la capacidad de cada ministro para relacionarse con Velasco, que se convierte en una figura definitivamente preeminente. De manera reiterada en sus declaraciones, los que fueran ministros señalan que desde ese momento las reuniones se reducirían a un monólogo de Velasco Alvarado. Con su potestad para designar a los ministros, que tras estos hechos ejerce

con mayor libertad, y según van ascendiendo los coroneles del COAP, éstos ocupan puestos claves en el Consejo de Ministros. En 1972 esa situación llega a su cenit, con los puestos de la FAP controlados por Gilardi, con Graham en el COAP, y con Marcó del Pont, La Vera Velarde, Rodríguez Figueroa, De la Flor, Richter, Meza Cuadra, Fernández Maldonado y Tantaleán Vanini en el Consejo de Ministros. La única oposición venía de la Marina, dirigida por el almirante Vargas Caballero.

5.3.- La política de reformas⁸³

Con el apoyo del COAP, durante los primeros años del GRFA Velasco Alvarado promulga un auténtico aluvión de decretos ley que transforman profundamente al Estado, tanto en su organización interna como en su posición dentro de la sociedad peruana, y al modelo de desarrollo económico.

Siguiendo a la ocupación de La Brea y Pariñas el 9 de octubre de 1968, el GRFA empieza a reorganizar la burocracia estatal y, en junio de 1969, decreta una nueva Ley de Reforma Agraria, que empieza a aplicar de forma decidida y sin concesiones. A mediados de 1971 las reformas básicas que se venían discutiendo desde finales de los años cincuenta han sido llevadas a cabo y, ante la frustración de los partidos políticos, no había visos de que los militares fueran a dejar el gobierno. Al contrario, desde 1970 promueve iniciativas como la participación de los trabajadores en la propiedad y el manejo de las empresas –contenida en la Ley Industrial de julio de ese año-; la Sociedad Nacional Agraria y la Sociedad Nacional de Industrias, que agrupaban a los grandes propietarios, son desbandadas, se crean varios organismos de movilización popular como el SINAMOS; se nacionalizan varios bancos privados, se promulga un nuevo código minero y se sigue modernizando –y ampliando- la burocracia estatal. En diciembre de 1973 nacionaliza varias compañías mineras, entre ellas la poderosa Cerro de Pasco Cop., y en mayo hace lo propio con el sector pesquero. En muchas ocasiones estas medidas pasaron por encima de fuertes reticencias internas.

En todos los casos es claro el papel que juegan los militares no sólo a nivel de decisión sino también a nivel de aplicación: fuerzas militares toman los yacimientos y fuerzas

⁸³ Hay numerosos estudios sobre la política de reformas del GRFA, en buena parte encaminados a discriminar la naturaleza del mismo (Gorman, 1982; Kruijt, 1991a; Philip, 1978, Stepan, 1978). En todo caso el panorama más amplio es el ofrecido por las compilaciones de Lowenthal (1975) y de McClintock y Lowenthal (1983).

militares colaboran directamente en la enajenación de haciendas costeras y de plantaciones de grandes corporaciones multinacionales, los comandantes de las regiones militares compaginan su cargo con puestos en SINAMOS, y son oficiales los que se hacen cargo de las nuevas empresas estatales. La forma en que se llevaron a cabo las reformas es por completo deudora de la forma en que se organizó el gobierno militar. Sin oportunidad para expresar una contestación, sin prácticamente ningún margen para el debate, es el resultado del traslado de los recursos militares al papel de gobierno que, en un primer momento, se traduce en un incremento exponencial de la autonomía gubernamental en el aspecto sobre el que gravitaban todos los intentos de aumentar la autonomía estatal en los años precedentes: la modificación de la estructura de decisión en política económica con el fin de aislarla de los grandes grupos privados (Bourricaud, 1969; Kruijt, 1991a; Lowenthal y McClintock, 1983).

La labor de gestión del GRFA no se limita a grandes reformas estructurales, sino que plantea un papel del Estado mucho más intervencionista en la economía. Esto se concreta en la creación de nuevas agencias y empresas públicas, y en la elaboración de leyes y regulaciones que marcan las líneas de la intervención estatal. En este ámbito, los resultados del GRFA se pueden caracterizar en la forma de una curva de autonomía estatal. Para 1968 una sencilla mirada a los índices más característicos es medida suficiente del escaso desarrollo de los instrumentos con que el Estado puede hacer valer su autoridad, excepción hecha de los militares. El Estado en su conjunto nos ofrece unas cifras modestas tanto en términos absolutos como en relación con lo que había en otros países de la región, con un sector público reducido de cuya propiedad y, lo que es más importante, de cuyo control, escapan servicios colectivos como la electricidad, los teléfonos o el ferrocarril. Ese año el Estado representa un 16% del PIB, mientras que el capital extranjero llegaba a un tercio del capital corporativo y, lo que era más destacable, controlaba sectores claves: el 75% de la minería era suyo, al igual que la mitad de las manufacturas, dos tercios de la banca comercial y uno de la industria pesquera, por no hablar del cuasi monopolio de IPC en hidrocarburos, con un papel simbólico de la empresa estatal. El problema, por otra parte, no se limita ni es fundamentalmente un problema de tamaño del Estado. El problema es que el Estado en Perú era un Estado débil además de un Estado pequeño. Un Estado con tan escasa presencia como capacidad para hacerse potencialmente presente en la sociedad. Y es que, pese a que durante los años sesenta se apreciara un tímido aumento de lo público, éste se relacionó mucho más con gastos educativos y sociales que con la creación de un

sector estatal fuerte o, lo que es más significativo, con la creación de reglas de juego dictadas por el Estado. En este sentido la falta de capacidad reguladora sobre el sector privado convertía al peruano en uno de los Estados más *laissez-faire* dentro de los estándares regionales.

El Estado que dejan las FFAA en 1980 no puede ser más distinto, a pesar de la crisis fiscal y económica que venía arrastrando desde años antes. De hecho, para muchos el gran éxito del GRFA fue crear uno de los Estados más fuertes de América Latina teniendo en cuenta que el punto de partida había sido uno de los más débiles (Lowenthal, 1975). Otro tanto ocurre con el aumento espectacular del sector empresarial público, donde se crean más de un centenar de nuevas empresas, así como el aumento sustancial del gasto público, el cual se realiza sin afectar al gasto militar. Como consecuencia de estos cambios la estructura burocrática del Estado cambió. Se crearon nuevas organizaciones para intentar encuadrar a los supuestos beneficiados de las reformas –obreros y campesinos-, se crearon nuevos ministerios y otros sufrieron amplios cambios –particularmente afectados fueron los de Agricultura, Educación, Pesquería, Alimentación, Industria y Comercio, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones-. Esto generó evidentes problemas de competencias, una fuerte burocracia intermedia de centros de planificación y gestión e incluso formas organizativas tan ambiguas como las oficinas del SINAMOS. Un índice del nuevo músculo estatal es el número de empleados del sector público, incluida la empresa pública, que pasa de 300.000 en 1970 a 670.000 en 1977. De entre ellos pronto destacó una elite tecnocrática de planificadores y asesores civiles que se situó por debajo de los cargos militares.

Ahora bien, como numerosos estudios atestiguan, el aumento del tamaño y de las regulaciones tuvieron efectos inadvertidos en un primer momento que resultaron en una debilidad a medio plazo. Uno de ellos es que con el Estado asumiendo el papel de motor del desarrollo sus requerimientos de financiación habían crecido en una proporción que no cubrían en modo alguno sus ingresos. Esto lo convirtió en muy dependiente del crédito internacional y, por tanto, extraordinariamente sensible a los cambios en ese ámbito. El tamaño del Estado jugó por tanto en su contra, convirtiéndolo en más vulnerable en relación con factores tales como los mercados financieros y de capitales internacionales que escapaban por completo de sus manos. Además, a esto hay que añadir que cuanto mayor era el Estado, mayor sería el impacto de una crisis fiscal, sobre el Estado en sí y sobre las capacidades de desarrollo del país. Sólo hay que ver el monto

de la deuda pública externa, el decreciente papel de la inversión privada –que dificultaba encontrar un sustituto a la inversión pública financiada con créditos-, y el impacto político que toda huelga del nutrido sector público tenía (sin duda los mejores estudios sobre este cambio económico son los de FitzGerald, 1976, 1981).

Una de las respuestas más evidentes fue intentar ampliar el margen de acción de Perú en el ámbito internacional, aprovechando el contexto de los años sesenta. Éste se encuentra enmarcado por las preocupaciones estadounidenses de la seguridad hemisférica dentro del marco más general que plantea la Guerra Fría y la división en bloques. Esta doble referencia, particular y general, genera obligaciones colectivas pero también abre oportunidades. Así por un lado, a nivel regional se venía avanzando desde mediados de la Segunda Guerra Mundial en la creación de un sistema de seguridad interamericano. Este se hace efectivo en distintos pasos entre 1942 y 1963 como son las conferencias bilaterales de 1944-45 entre EEUU y países latinoamericanos, la doctrina Truman de contención del comunismo de 1947, la Conferencia de Río y el TIAR de 1947, la conferencia de Bogotá que crea la OEA en 1948, el Acta de Asistencia Mutua en Defensa de 1949, el Acta de Seguridad Mutua de 1951, la política de “rollback” de Eisenhower en 1952, o el programa de asistencia militar estadounidense entre 1952 y 1961. Tras la Revolución Cubana hay un redireccionamiento hacia cuestiones de seguridad interna, con el Acta de Asistencia Externa, el Acta de Seguridad y Desarrollo Interno, la Alianza para el Progreso y la creación del Colegio de Defensa Inter-Americano en 1962 y del Consejo Central de Defensa Americana un año después.

Con el añadido de la presencia de empresas estadounidenses en sectores considerados como estratégicos, los militares eran muy conscientes de la dependencia de EEUU y de que las orientaciones nacionalistas chocaban directamente con los intereses estadounidenses en la región. Sin ir más lejos, desde la nacionalización de IPC pendió sobre el GRFA la amenaza de suspender los créditos estadounidenses y aunque por ambas partes se evitó asumir posturas de enfrentamiento radical, el malestar era manifiesto.⁸⁴ De ahí que desde el principio Perú intentara aprovechar el margen de maniobra que dejaba el orden bipolar para promover iniciativas que contrapesara la

⁸⁴ Las tensiones con EEUU tuvieron que ver inicialmente con cómo afectaba el programa de reformas al capital estadounidense, empezando por la nacionalización de las explotaciones de IPC. Las acciones de EEUU, sin embargo, nunca fueron muy radicales. En 1973, tras el golpe de Pinochet y la salida de Vietnam, EEUU intenta mejorar las relaciones y en agosto de 1973 el presidente estadounidense, Richard Nixon, envía un emisario personal, James Richard Greene, que permite desbloquear las negociaciones con el grupo de países acreedores de Perú, el grupo de París, y los préstamos de organismos financieros multilaterales. Tras unos seis meses de negociaciones se firmó el llamado Convenio Greene, que establecía indemnizaciones a las empresas expropiadas excepto IPC.

influencia estadounidense. Primero asumiendo un papel activo en la agrupación de países en posiciones intermedias. Inicialmente dentro del Grupo de los 77 al que Perú pertenecía desde antes y, desde que en septiembre de 1973 lograra integrarse en el Movimiento de Países No Alineados en la Conferencia de Argel, promoviendo activamente éste. En la misma línea, estableciendo relaciones diplomáticas con la URSS y con los países de su área de influencia y, en tercer lugar, intentando impulsar organizaciones regionales como el Pacto Andino. Este último fue, sin duda, el esfuerzo menos productivo. Todos los intentos de agrupar a los países latinoamericanos para que actuaran como un interlocutor colectivo frente a EEUU fracasaron, tanto en la OEA como en el TIAR. Además, en 1973 Chile sale del Pacto Andino. Con Pinochet en el gobierno la tensión en la frontera común aumenta y si Perú consigue que la Declaración de Ayacucho del Pacto Andino, en diciembre de 1974, recoja un acuerdo para limitar el gasto en armamento, el primer país que lo incumple es el mismo Perú. La consecuencia es que, cuando parecían encauzarse las relaciones con EEUU, Perú realizó una compra masiva de armamento soviético que las enfrió nuevamente.⁸⁵ Entre 1974 y 1975 los rumores de conflicto inminente con Chile son constantes y, en medio de problemas económicos y financieros, la autonomía externa que habían logrado los militares empieza a perderse. Para entonces la curva de poder estatal empieza a invertirse.

5.4.- División militar y crisis

Más en general, hacia 1973 la situación dentro del GRFA empezó a cambiar, y justamente los dos elementos que habían sido la base del sistema son los que empiezan a convertirse en un problema. Con un cuerpo de oficiales más dividido que nunca desde los primeros años cincuenta y con una solución a esa división tan contingente como era la autoridad personal de Velasco Alvarado, la permanencia de los militares en el poder, la línea de gobierno e incluso la cohesión militar penden de un hilo. Por un lado, la capacidad de Velasco Alvarado para controlar las diferencias internas se erosiona, en buena medida por un elemento totalmente ajeno como es la enfermedad. Por otra parte,

⁸⁵ Entre mediados de 1973 y 1974 las relaciones con EEUU mejoraron sustancialmente gracias a la iniciativa de Richard Nixon. Además de la reformulación de la política exterior estadounidense durante esta Presidencia, con el establecimiento de relaciones con China como tema estrella, la administración estadounidense debía ser consciente que la amenaza constante de sanciones por las nacionalizaciones, con la Enmienda Hickenlooper, era un aglutinante entre los militares peruanos nacionalistas que, de otra manera, se encontraban fuertemente divididos.

el impulso transformador que aglutinó a Velasco Alvarado y a los coroneles de 1968 hacia 1972 ya excede los temas sobre los que se había discutido antes del golpe y sobre los que había un consenso –con consenso nos referimos no tanto a que hubiera una solución común como a que hubiera una creencia general compartida sobre cuáles eran los problemas que había que resolver-.⁸⁶

Con el ejercicio del gobierno y, en particular, con las consecuencias de las primeras políticas, surgen nuevas cuestiones que son en sí mismas muy controvertidas. Los temas clave son dos, la movilización popular, que coincide con la definición del carácter del GRFA, al empezar a surgir acusaciones tendenciosas de socialismo y comunismo, y la permanencia de Velasco Alvarado en la Presidencia. El debate sobre el socialismo, la división entre ejércitos y el problema de la movilización son síntomas muy claros de que dentro de las Fuerzas Armadas hay distintas preferencias y, mucho más que eso, que la dificultad institucional para reducir el disenso es cada vez mayor. A falta de consenso, siempre está la disciplina interna. Pero, ¿qué sucede cuando la disciplina se quiebra?

En buena medida los sucesos de mediados de los años setenta son la consecuencia de la militarización del gobierno sobre los atributos institucionales de jerarquía y disciplina militares, con independencia de las divergencias sobre políticas que se pudieran dar. El primer problema viene dado porque mientras la organización formal hace coincidir la importancia del puesto político con el punto que cada oficial ocupa en el escalafón militar, hay posiciones políticas que ocupan un lugar de poder efectivo que no se corresponde con esa jerarquía. El COAP es el ejemplo más definitorio, pero también lo es que los coroneles que lo integraron inicialmente resultaran privilegiados dentro del Gabinete una vez llegaron a generales. La consecuencia es que junto a las reglas de promoción interna aparecen mecanismos de promoción política en paralelo y, por tanto, como reverso de la militarización de la política nos encontraremos con que los militares se politizan. Por ello también es comprensible que en el ejercicio directo del gobierno

⁸⁶ La posibilidad de que hubiera o no un consenso en 1968 entre los militares sobre qué hacer una vez en el gobierno sigue siendo una cuestión abierta, con dos posturas claramente diferenciables. La primera sostiene que el acuerdo sobre políticas públicas era evidente en esa época, aduciendo que la posterior división tuvo que ver con el desarrollo de una segunda serie no consensuada de políticas reformistas a partir de 1970 (Stepan, 1978: 135-136). Una segunda postura, que encontramos más acorde con nuestro presupuesto de heterogeneidad institucional, prefiere limitar el consenso inicial a la definición de los problemas antes que a las soluciones, sobre todo si tenemos en cuenta los fuertes enfrentamientos que hay desde el primer día entre la COAP y el Consejo de Ministros. En tal caso la unanimidad militar sería ficticia, amparada en un “lenguaje del régimen” que tiende a crear una apariencia de unidad (North y Korkovin, 1977: 47).

las discrepancias en la gestión se trasladen al seno de las FFAA y que los problemas entre argollas internas se trasladen a su vez al gobierno, donde varios estudios han apreciado la rapidez con que la mezcla de afectos, lealtades personales, lazos familiares, ambiciones individuales y divisiones ideológicas condicionaron el proceso de toma de decisiones (Jaquette, 1972; Kruijt, 1991a; Nordlinger, 1972; North y Korkovin, 1977; Pease García, 1977).

En estas condiciones, donde la disciplina y jerarquía de las FFAA tienden a erosionarse, el mantenimiento de la cohesión interna es un asunto cada vez más complicado, tanto más cuanto que es discutible que las tendencias reformistas más radicales aplicadas entre 1970 y 1973 tuvieran el sustento de un gran grupo de oficiales más allá del COAP original.

De forma harto curiosa para un gobierno que se suele calificar como institucional en referencia al papel de las FFAA, todo el edificio descansaba de forma muy marcada en la persona de Velasco Alvarado. Este equilibrio entra en crisis cuando en febrero de 1973 Velasco Alvarado enferma repentinamente. Después de varias hemorragias internas sufre la amputación de una pierna. En el ínterin la Junta decide que Mercado Jarrín, en ese momento Presidente del Consejo de Ministros y comandante general del Ejército, lo sustituya temporalmente en la Presidencia. Velasco Alvarado, de acuerdo con las declaraciones de Gilardi, no fue o no pudo ser informado previamente, lo que alimentó sus suspicacias y el temor a ser apartado del gobierno. Era tal la desconfianza, que Velasco hizo que el Consejo de Ministros se reuniera en el mismo hospital en los primeros días de abril. Desde entonces su salud siguió deteriorándose en un ambiente cada vez más enrarecido, sin que nadie se atreviera a plantear la necesidad de regular la sucesión presidencial –puede haber pocas dudas del efecto del fracaso de 1969 en la sucesión de Velasco en forma de aversión al riesgo-.

La enfermedad tuvo efectos inmediatos en el ejercicio del gobierno y algo tan puntual como el cambio de carácter de Velasco Alvarado acabó teniendo un efecto directo sobre las luchas internas de esos momentos. En medio de un proceso de rehabilitación tras la amputación, a todas luces largo y penoso, las horas de trabajo del presidente se redujeron. Donde primero se notó fue en la relación con el COAP. Las sesiones diarias se suspendieron para nunca retomarse y el contacto cotidiano dejó paso a faltas de contacto que se prolongaban durante semanas. Su director, el general Graham Hurtado, llegó a presentar su dimisión en abril de 1975 (Graham Hurtado en Tello, 1983, I: 245). El COAP, que dependía en gran medida de ese lazo, perdió importancia de forma

inmediata. En principio esto no debía afectar a los coroneles originales, ahora ya en puestos del Consejo de Ministros. De hecho, si nos fijamos en la posición jerárquica este grupo llega a su punto más alto en 1975. La relación con Velasco Alvarado es, sin embargo, mucho menos fluida.

Sin ningún filtro institucional creado para limitar las pasiones del presidente, los caprichos de Velasco Alvarado, razonados o no, eran el centro de todos los movimientos. Con su ritmo de trabajo restringido, con una conducta errática, alimentada en la desconfianza y el aislamiento, los rumores de influencias personales fuera del Palacio de Gobierno se van magnificando. En esas condiciones el acceso directo al presidente se convierte en un recurso de primer orden, lo cual algunos aprovechan para competir con el grupo de coroneles. Este nuevo grupo, más por afinidad de sus posiciones que porque se encontraran agrupados realmente, conocido como La Misión, comienza a tener iniciativas que chocan con las de los coroneles en materias tan delicadas como la movilización social. En torno a 1974 y 1975 los conflictos internos se multiplican. El grupo más radical que protagonizara los primeros años se enfrenta al grupo más conservador nucleado en torno a la Marina y, al mismo tiempo, compite con La Misión en la organización popular y por influir sobre Velasco.⁸⁷

Por otra parte, siguiendo una línea de división institucional tradicional que ya viéramos en 1968, el comandante general de la Marina, almirante Vargas Caballero, asume la punta de lanza de las críticas más agrias contra las reformas del Estado.⁸⁸ Aunque el papel de los medios de comunicación, en particular de los influyentes diarios *El Comercio* y *La Prensa*, no ha sido sistemáticamente analizado, las evidencias de que hacia 1973 se inicia una agresiva campaña de prensa contra la “infiltración comunista” del GRFA son muy claras, apuntando directamente a la acción del SINAMOS, que

⁸⁷ La Misión como tal parece el resultado de acuerdos eventuales en algunas políticas que, a posteriori, llevaron a que fueran vistos como un grupo, cosa que probablemente no era. Así, por ejemplo, la OPRP es vista como el centro de La Misión, porque en su creación en 1975 participaron los generales Tantaleán Vanini, Sala Orozco y el almirante Jiménez de Lucio, considerados como el centro del grupo. Sin embargo, también participó el general Fernández Maldonado, que era uno de los miembros más destacados del grupo de coroneles. En la misma medida, los generales de La Misión participaron en la elaboración de las “Bases Ideológicas” del régimen de 1975, pero también lo hizo el COAP. Lo más curioso es que tanto los oficiales señalados como miembros de La Misión como los oficiales supuestamente opuestos son unánimes al afirmar que no existe tal grupo (ver Tello, 1983). Esto, por supuesto, ni confirma ni desmiente su existencia, pero manifiesta fehacientemente las dificultades para definir los enfrentamientos internos a través de unas declaraciones donde se hace sentir una cultura militar que prima la imagen de cohesión.

⁸⁸ Su postura queda clara en unas declaraciones posteriores, cuando afirma considerar que “(...) las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la política del país [...] Si queremos tener un gobierno elegido, la Fuerza Armada debe colaborar en lo que el gobierno quiera: carreteras, buques, etc., pero decir que puede tomar parte en la lucha contra el subdesarrollo es decir que la Fuerza Armada debe gobernar de hecho.” (Vargas Caballero en Tello, 1983, II: 174-175).

veremos más adelante, y de varios de los asesores civiles más destacados del régimen, idea que termina por calar incluso en generales de los llamados “progresistas” (ver declaraciones de Graham en Tello, 1983, I: 247-248; Meza Cuadra en Tello, I: 347; Morales Bermúdez en Tello, 1983, II: 34-35; el teniente general Rolando Gilardi en Tello, 1983, I: 217; el mismo Leonidas Rodríguez Figueroa en Tello, 1983, II: 85; Tantaleán Vanini en Tello, 1983, II: 136-137; Vargas Caballero en Tello, II: 185). La campaña, en todo caso, coincide claramente con la aplicación de una segunda serie de reformas de signo distinto a las primeras nacionalizaciones y a la reforma agraria: la comunidad industrial, la ley de estabilidad laboral y el intento de crear un sistema que organizara a los beneficiados por las reformas, con el SINAMOS y el CONACI, que en su conjunto establecen un nuevo marco de relaciones entre capital y trabajo. El enfrentamiento con la prensa sólo finalizó en julio de 1974 con su expropiación.

El almirante Vargas Caballero fue el principal intérprete de esta campaña. En 1969, siendo Ministro de Vivienda, ya había sido duramente criticado por frenar supuestamente el proceso de legalización de asentamientos informales. Desde el 1 de enero de 1972, como comandante general, Ministro de Marina y miembro de la inoperante Junta Revolucionaria, se consideró con legitimidad para expresar públicamente sus desacuerdos sobre el rumbo que había tomado el GRFA y sus temores a una infiltración comunista en la forma en que se estaba llevando a cabo la reforma agraria, educativa o las mismas actividades del SINAMOS y de otras organizaciones menores; una cuestión, justamente, donde se podían centrar los elementos más conservadores del régimen (Mauceri, 1996: 18). La prensa opuesta al régimen se hizo rápido eco de sus manifestaciones en defensa de la civilización occidental y cristiana y, en un ambiente en que circulaban rumores de expropiación, Vargas Caballero salió en defensa pública de la libertad de expresión en *El Comercio*. Velasco Alvarado intentó en el Consejo de Ministros limitar las declaraciones públicas a las que él y el Presidente del Consejo de Ministros pudieran hacer, cosa que ignoró Vargas Caballero, quien se consideraba con todo el derecho a hablar al ser miembro de la Junta Revolucionaria. Velasco acabó exigiendo la renuncia de Vargas Caballero, y tanto la Marina como el Ejército se movilizaron en Lima dispuestos a un enfrentamiento directo. Antes de que las cosas llegaran a más Vargas Caballero dimitió el 31 de mayo de 1974, al mismo tiempo que el Consejo de Almirantes emitió una carta de apoyo en defensa de su comandante.

A continuación, y como hiciera de forma exitosa con la FAP en 1968, Velasco Alvarado intentó eliminar a los elementos de la Marina descontentos aprovechando la afinidad con el nuevo comandante general, almirante José Arce Larco. Ahora bien, tal medida exigía el descabezamiento total de la Marina, pues sólo tres almirantes no habían firmado la carta de apoyo a Vargas Caballero. Arce Larco no llegó a tanto, pero sí provocó el pase a retiro de los ministros de la Marina en el Gabinete, que también se habían pronunciado contra Velasco: el almirante Arróspide, Ministro de Vivienda, y el almirante Indacochea, Ministro de Integración. Después de un confuso intento por sublevar varios barcos, el almirante Cuadros fue pasado a retiro al igual que el almirante Carbajal, que fuera secretario general de Vargas Caballero. Cuando Larco Arce pasa a retiro unos meses después, Velasco Alvarado presiona de manera más directa todavía sobre la Marina. Literalmente obligó al nombramiento como comandante general del almirante Faura, uno de los tres que no había firmado la carta de apoyo a Vargas Caballero. Como Faura era el cuarto en antigüedad, los tres almirantes que lo precedían fueron invitados a pasar a retiro en octubre de 1974 (Arce Larco en Tello, 1983, I: 24-25).

En apariencia Velasco había llegado al punto más alto de su poder. La maniobra, sin embargo, no salió como en la FAP, entre otras cosas porque la Marina sostenía una posición más unánime en contra del GRFA y porque desde 1968 había visto cómo las diferencias políticas habían provocado injerencias directas del Ejército sobre las instituciones de la Marina. La forma en que había salido Vargas Caballero y el ascenso de Faura fueron, en este contexto, vistos como una amenaza colectiva directa. Por todo ello, aunque Velasco podía contar con la lealtad del almirante Faura, la posición de éste era más inestable que la de Gilardi en la FAP. De hecho, de inmediato se vieron maniobras internas para apartar a Faura del servicio, que culminan el 25 de junio de 1975 cuando se produce un conato de motín protagonizado por el contraalmirante José Carbajal Pareja. En una reunión de la Junta Revolucionaria el general Morales Bermúdez, comandante general del Ejército, y el mismo Velasco lo convencen de renunciar. A falta de días para que se cumplieran los seis meses en el cargo, Faura abandona los puestos de comandante general de la Marina y ministro. En una nueva maniobra el almirante Chávez pasa a retiro y deja el camino libre para que el contralmirante Parodi asuma la comandancia general, tras un ascenso inmediato a vicealmirante. Acusado posteriormente de casos de corrupción, Parodi se mostrará desde el principio como un decidido opositor del curso que estaba siguiendo el GRFA.

Unos meses antes de este relevo, el clima de conspiración que parecía haberse asentado en el GRFA había subido un nuevo peldaño con dos acontecimientos impremeditados. Tras un incidente sin importancia con unos periodistas, el general Ibáñez, jefe de la Casa Militar de Velasco, golpea a un Guardia Civil encargado de la vigilancia del Palacio de Gobierno y ordena su arresto. La policía y la Guardia Civil, que se habían visto sistemáticamente menospreciadas durante el GRFA, sin tener ningún ministro propio y dependiendo directamente de los militares a través del Ministerio del Interior, protestaron. Finalmente la Guardia Civil se declaró en huelga y dejó Lima sin protección durante tres días. El 5 de febrero los actos de saqueo son tan extendidos que se declara el estado de emergencia y el Comando Conjunto se hace cargo de la seguridad. Para sorpresa de todos el general Ibáñez no es destituido sino que Velasco le confía funciones que antes detentaba el COAP. A finales de ese mes una nueva enfermedad de Velasco interrumpe toda acción de gobierno y desde entonces las conspiraciones para relevarlo son inevitables.

Los militares radicales, que cada vez se habían distanciado más del presidente por la presencia de La Misión y la conducta errática de Velasco Alvarado, son los que encabezan las maniobras. El general Graham Hurtado reconoce que fue entonces cuando empezaron a discutir seriamente el relevo de Velasco Alvarado, él mismo y los generales Leonidas Rodríguez, Enrique Gallegos, Jorge Fernández Maldonado y Morales Bermúdez (Graham Hurtado en Tello, 1983, I: 260). Curiosamente, aunque Morales Bermúdez no había participado en el grupo original del golpe de 1968 y se había integrado sin mucho entusiasmo en el GRFA en mayo de 1969 -como Ministro Hacienda y Comercio, después Economía y Finanzas-, pronto se ganó el apoyo de los más radicales con sus declaraciones y su -publicitada- estrecha relación con Fidel Castro. Cuando el 1 de enero de 1975 ocupa la comandancia general del Ejército, se ha convertido en una figura de gran importancia. Ese grupo, además, controla la decisiva segunda región militar, pues Leonidas Rodríguez era su comandante.

En esos meses se especula incluso con que Velasco estaría dispuesto a dejar la Presidencia a favor de Morales Bermúdez, pero sus frecuentes cambios de opinión, dictados por la mera desconfianza, convierten ésta es una posibilidad remota y Morales Bermúdez acepta los planes de los otros generales. A mediados de año, cuando el almirante Parodi ocupa la comandancia de la Marina, los planes para utilizar la Junta Revolucionaria como mecanismo de relevo se aclaran, puesto que en octubre el teniente general Gilardi dejaría vacante la comandancia de la FAP y sería posible la unanimidad

en el relevo, facilitando una salida digna para Velasco Alvarado. Morales Bermúdez, sin embargo, tenía sus propios planes. El 29 de agosto de 1975, antes de que se produjera el relevo dentro del único mecanismo regulado, se subleva en Tacna, logra el apoyo de todas las regiones militares, de buena parte de la Marina y de la FAP, y coloca al grupo radical ante unos hechos ya consumados, como le ocurriera a la Marina o a la FAP en 1968. Cuando Velasco Alvarado convoca al Consejo de Ministros para ver si era factible una respuesta se encuentra con que Gilardi es su único apoyo firme. Sin protesta significativa, abandona el Palacio de Gobierno.

El nuevo Gabinete refleja las equívocas alianzas que hay tras el pronunciamiento, con ministros como el ultraconservador almirante Parodi junto a otros que pertenecen al grupo original de 1968 como De la Flor y Fernández Maldonado. De hecho, el 29 de agosto los únicos que salen perdiendo inmediatamente son los generales considerado como de La Misión: el general Javier Tantaleán Vanini, el general FAP Pedro Sala Orozco y el almirante Jiménez de Lucio.

Las cosas para el grupo radical tampoco eran tan sólidas, a pesar de contar con algunos de los puestos más importantes dentro del Ejército. Muy pronto algunos oficiales claves pasan –o son obligados a pasar- a situación de retiro. El primero en hacerlo, aprovechando un conflicto de competencias originado en la acción del comandante general del Ejército, general Vargas Prieto, fue el general Leonidas Rodríguez Figueroa, en ese momento comandante de la II Región Militar con sede en Lima, y antes muy vinculado al SINAMOS.⁸⁹ Vargas Prieto, que había asumido la comandancia después de que Morales Bermúdez ocupara la Presidencia, nombró a un nuevo comandante en la División Blindada, pasando por encima de Rodríguez Figueroa. Este último pidió el pase a retiro como gesto simbólico de protesta. Para sorpresa de muchos, su amenaza fue aceptada y tuvo que abandonar el servicio activo. Pocos días después, el 29 de octubre de 1975, el invitado a pasar a retiro fue el general Graham Hurtado, que debía ser comandante general en febrero de 1976. El COAP, que no se desmantela, se ve definitivamente relegado a una posición marginal.

En los acontecimientos que siguen, la maniobra para cambiar el proceso interno de toma de decisiones alejando a los elementos más comprometidos con las reformas y con la continuación del GRFA ya es evidente. En enero de 1976 se produce una primera

⁸⁹ Es el primer jefe del SINAMOS, con categoría de ministro, entre el 24 de junio de 1971 y el 31 de diciembre de 1973, fecha en la que renuncia y pide el pase a tareas militares. Desde el 1 de enero de 1974 recibe el mando de la segunda región militar, hasta que es forzado a pasar a retiro el 28 de octubre de 1975.

andanada contra las reformas más controvertidas de los años anteriores, cuando se anuncia un paquete de medidas de austeridad al tiempo que se mantiene la retórica de la continuidad. El paquete suponía la eliminación del subsidio a la gasolina, una devaluación de la moneda, y una reducción del presupuesto estatal del 13%, con especial incidencia sobre el gasto social. Las formas burocráticas más “avanzadas” fueron desmanteladas, como el SINAMOS, y la ley de estabilidad laboral fue modificada, abriendo un clima de expectación.

En una maniobra premeditada, los generales Fernández Maldonado y De la Flor siguen el camino del pase a retiro. En el caso del primero se aprovecharon relevos internos para provocar una situación comprometida. Fernández Maldonado, que en 1976 había llegado a la comandancia general, decidió relevar al general Bobbio Centurión en la comandancia del CIMP. El 16 de julio de 1976 éste se rebela y Fernández Maldonado es pasado a retiro con la excusa de que ninguno de los comandantes de las regiones militares lo apoyaba. De la Flor presenta su dimisión de forma solidaria y abandona el Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente la inteligencia militar detecta y neutraliza un plan de oficiales medios y consejeros civiles de izquierda para rebelarse contra Morales Bermúdez. El resultado es una purga interna de cerca de trescientos oficiales, incluidas deportaciones de civiles velasquistas y líderes de izquierda. A finales de 1976 la campaña de deportaciones culmina con la de los generales Rodríguez Figueroa y Fernández Maldonado.

A partir de ahí el camino hacia alianzas tradicionales está abierto. En febrero de 1977 se publican los objetivos económicos del gobierno en el Plan Tupac Amaru. En medio de una situación fiscal cada vez más complicada, con presiones coordinadas de EEUU y de los organismos financieros internacionales, Morales Bermúdez se decanta pragmáticamente por políticas liberales y abandona alguno de los intentos reguladores más destacados con Velasco Alvarado, provocando una reorientación de los actores políticos y sociales respecto al GRFA. Los grupos ligados a la organización popular pasan a una contestación abierta, incluido el PCP y la CGTP, que hasta entonces mantenían un “apoyo crítico” al régimen. Mientras tanto Morales Bermúdez se reúne con los dirigentes de los partidos tradicionales, AP, PPC y APRA, quienes dan su apoyo expreso al plan a cambio del anuncio de un próximo traspaso del gobierno y de la celebración de elecciones generales en 1980. La continuación de estas reuniones y la designación de un civil como ministro de finanzas por vez primera desde 1968 son la rúbrica del cambio.

5.5.- La curva de movilización social y la cesión del gobierno

Una segunda consecuencia del GRFA –más en concreto de su configuración-, además de la politización de las normas militares, es el cambio de la movilización social, aspecto que tampoco se puede minusvalorar entre los factores que llevaron a que los militares optaran por abandonar el poder, cuando desde 1975 ya veían claramente cómo la movilización se les escapaba de las manos e iniciativas de organización corporativa protagonizaban protestas directas contra el gobierno.

En este contexto no olvidemos que en 1973 la movilización sindical se activa y que desde ese momento asistimos a una oleada de protestas que sólo guarda comparación con los hechos de 1911-1923. Hasta entonces, al mismo tiempo que el carácter de la organización popular variaba sensiblemente, los niveles de protesta habían permanecido bajos. El que entre 1968 y 1973 la situación se caracterizara por la calma social no se explica sólo ni principalmente por el carácter represivo que se supone a toda dictadura. Es más, estos primeros años coinciden con una significativa permisividad hacia la acción sindical. A esto se vienen a unir otra serie de circunstancias muy favorables para una organización social eminentemente laboral en la primera parte de la década de los años 70. Así, hay un aumento significativo de las industrias en Perú durante las dos décadas anteriores, que continúa en esos años. Muy concentrada geográficamente, la organización sindical crece en densidad y en militancia entre los obreros (Sulmont, 1972). En paralelo, la disolución definitiva de las relaciones de autoridad en el campo con la reforma agraria provocó una movilización campesina tanto o más amplia y, paulatinamente, la organización autónoma se extiende también a los pueblos jóvenes de la periferia de las grandes ciudades, en particular de Lima (Dietz, 1977; Malloy, 1974). Durante los meses que siguen al golpe de 1968 la organización sindical fue ampliamente legalizada, incluido el reconocimiento de la CGTP, de afiliación comunista, apenas un año después de su constitución, en tanto el GRFA asume un papel decididamente interventor en la regulación del mercado laboral.⁹⁰ Una explicación plausible es que ampliando el reconocimiento sindical se creaba una pluralidad organizativa que podía socavar la posición hasta entonces hegemónica del APRA. En

⁹⁰ El caso de la CGTP no es un caso excepcional, cuando el número de sindicatos adscritos en el Ministerio de Trabajo entre 1969 y 1979 fue de 2.343, tantos como los 2.279 de 1936 a 1968.

esto encaja la facilidad que tuvo la CGTP para actuar frente a las restricciones de la CTP. No podemos afirmar, sin embargo, que los apristas sufrieran una gran represión, aunque esté claro que el golpe tuvo como consecuencia cerrar el camino del APRA a la Presidencia, circunstancia que lo convertía en enemigo “natural” del nuevo régimen. En este contexto facilitador, el movimiento laboral sindical que surge en estos años es muy diferente del dominante una década antes (Mauceri, 1996: 2-3). Las organizaciones de izquierda aprovecharon estas ventajas para invertir la hegemonía aprista, de tal manera que en 1977 un 65% de los trabajadores sindicalizados lo son en sindicatos de la izquierda y clasistas (Ballón, 1986a; Parodi, 1986b).⁹¹

Esto no basta para considerar que la apertura se limitara a razones tácticas, pues combinaba por vez primera la extensión de derechos sindicales con la extensión de derechos laborales, más allá incluso de las reivindicaciones sindicales, como puso de manifiesto la Ley de la Comunidad Industrial. Aunque fuera aplicada muy limitadamente, por primera vez introdujo el acceso a la propiedad de la empresa por parte de los trabajadores. En 1970 también se reguló el derecho al puesto de trabajo, con la Ley de Estabilidad Laboral. Ambas medidas se dan en un contexto muy concreto, donde se combinaba un periodo prolongado de crecimiento económico con un fuerte proteccionismo estatal y altos niveles de empleo, circunstancias que incluso para los empresarios vuelven atractiva la idea de retener al trabajador en el puesto. De hecho, el rechazo empresarial de la ley tuvo que ver no tanto con la inmovilidad del trabajador como con el debilitamiento de la disciplina interna de la empresa y su transferencia al Estado.⁹² En su conjunto, estas medidas marcan un punto de contraste con los golpes que se produjeron entre 1914 y 1950, donde la estrategia combinaba el reconocimiento de derechos laborales con una fuerte represión de derechos sindicales.

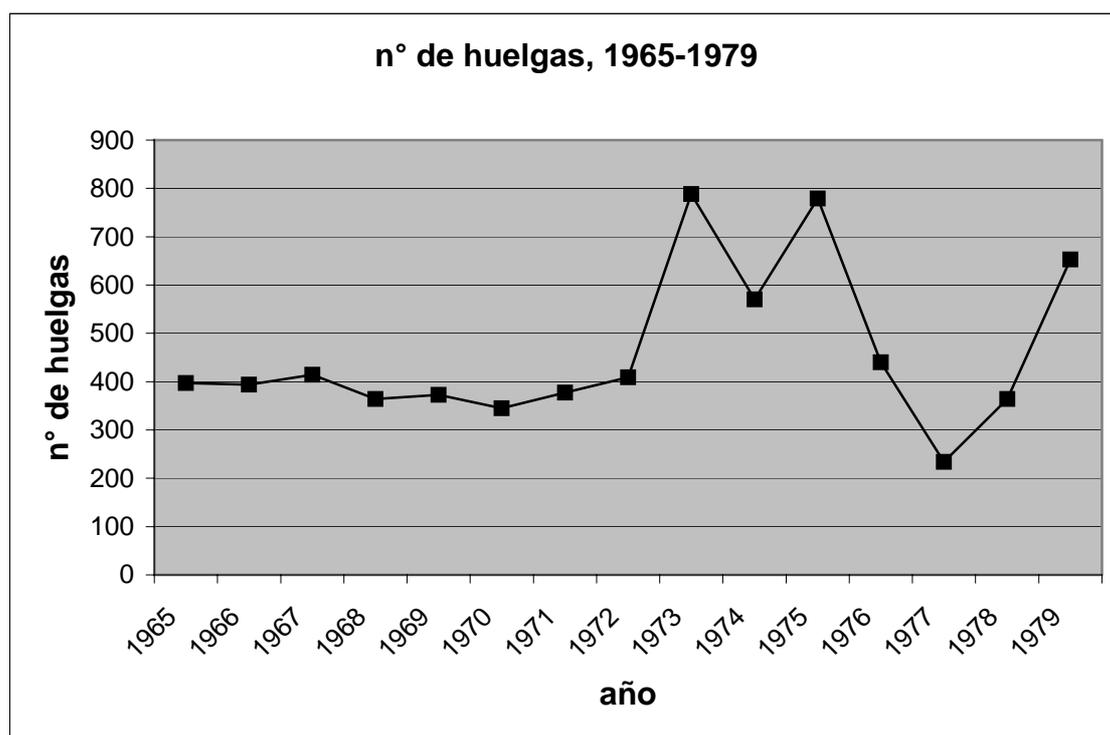
El idilio entre los sindicatos de izquierda y el GRFA no es, sin embargo, ni continuado ni general, en tanto la ampliación de derechos no implicó la moderación de la actividad sindical ni el reconocimiento sindical supuso la ausencia de maniobras corporativistas

⁹¹ En 1977 el 44% de los sindicatos están afiliados a la CGTP, por un 27% que permanecen afectos a la CTP y un 21% en confederaciones de la nueva izquierda, predominantemente maoísta, si bien localizados en posiciones muy importantes. En 1974 las federaciones de enseñanza y minería eligen a líderes maoístas, y Patria Roja organiza su propia confederación opuesta a la CGTP, el Comité de Coordinación y Unificación Sindical Clasista (CCUSC), que en 1975 reúne a 664 sindicatos de base, mientras que Vanguardia Revolucionaria reorganiza en 1974 la Confederación Campesina del Perú fundada en 1947, con el fin de radicalizar y extender la reforma agraria, y que en 1977 triunfa desplazando a la provelasquista Confederación Nacional Agraria.

⁹² Hasta 1970, la estabilidad del trabajo era nula. La ley 4916 de 1924 permitía el despido libre, situación que cambia radicalmente con el decreto ley 18471 de 1970, especificando las causas de despido procedente. El decreto ley 22126 de marzo de 1978 vuelve al despido libre.

desde el Estado que entraban en conflicto con los sindicatos. En 1973 la calma llega a su final. Como vemos en el gráfico 5.1, el salto en el número de huelgas es espectacular, duplicando las cifras de la década anterior. En 1975 y en 1979 vuelven a darse otros dos picos de huelgas, caracterizándose todo el periodo de 1973-1979 por rasgos muy semejantes a la gran oleada de 1911-1923 si nos atenemos a extensión en el tiempo, amplitud de la movilización –incluye a sectores que no son obreros ni están sindicalizados-, predominio de grandes actos colectivos y dificultades que tiene la dirigencia para controlar a las bases, e incluso por el avance organizativo que se aprecia hacia el momento final. De hecho, en otro punto veremos cómo la influencia de estas movilizaciones sobre las formas de reivindicación y los equilibrios organizativos posteriores va a ser decisiva en la situación de los años ochenta.

Gráfico 5.1. Número de huelgas, 1965-1979



Fuente: Parodi (1987: 88), Yépez del Castillo y Bermedo Álvarez (1984: 35).

Las primeras huelgas estuvieron protagonizadas por grupos de la “nueva izquierda”, que comenzaron a coordinarse horizontalmente, generalizando la huelga como recurso reivindicativo al mismo tiempo que introdujeron nuevas herramientas como son las huelgas de solidaridad y defensa común (Balbi, 1989b; Schuldt, 1980). Desligados del

APRA, los sindicatos clasistas aparecen mucho menos condicionadas por juegos políticos a diferencia de lo que venía sucediendo con el sindicalismo aprista. Por el contrario, y siguiendo los reiterados pliegos de reivindicaciones, sus contenidos son principalmente laborales y, dentro de este ámbito, marcadamente salariales. Así, la causa inicial de la oleada de huelgas de 1973 fue el intento del GRFA por frenar el aumento de los salarios reales en un contexto donde todavía se consideraba que se daba un crecimiento económico significativo (Webb, 1977).⁹³ Esto coincide con una política más restrictiva desde el GRFA tanto en derechos laborales como, particularmente, sindicales, cuando a partir de 1972 el Ministerio de Trabajo comenzó a dictar resoluciones de arbitrio negativas a las demandas sindicales, iniciándose también una represión sindical puntual.

La aparición poco antes de organizaciones corporativas del Estado sentó las bases para un cambio en la relación entre el GRFA y los sindicatos. La posición dubitativa de la CGTP, hegemónica dentro de la organización sindical, impide que las protestas se generalicen en 1973 y 1975, pero cuando se agravan los problemas económicos, dentro de la CGTP se empieza a discutir el liderazgo comunista como antes sucediera con el aprista dentro de la CTP. Con el inicio poco después de una nueva oleada de protestas la dirigencia del PCP y de la CGTP están en una situación difícil, entre una alianza con el GRFA que les había favorecido de forma muy marcada, y las presiones hacia la izquierda.

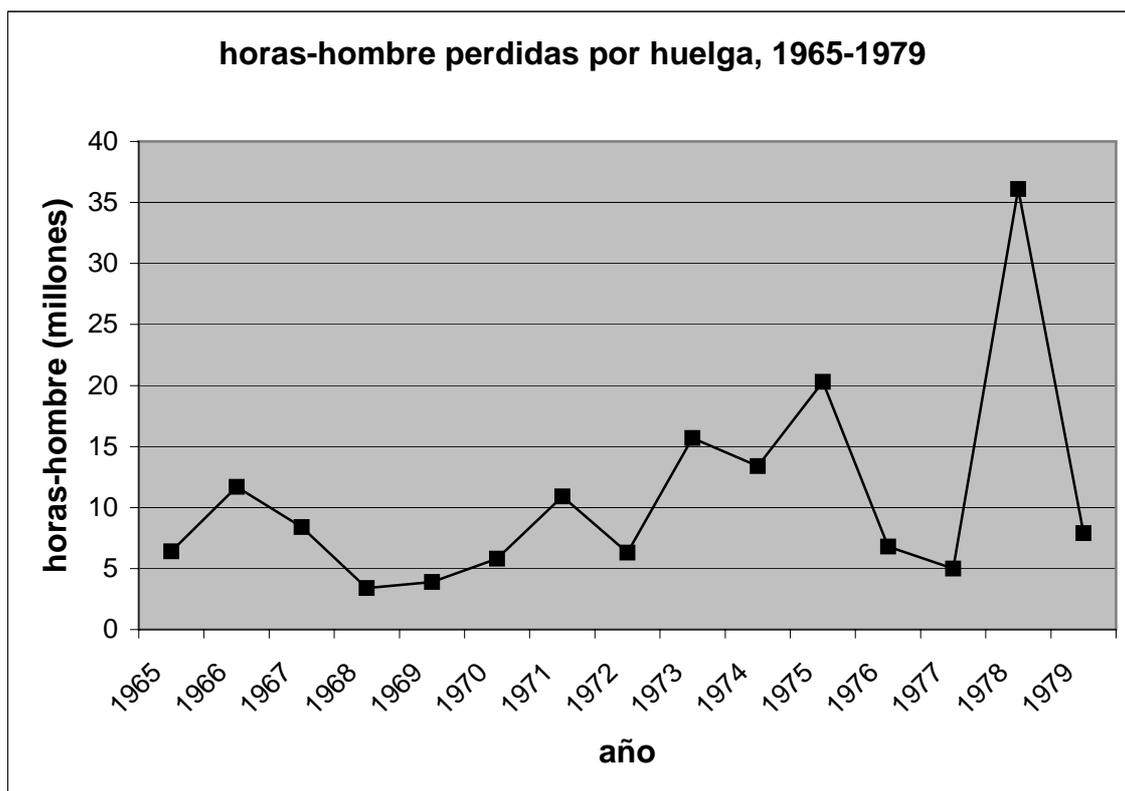
El impacto de estas huelgas iniciales, sin embargo, es escaso. En 1973 volvieron a aumentar los salarios reales, pero desde 1975 la legislación fue cada vez más restrictiva para frenar tanto los salarios como la conflictividad laboral (Sulmont, 1978).⁹⁴ La tendencia restrictiva culmina cuando el 28 de junio de 1976 el gobierno anuncia un gran paquete de medidas de austeridad (Iguñiz Echevarría, Basay y Rubio, 1993; Webb, 1987). Antes de que las protestas se generalicen suspende las garantías constitucionales, impone el toque de queda y arresta a numerosos líderes sindicales. El 13 de agosto, además, suspende el derecho de huelga y permite el despido de los trabajadores que

⁹³ A modo de ejemplo, la causa del 63% de las huelgas que hubo en 1974 son los salarios (Parodi, 1986b: 85).

⁹⁴ Estas medidas fueron el decreto-ley 21202 de 1975 que pone tope a las reclamaciones salariales, el decreto-ley 21394 de 1976 que restringe el contenido de los pliegos sindicales a cláusulas exclusivamente salariales -elimina de la negociación la mejora en las condiciones de trabajo-, y el decreto-ley 21531 de 1976 que suspende los regímenes de reajuste salarial automático. También limita el derecho de huelga para los trabajadores agrícolas, pescadores, telecomunicaciones, empleados públicos y marina mercante. No obstante, antes incluso de estas medidas es discutible que se hubiera producido un cambio en el reparto de la renta entre capital y trabajo (Hunt, 1971).

desafien las medidas. Los efectos de la crisis económica sobre los instrumentos que utiliza el gobierno para regular el conflicto son evidentes, reduciendo drásticamente el margen para otorgar concesiones y llevando a estrategias más rígidas que se verán sostenidas hasta la cesión del poder en 1980 a un gobierno civil.

Gráfico 5.2. Horas-hombre perdidas por huelga, 1965-1979



Fuente: Parodi (1987: 88), Yépez del Castillo y Bermedo Álvarez (1984: 35).

Con esta acumulación de penalizaciones se comprende la reducción drástica del número de huelgas en 1976 y 1977, que llegan a ser apenas la mitad de las que hubo en 1975. Aun así no fue el fin de la protesta social, como vienen a demostrar la huelga general de 1977 y el pico reivindicativo del año siguiente. Es más, con estas medidas el GRFA crea las condiciones para que se de una coordinación sindical entre la CGTP y otras organizaciones agrupadas en el CCUSC (Comité de Coordinación y Unificación Sindical Clasista) y el CUOS (Consejo de Unificación de Organizaciones Sindicales).⁹⁵

⁹⁵ El CUOS se había formado en 1976 con base en sindicatos que habían surgido directamente del GRFA y que ahora se independizan, como son los sindicatos de base de la CTRP que se habían salido de ella, la federación de trabajadores de la industria pesquera ligada antes al MLR y una pequeña confederación democristiana.

En junio de 1977 el deterioro de los ingresos obreros por la combinación de inflación con control salarial, sólo espera una chispa, que se da tras un segundo paquete de medidas esponsorizadas por el Fondo Monetario Internacional que incluían el drástico aumento del precio de algunos servicios públicos. Los acuerdos organizativos surten efecto y el 19 de julio de 1977 se convoca una huelga general sostenida entre otros por la antes contemporizadora CGTP. Sólo la CTP, ahora marginal, queda fuera de un Comando Unificado de Lucha compuesto por hasta 23 organizaciones, que iba desde confederaciones sindicales a organizaciones barriales o federaciones regionales. En un contexto restrictivo supuso un éxito incontestable de convocatoria pese a la amenaza de mano dura del ministro de Interior, general Luis Cisneros Vizquerra. El ministro de Finanzas, Walter Piazza, termina dimitiendo.

Indudablemente la actividad laboral y sindical ha vuelto a primer plano tras lustros eclipsada por las políticas gubernamentales, por la posición del APRA y por el crecimiento económico. No obstante, sus efectos, antes que laborales, fueron políticos (Balbi, 1989b). Se suspende el estado de emergencia y se anuncia una Asamblea Constituyente. Los militares, en suma, parecen más decididos a poner fechas al traspaso del gobierno y a estrechar lazos con los partidos tradicionales. Diez días después de la huelga se concreta el proceso de transición democrática, que antes había consistido en un anuncio vago.⁹⁶ A finales de 1978 ya hay una Asamblea Constituyente en marcha y las reuniones con los partidos tradicionales han pasado de ser consultas a una colaboración en la elaboración de políticas de gobierno.

Sin embargo, esta huelga supuso un fracaso completo en relación con sus objetivos. Con reivindicaciones eminentemente laborales, enfocadas al aumento de los salarios y al restablecimiento de derechos sindicales, su impacto en estos temas fue prácticamente nulo.⁹⁷ No hubo mejoras salariales. Al contrario, al saldo de nueve muertos y cientos de

⁹⁶ Los datos indican que la huelga acelera la solución al conflicto dentro de las FFAA por definir estrategias y tiempos de la transición, así como el papel que deben tener los distintos actores. La huelga favorece a los “blandos” al demostrar que el programa duro -transición larga, negociación centrada en el APRA y alta represión- sería muy costoso. En mayo de 1978 una nueva huelga general de dos días, más violenta que la anterior, se muestra nuevamente exitosa. El resultado es inmediato, con la salida de los miembros más duros del Gabinete, lo que supone que para el momento de la Asamblea Constituyente las divisiones dentro de las FF AA estaban resueltas.

⁹⁷ Los puntos de la plataforma del paro nacional del 19 de julio de 1977 son ilustrativos. Incluía el rechazo a las medidas económicas del gobierno, la demanda de un aumento de salarios, el congelamiento del precio de los productos de primera necesidad, la eliminación de los topes y recortes a la negociación colectiva, la plena vigencia de la estabilidad laboral, la reposición de los despedidos por conflictos laborales anteriores y, como un mero añadido, la vigencia de las libertades democráticas. Las reivindicaciones del paro del 22 y 23 de mayor de 1978 son similares: derogación de las medidas

arrestados se sumó el despido de entre tres y cuatro mil dirigentes sindicales al amparo del Decreto Supremo 010-77. La represión no impide una nueva convocatoria de huelga general exigiendo la negociación de un aumento salarial entre el 22 y el 23 de mayo de 1978, todavía más exitosa en la paralización del país al afectar a cerca de un millón de trabajadores (Yepes del Castillo y Bermedo Álvarez, 1984: 33). Sin embargo fue igual de infructuosa que la anterior ante el deterioro de los ingresos del trabajo. Si tenemos en cuenta que la motivación de las huelgas no era la democracia sino la recuperación del nivel adquisitivo y el restablecimiento del derecho a la libre negociación colectiva, fracasaron estrepitosamente. Tomando los salarios y sueldos de 1973 como índice 100, ese porcentaje cayó en 1979 al 59 para sueldos y al 65 para salarios (Parodi, 1986b: 93). El impacto político de las huelgas, por otra parte, sólo es comprensible desde la ausencia de intermediaciones en el GRFA, aspecto donde se aprecian los efectos directos de una estructura política que no separa institucionalmente entre campos de acción. La consecuencia de que la unión entre campos perviviera tras la fundación del GRFA es doble. Por un lado, las organizaciones sociales vienen a sustituir a los partidos políticos como forma de representación. Por esa misma falta de separaciones, en segundo lugar, una acción social no puede quedar limitada porque no se sabe exactamente dónde está lo social y lo político. Antes vimos los efectos de la unión entre lo político y lo militar y ahora es cuenta de ver los que devienen de la unión entre lo político y lo social. En un contexto de recesión económica, las limitaciones de la dictadura para regular el conflicto eran cada vez mayores. En ausencia de canales institucionales, sin ningún elemento que mediara con los actores sociales haciendo de filtro para las protestas, meros enfrentamientos laborales se demostraron como directamente políticos sin que éste fuera su objetivo -Stepan llegó a una conclusión semejante sobre la fragilidad creada por una combinación de extensión del papel del Estado y ausencia de institucionalización (1978: 302)-.

A principios de los años setenta hubo varios proyectos, profundamente controvertidos, para canalizar las reivindicaciones de los grupos populares a través de organizaciones del Estado. Estas organizaciones, con propiedad calificadas como corporativas -para el desarrollo de esta evaluación ver Stepan (1978: 52-53)-, responden a preocupaciones surgidas entre los militares sólo después de unos años en el gobierno y con el grueso de grandes reformas estructurales implementado. Una vez en ese punto la cuestión era qué

económicas, aumento de sueldos, reposición de la ley de estabilidad laboral, precios tope para alimentos básicos, control de precios, y vigencia de libertades y derechos sindicales.

hacer con los potenciales beneficiarios de las reformas para que pudieran dar apoyo al gobierno. La primera respuesta fue la creación en 1971 del Sistema Nacional de Movilización Social, SINAMOS, una agencia que debía promover y apoyar, encauzándolos, los esfuerzos para organizar desde el Estado a los sectores populares -la literatura sobre el tema es abundantísima, incluidos testimonios muy cualificados de primera mano: Collier (1976), Dietz (1969; 1977), Franco (1974), Palmer (1974), Palmer y Rodríguez Beruff (1972), Pásara y Santistevan (1973), Pásara, Santistevan, Bustamante y García-Sayán (1974)-. Rápidamente sus consejeros se movilizaron en todo el país ofreciendo asistencia organizativa, difundiendo los nuevos derechos legislados y extendiendo una retórica radical que nunca antes había tenido su origen en el Estado. No en vano buena parte de sus ideólogos son algunos de los pocos civiles integrados en el GRFA, venidos de grupos democristianos y socialistas como Hugo Neira, Carlos Franco, Carlos Delgado o Francisco Guerra García (Cornejo Chávez, 1975). Incluso desde 1972 contaron con una revista propia donde expresar sus orientaciones: *Participación*. “A instituciones revolucionarias nuevas, ideas nuevas”. A los pocos meses de la creación del SINAMOS otro grupo de militares, preocupado por la infiltración comunista del régimen, formó su propia organización, el Movimiento Laboral Revolucionario (MLR), nucleado en torno a la federación de pescadores de Chimbote y al ministro de Pesquería, general Javier Tantaleán Vanini. Rápidamente el MLR inició una violenta ofensiva para hacerse con el control de varios sindicatos, con frecuentes amenazas e intimidaciones. En 1975, finalmente, se crea la efímera Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP). Pensadas para organizar el apoyo de los sectores supuestamente beneficiados por las políticas del GRFA, estas organizaciones distancian al gobierno de los sindicatos clasistas, con los que evidentemente entran en competencia, sin que tampoco logren una gran adhesión popular. Por el contrario, comienzan a ser incluso utilizadas por grupos de izquierda en su beneficio, de tal manera que el GRFA se encontró con que sus propios sindicatos eran en muchas ocasiones los que planteaban reivindicaciones más radicales.⁹⁸

Cuando en 1975 fue depuesto Velasco Alvarado sin que hubiera ninguna reacción popular sólo se refrendó el fracaso de estas organizaciones y la ausencia de bases sociales del régimen (Mauceri, 1996: 27). En el fondo, lo que pesaba era la idea

⁹⁸ El caso de las comunidades industriales es indicativo. Creadas por decreto en 1970, se convierten en centros de difusión de derechos y prácticas organizativas, con SINAMOS interpretando un papel tutelar. En 1972 llega a crearse un Congreso de Comunidades Industriales que, sin embargo, dos años después se alinea claramente con la CGTP (Pásara y Santistevan, 1973).

implícita que estuvo en su creación y que fue, como los hechos demostraron, una ilusión: la identidad de intereses entre el GRFA y las clases populares. Además, desde su origen contó con el definitivo handicap de la falta de consenso interno en las FFAA sobre el tema. Con el cambio de dirigencia en el GRFA, Morales Bermúdez puso punto final al experimento corporativista en paralelo con los esfuerzos por quebrar la movilización laboral, para esas fechas claramente autónoma.

El resultado de que el SINAMOS fracasara y de que no se planteara ningún mecanismo de representación política cuando se aprecia más claramente es cuando ya han sido abandonados todos estos intentos, con las huelgas generales de 1977 y 1978. Aunque varios datos difuminan el papel de la protesta popular como agente de cambio en esa coyuntura, la repercusión política de la movilización en todo el proceso de transición democrática es innegable. En este sentido no se puede obviar que se anunciara el cronograma de cesión del poder como respuesta a la huelga general de 1978.

La primera razón por la que consideramos que el papel de la protesta fue limitado es que en ningún momento se pudo afirmar que el proceso dejó de estar controlado por los militares, no en el sentido de poder establecer los contenidos completos del mismo sino porque podían establecer qué quedaba fuera. Por otra parte, los militares marcaron los tiempos sin grandes inconvenientes, lo cual entendemos que tiene también que ver en gran medida con la unificación de campos que multiplicara el impacto del movimiento laboral. Así, en la misma medida que toda movilización era política y, por tanto, surtía efectos directos sobre el gobierno, éste también contaba con los recursos militares de forma directa, y no dudó en hacer uso de ellos para penalizar la protesta. La consecuencia es que cuando el 1980 se celebran elecciones, para nombrar a un nuevo gobierno que sustituye a los militares, la protesta social ya está en franco declive.

Incluso el papel de catalizador que pudiera tener la protesta social es relativo. Hay razones para verlo así. En primer lugar, la amenaza que suponía para los militares era limitada desde el momento en que se aprecia un declive en el nivel de protesta y en vista de que los grupos políticos asociados o nacidos de la movilización jugaron un papel marginal en el nuevo proceso constituyente, donde mantenían una posición ambigua entre una democracia que había sido tradicionalmente elitista y conservadora y un régimen militar con el que asociaban la mayor parte de las reformas sociales pero que ahora estaba cambiando sus orientaciones (Roberts, 1998: 217). En segundo lugar, tampoco parece que tuviera una relación directa con los primeros acercamientos entre los militares y los partidos tradicionales, que fueron previos al pico de 1977-1978. Sin

embargo, su papel en estos acercamientos tampoco es despreciable. Por un lado, los partidos en la oposición pudieron maniobrar sabiendo que la movilización social estaba actuando como una garantía de cumplimiento de los plazos. En este sentido, más que un motor fue un recurso táctico, utilizado por unas elites militares y políticas que, paradójicamente, ni la controlaban ni tenían ninguna relación con ella. Por otro lado, la protesta social hizo que la preocupación central de los militares derivara a cómo ceder el gobierno sin que éste cayera en manos radicales y, en este aspecto, permitía una convergencia táctica entre los militares y el APRA –que en esos años estaba confirmando su orientación posibilista, (Sanborn, 1989: 100 y ss.)-, afianzando los contactos iniciados en febrero de 1977 con motivo de la definición del Plan Tupac Amaru.⁹⁹ Además, en tercer lugar y como vimos, la movilización social abrió fisuras internas dentro del GRFA. Hay pocas dudas de que la posición respecto a ella contribuye, más que ningún otro aspecto, a dividir a los militares en el gobierno. En el contexto de división interna del GRFA los primeros picos de huelgas en 1973 y 1975, a pesar de tener un carácter eminentemente salarial y no plantear cambios políticos, animaron a los militares que apreciaban la necesidad de poner fin al experimento gubernamental. En este sentido podemos decir que afianzó la percepción de los militares que ocuparon el gobierno desde 1975 acerca del difícil sostenimiento de su posición. Esto se hizo patente incluso antes de que relevaran a Velasco Alvarado. Con Velasco Alvarado gravemente enfermo y sin un mecanismo que facilitara su relevo, con los militares divididos sobre el tema de la organización laboral, y con un enfrentamiento abierto entre el PCP y el MLR a través de la prensa que había sido nacionalizada en julio de 1974 –el PCP controlaba *El Expreso* a través del comité de trabajadores de la empresa mientras que el MLR hacía lo propio con *Última Hora*-, la impresión general era que los militares estaban perdiendo el control, y esta impresión tuvo un impacto claro reforzando el proceso de transición democrática.

⁹⁹ De hecho, en febrero de ese 1977 se escenifican los primeros acuerdos, cuando el gobierno del general Morales Bermúdez publica sus objetivos económicos en el Plan Tupac Amaru e inmediatamente después se reúne con Luis Bedoya, Haya de la Torre y Fernando Belaúnde –máximos dirigentes del Partido Popular Cristiano, APRA y AP-, quienes hacen público su apoyo al plan. Este encuentro será el primero de una larga serie.

Parte II.

Alianzas transversales y consolidación democrática. El autogolpe del 5 de abril de 1992

CAPÍTULO 6. Las elites y las masas. La política democrática de los años ochenta

6.1.- El reflujo de los años 80 y las estrategias sindicales de conflicto

En contraste con la agitación de la década precedente, los años ochenta fueron años de profundo declive sindical, que se prolongó dramáticamente hasta el momento actual. Las razones son muy variadas, aunque se pueden reducir a cuatro, las tres primeras estrechamente interrelacionadas: la prolongada contracción económica, los cambios en la composición del trabajo, la pérdida de eficacia del sindicato como instrumento reivindicativo, y los efectos de la lucha entre el gobierno y la guerrilla.

La llegada de la democracia pronto va a penalizar la acción sindical, de forma que el éxito de la CGTP al centralizar la movilización social a finales de los años setenta fue algo efímero. La modificación del contexto estratégico que trae aparejada implica dos cambios relevantes. El primero es que las reivindicaciones sindicales, que nunca tuvieron contenidos estrictamente políticos sino laborales, se van a despolitizar. La falta de intermediaciones institucionales, que con la dictadura convertía en política toda protesta, ahora será sustituida por una red de representación política que reducirá la movilización laboral al ámbito restringido del puesto de trabajo. El problema para los sindicatos es que el automatismo con que los recursos sociales acumulados se podían traducir en recursos políticos desaparece y es sustituido por un confinamiento de esos recursos al ámbito laboral, en un contexto de profunda reestructuración productiva que incide negativamente en esos mismos recursos. El segundo cambio es que los sindicatos van a perder centralidad en beneficio de los partidos políticos. En este sentido, Adrianzén (1992a, 1992b), Cotler (1988) o Pásara (1989) han resaltado el papel de los partidos mediatizando el conflicto social durante la década de los años ochenta. Así, las organizaciones barriales y regionales, que habían compartido luchas y movilizaciones con el movimiento laboral, van a encontrar en la nueva situación fuertes incentivos para buscar lazos con los partidos políticos como forma de acceso al Estado, lo que las deslinda cada vez más de los sindicatos (Balbi, 1997: 140). En este sentido algunos estudios, como el de Stokes en el distrito limeño de Independencia, aportan pruebas del resurgimiento con la democracia de una patrón clientelar en las barriadas que compite y

desplaza al patrón sindical (Stokes, 1995). Basado en la acomodación, rápidamente se diferencia del patrón reivindicativo radical de las organizaciones de trabajadores, planteando una alternativa estratégica a éstas que, según se profundizan los efectos de la situación económica, tendrá más atractivos (Abugattás, 1990, 1995; Alarcón, 1991: 1-13; Balbi, 1988b; Dietz, 1998; Stokes, 1991). Esta diferenciación, además, se relaciona crecientemente con dos brechas, la brecha generacional y la que se da entre trabajadores sindicalizados e informales.

A esto se vienen a sumar otros factores que erosionan el ámbito estrictamente laboral y que se conjugan para agravar el declive sindical y para asociarlo fuertemente a la caída de la protesta social. No se trata sólo de que los partidos compitan eficazmente contra ellos o de que los recursos sindicales pierdan valor político en el nuevo contexto. Es que, además, coincide con un profundo cambio en la composición de la fuerza de trabajo que reduce sustancialmente las bases sindicales tradicionales, localizadas entre los asalariados formales. Este núcleo duro fue cada vez más estrecho. Si tenemos en cuenta que el porcentaje de asalariados dentro de la Población Económica Activa ha caído al 30%, tendremos una idea del carácter cada vez más elitista de los sindicatos.¹⁰⁰

Los efectos de la prolongada contracción económica sobre la composición de la fuerza de trabajo son tan profundos como duraderos. La quiebra de grandes empresas limita las grandes concentraciones de trabajadores al sector estatal, lleva a una mayor fragmentación e inestabilidad, y a una creciente y permanente diferenciación entre trabajadores estables, temporales y sector informal, que se ve favorecida por la eliminación de regulaciones institucionales en el mercado laboral (Roberts, 1998: 240). Esto acaba repercutiendo en una brecha generacional que también es laboral, entre trabajadores formales e informales, de tal manera que a finales de los años ochenta el 67% de los trabajadores sindicalizados, casi por completo pertenecientes al sector formal, tienen más de 55 años (Balbi, 1997: 135-137). Con una fuerza de trabajo fragmentada, heterogénea, dispersa y en descenso, los sindicatos pierden capacidad movilizadora y de representación de intereses, desapareciendo paulatinamente su capacidad para convertirse en un actor social significativo (Balbi, 1994: 91).

Pero no es sólo que los sindicatos sean incapaces de atraer afiliados entre sectores no tradicionales y que los sectores formales se contraigan. Además, las tasas de afiliación

¹⁰⁰ Según William Bollinger, cuando comienza la década de los ochenta el 66% de los trabajadores empleados en empresas de 20 o más trabajadores está sindicalizado. En esos años los sindicatos también representaban a cerca de 450.000 empleados del gobierno central, 30.000 de gobiernos locales y 50.000 de cooperativas (1987: 607).

entre los trabajadores del sector formal cae dramáticamente desde cifras cercanas al 80% en los años setenta hasta el 48% de los ochenta. Aquí, muy probablemente, el factor que más incida sean las estrategias sindicales. Al parecer la principal razón de la baja tasa de sindicación es un deslizamiento en las preferencias de los trabajadores estables asalariados, que ante la prolongada contracción económica prefieren la permanencia en el puesto de trabajo al riesgo que suponen reivindicaciones salariales. El resultado es que el número de los que optan por una estrategia moderada y pragmática, que apuesta por la negociación y la colaboración dentro de la empresa, aumenta. Mientras tanto, los sindicatos no han realizado ningún cambio adaptativo significativo. Los líderes y la vanguardia sindical mantienen inalterada la postura de los años setenta, con preferencia por paros nacionales y sectoriales, huelgas, y medidas más radicales, donde no tiene cabida la conciliación sino la defensa intransigente de los derechos laborales. Sin embargo, estas medidas pierden capacidad de presión al mismo tiempo que aumentan las intermediaciones institucionales y que la situación económica resta capacidad de convocatoria y constriñe las opciones redistributivas. No hay que olvidar los fuertes efectos que el contexto económico tiene sobre el mundo laboral, siendo evidente que la capacidad de absorción de las demandas laborales se ha visto restringida por la crisis económica, de manera que unas mismas estrategias sindicales no tienen por qué dar unos mismos resultados. La cuestión es bastante gráfica. Mientras que en los años setenta, a pesar del inicio de la crisis, todavía se discute sobre el reparto de los recursos que hay, en los años ochenta las luchas se deslizan hacia la defensa de lo que ya se tiene (Parodi, 1986b: 97). Tras el periodo de 1973-1979 las reivindicaciones serán más limitadas en el tiempo, en el espacio –difícilmente tendrán carácter nacional-, pero serán más violentas, con formas menos aceptables –toma de locales, de rehenes, etc.-, y más circunscritas al ámbito sindical.

Todos estos rasgos se aprecian desde que en 1980 Belaúnde vuelve a la Presidencia. Los sindicatos, ciertamente, parecen ajenos al cambio de contexto, y encaminan sus actividades a reconstruir las relaciones directas que había entre ellos y el primer GRFA, exigiendo del Estado una función de mediación y protección en la negociación colectiva con el más que previsible fracaso que esto implica. Aunque Belaúnde suprimió algunas de las restricciones a la actividad sindical de la última etapa del GRFA, esto no implicó una vuelta a las condiciones de inicios de los años setenta, puesto que mantuvo la línea restrictiva en legislación laboral. Así, sostuvo la misma política de topes salariales del GRFA final, incluso negando validez a la negociación colectiva cuando se pactaban

condiciones mejores a los montos máximos aprobados en resoluciones ministeriales; al mismo tiempo el Ministerio de Trabajo limitó el ejercicio real del derecho de huelga y se mantuvo la impopular Ley de Estabilidad Laboral del último GRFA que consagraba el despido injustificado (Iguíñiz Echevarría, Basay y Rubio, 1993; Webb, 1987).

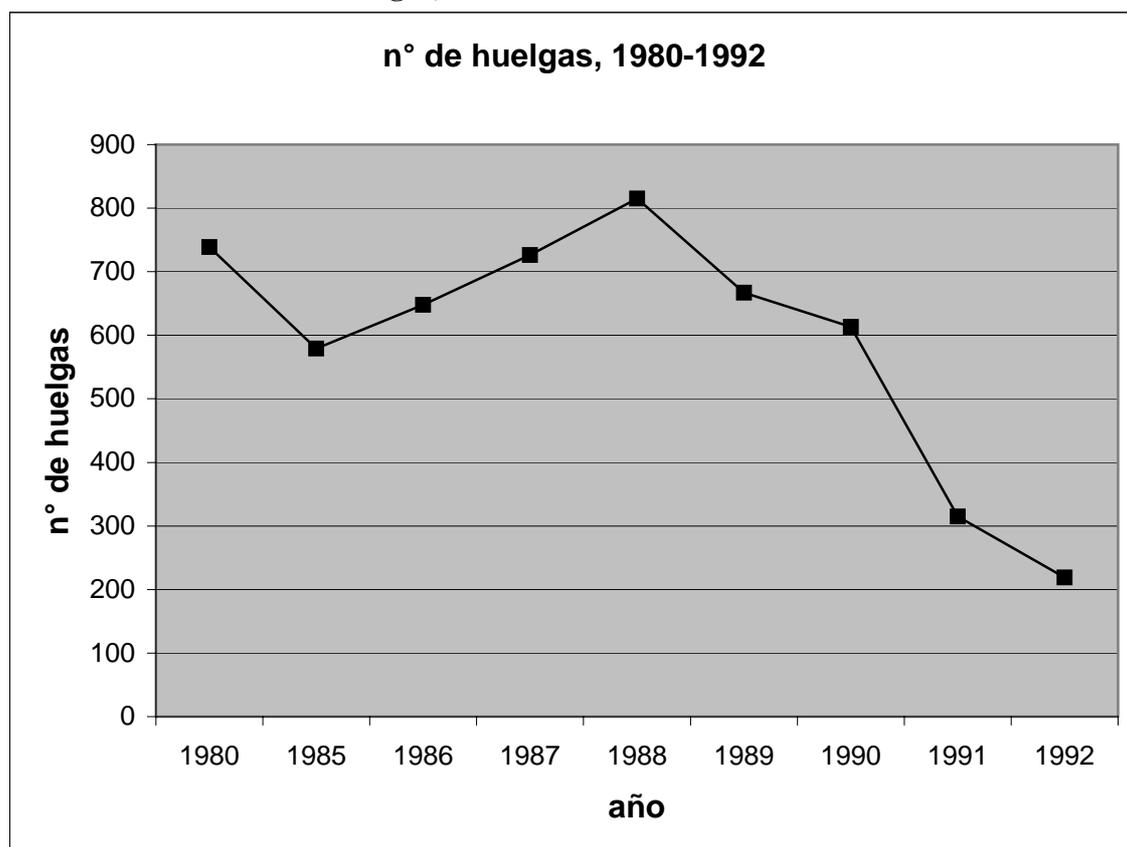
Cuando los sindicatos quisieron reaccionar a las medidas de Belaúnde se encontraron sin mucho margen de acción. En los primeros años de la nueva Presidencia la huelga del sindicato de base cobró un particular auge, dando por resultado un aumento de la actividad huelguística entre 1980 y 1983 respecto al año anterior. De hecho hasta 1982 lograron mantener el poder adquisitivo de los salarios, pero desde esa fecha se encontraron con que la huelga y la negociación colectiva se habían convertido en mecanismos de realización de demandas muy poco eficientes, debido tanto a la orientación del gobierno como, en particular, a la incidencia de la situación económica. De forma generalizada se encontraron con que los empresarios aprovechaban la huelga para ajustar su empresa a la contracción del mercado con paralizaciones en la producción. Esto provocó que las negociaciones se empezaran a acompañar desde 1983 con formas de presión externa ante el cierre patronal, el impago de salarios o los despidos con que se veían acompañadas las huelgas: huelgas de hambre, toma de rehenes y de locales empiezan a ser frecuentes. Estas acciones llegan incluso al terreno político, como cuando en 1984 los trabajadores de Cristal Ferrand toman las oficinas de coordinación parlamentaria de la mayoría gubernamental.

En 1984 la movilización ya muestra rasgos claramente diferenciados de los de finales de los años setenta. El carácter amplio y continuado de la protesta ha dejado paso a picos breves, más radicales, defensivos y localizados en sectores concretos. Este último aspecto está muy relacionado con la rápida diferenciación sindical, que se estaba produciendo de acuerdo a sectores laborales, entre un pequeño grupo de sindicatos enclavados en posiciones con mayor capacidad de presión y el resto (Parodi, 1986b: 104).

Junto a la huelga de base y a las presiones externas vemos cómo se intenta continuar en la línea de paros nacionales que tanto éxito tuviera a finales de los años setenta. Entre enero de 1981 y noviembre de 1984 se convocan seis, con demandas muy similares de aumentos salariales, control de precios, defensa de los derechos sindicales y cambio de política económica. De los seis únicamente tres fueron relativamente exitosos en su nivel de convocatoria, sin llegar nunca a los niveles precedentes, y los tres tuvieron como antecedente inmediato medidas gubernamentales de política económica. En enero

de 1981 y en marzo de 1984 se trató de alzas en los precios básicos y en marzo de 1983 de la formación de un nuevo Gabinete de orientación más liberal. Los otros tres paros, fallidos, fueron continuación de los anteriores como un intento de capturar la movilización para reivindicaciones sindicales. El éxito en cuanto a logro de objetivos, sin embargo, fue el mismo en las seis convocatorias. Belaúnde respondió a los paros con las mismas medidas que el GRFA. Suspensión de garantías constitucionales, prohibición de mítines, y declaración de los plazos de huelga como improcedentes. El escenario para los sindicatos había cambiado drásticamente: ahora precisaban de una correlación de fuerzas favorable en el parlamento y el único partido afín, IU, era minoritario.

Gráfico 6.1. Número de huelgas, 1980-1992



Fuente: Parodi (1987: 88); INEI, varios *Compendios Estadísticos*, y desde 1988 www.inei.gob.pe.

La llegada en 1985 del APRA a la Presidencia creó grandes expectativas populares, en particular con las promesas del nuevo presidente referentes a ayudas sociales y derechos laborales que culminan cuando en su discurso de toma de posesión Alán García promete

una nueva ley de estabilidad laboral (Carbonetto, 1987). Aunque en 1985 hay una nueva ley que devuelve la estabilidad perdida en los diez años anteriores, ésta se complementa con el PROEM (Programa de Empleo Temporal de Emergencia) (Pinilla, 1989: 215 y ss.). Así, mientras que los datos indican que el empleo efectivamente creció entre 1985 y 1986, también indican que la mayor parte de ese empleo fue precario a través del PROEM (Balbi, 1997: 137). Al final estas políticas del gobierno institucionalizaron la precariedad laboral y contribuyeron a debilitar a los de por sí declinantes sindicatos, puesto que afectaban principalmente a las bases sindicales –los trabajadores del sector formal- al buscar una adhesión del trabajador a la Presidencia que saltara por encima de los sindicatos. Precisamente éstas son las condiciones bajo las que se establecen los conflictos laborales durante la Presidencia de Alán García (Balbi, 1988).

Aunque el crecimiento económico que acompañó a los primeros tiempos de la Presidencia y las nuevas expectativas creadas hicieron disminuir la actividad huelguística -sobre el programa heterodoxo de la Presidencia aprista ver Carbonetto, (1987), Crabtree (1992), el mismo Alán García (1987), o León Astete y Paredes Lanatta (1988)-, ésta repuntó en 1986. Las huelgas de empleados estatales en abril y mayo de 1986 sentaron las bases de la protesta: cuando reclamaron aumentos salariales la respuesta del gobierno fue la negativa a negociar. A cambio proponía su propio cronograma de incrementos sin modificación (Wise, 1986). Ante el bloqueo de la negociación algunos trabajadores sobrepasaron la huelga, iniciando marchas y huelgas de hambre, ocupando locales oficiales, o realizando mítines espontáneos. El gobierno acabó por ceder, pero inmediatamente después regresó a la política de topes salariales de los dos gobiernos anteriores.

La ineficacia de los métodos sindicales no hace mas que agravar su pérdida de legitimidad popular. A finales de los años ochenta buena parte de las bases sindicales aprecian que las estrategias de la vanguardia están amenazando incluso su permanencia en el puesto de trabajo, creencia que incide todavía más en su poder de convocatoria, incapacitando seriamente a los sindicatos para coordinar protestas extensas que superen brotes puntuales (Balbi, 1994: 100). Esto se aprecia en las huelgas generales a partir de 1985. La CGTP convoca otras seis huelgas generales entre 1985 y 1992, todas ellas reivindicando un mayor poder adquisitivo de los salarios y estabilidad laboral, sin que por ello pudieran evitar que al final del periodo, en diciembre de 1992, los salarios

reales fueran un tercio de los de 1979 (Balbi, 1997: 141).¹⁰¹ La última gran huelga exitosa fue la de los trabajadores públicos de mediados de 1987. Pero la incidencia general de este decenio de protestas resulta más que discutible. El poder de convocatoria ha decrecido extraordinariamente y esto ya es apreciable en la debilidad de la reacción cuando el ciclo presidencial de Alán García entra en una fase recesiva y, a partir de 1987, eclosiona una gravísima recesión económica. La recesión y la inflación hicieron inviable cualquier posibilidad de regular el conflicto social con políticas redistributivas desde el Estado a partir de 1988 (Gonzales de Olarte y Samamé, 1991: 98, 103). Aun así el nivel de conflicto fue muy limitado. Entre 1988 y 1989 hay un nuevo pico, pero de alcance equívoco.¹⁰²

El resultado conjunto del declive sindical y de la fragmentación laboral se puede ver cuando Fujimori llega a la Presidencia. Casi inmediatamente anuncia un gran paquete de ajuste -el famoso Fujishock- que incluye medidas flexibilizadoras del mercado de trabajo (Campodónico, 1992), afectando justamente a las maltrechas bases sindicales. La CGTP responde convocando una huelga general que fracasa estrepitosamente. El último gran intento sindical se produce ante la ley de huelgas draconiana que surge de las modificaciones en la legislación laboral en los primeros meses de 1991. Como respuesta se forma un frente de sindicatos mineros, petroleros y del sector eléctrico, demandando derechos como el de indexación de los salarios y la retirada de esta legislación. Aunque logran algo respecto a los salarios, la ley se mantiene. Estas protestas se ven seguidas por otras huelgas sectoriales, como la del sindicato de enseñanza, minas, textil, metal, sin ningún efecto. Finalmente la CGTP llama a otra huelga general el 18 de julio de 1991, fracasando nuevamente. En noviembre de 1991 ni siquiera se produce un intento de responder a un nuevo paquete de medidas flexibilizadoras (González de Olarte, 1991; 1996), pese a que con el mismo se produce el cambio más radical en el mundo laboral desde 1980. El principio de estabilidad desaparece, se institucionaliza definitivamente la precariedad laboral, y se crea una pléyade de controles disciplinarios que maniatan posteriores intentos de protesta laboral.

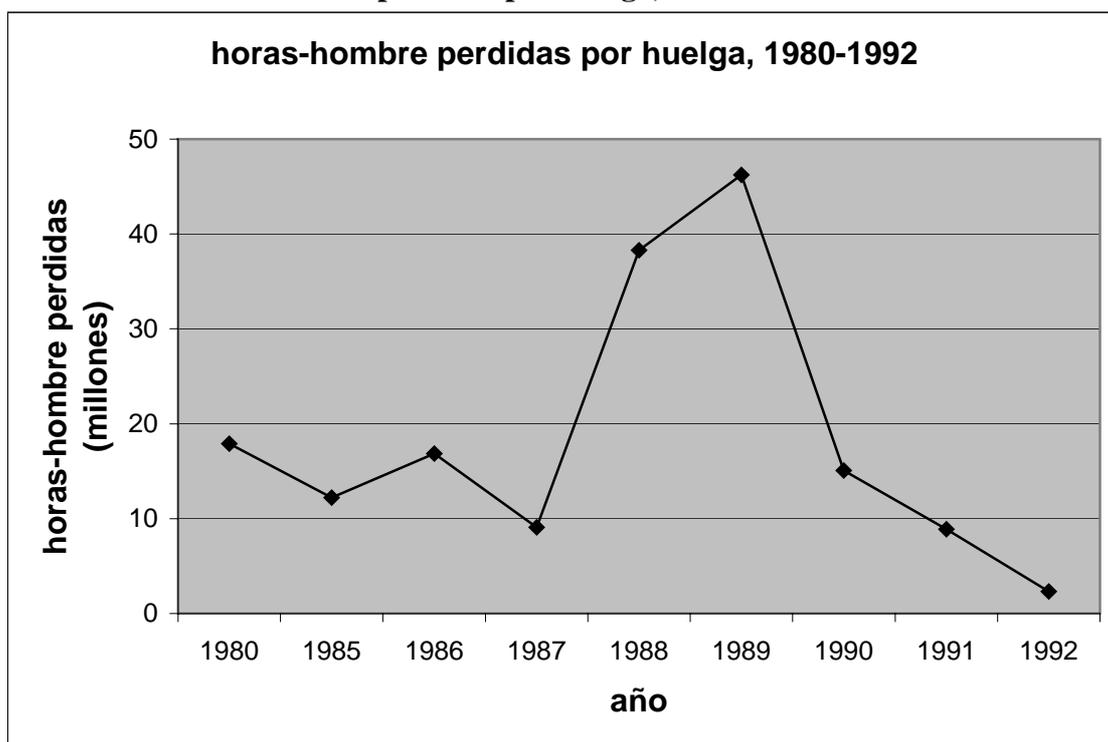
¹⁰¹ Hay que tener en cuenta que para entonces se calcula que los salarios reales de éstos están a una tercera parte de los que tenían en 1980 (*Quehacer*, nº 49, noviembre-diciembre 1987). El Banco Mundial (1989) y Cáceres (1989) aportan datos muy significativos sobre los efectos de las políticas de austeridad al final de la Presidencia García; y Alarco, Hierro y Salas (1990) sobre la economía peruana bajo durante toda la Presidencia.

¹⁰² El gran pico que se observa en 1988 tiene los mismos rasgos que el resto. Muy localizado, breve y radicalizado. En este caso, de los 38,2 millones de horas perdidas, 20,9 corresponden a la minería.

Tras el autogolpe la ausencia de protestas es todavía más significativa: la movilización social a inicios de los años noventa ha dejado de ser un recurso a tener en cuenta.

Casi inmediata al golpe, la carta de relaciones colectivas promulgada en julio de 1992 confirma la profunda desregularización emprendida por la Presidencia Fujimori (Balbi, 1997: 139). Restringe los derechos de sindicalización y huelga, permitiendo al gobierno, además, un estrecho control sobre el registro sindical. La convocatoria de huelga general de finales de 1992 constituye una enésima respuesta fallida. El último golpe contra el sindicalismo es la política de privatizaciones, al ser el sector público el último reducto del sindicalismo. En este terreno fracasa también la Central Intersectorial de Trabajadores Estatales. Su huelga, después de un mes, muestra también su aislamiento social. En 1992, de hecho, asistimos a las cifras más bajas de conflicto laboral en décadas, sólo superadas en los años siguientes.

Gráfico 6.2. Horas-hombre perdidas por huelga, 1980-1992



Fuente: Fuente: Parodi (1987: 88); INEI, varios *Compendios Estadísticos*, y desde 1988 www.inei.gob.pe.

6.2.- La nueva democracia y el reto institucional

6.2.1.- La Constituyente de 1978

Con los datos aportados más arriba, es evidente que el reto estratégico de los actores políticos en 1980 ya no era cómo controlar la protesta social sino, algo muy similar a la situación de 1963, cómo tematizar el campo político con el fin de evitar injerencias militares. Las condiciones, sin embargo, eran mucho más ventajosas que hacía cuatro lustros. De todas ellas, la más evidente era que la actitud de la cúpula de las Fuerzas Armadas hacia la política había variado sustancialmente tras la década larga de gobierno militar, de tal manera que ahora estaba decidida a desligarse de los problemas de gestión pública.¹⁰³ Es más, desde que se iniciara el proceso constituyente de 1978, que habría de sentar las bases de la nueva democracia, se manifestó como poco plausible que interviniera a no ser que percibiera una amenaza radical efectiva. En el contexto de movilización social de esos años, la amenaza se relacionaba con el poder de la nueva izquierda, si bien sus efectos se veían muy matizados por el funcionamiento de la Asamblea Constituyente y por el estrecho entendimiento entre los militares y los partidos tradicionales con el fin de encauzar el proceso. La amenaza golpista se alejaba, de esta manera, de los cálculos políticos (Cotler, 1994a).

Precisamente, en el contexto de movilizaciones sociales de finales de los años setenta, el APRA se convierte para los militares en la opción más aceptable para cerrar el espacio político a la protesta popular.¹⁰⁴ Con una izquierda extraordinariamente fragmentada y con el apoyo del GRFA, la alianza entre el APRA y el Partido Popular Cristiano controla la Asamblea Constituyente. De ahí el carácter paradójico que se atribuye con demasiada frecuencia a la Constitución resultante, que ampara el sistema democrático más amplio de la historia peruana al tiempo que genera una separación entre el mismo y la sociedad civil (Mauceri, 1997: 15).

La segunda gran ventaja era que si los militares contaban con el antecedente del GRFA para alejarse de la política, también los políticos contaban con un antecedente en los sucesos que centraron la división partidista de la primera Presidencia Belaúnde a la hora de definir las reglas que regirían las relaciones de poder de ahí en adelante. De hecho, la

¹⁰³ Hay un cambio de posición de los militares, pero no sólo de ellos. De hecho entendemos que el cambio “cultural” de creencias, preferencias y elementos de evaluación es uno de los resultados más relevantes del GRFA.

¹⁰⁴ Como dato curioso sobre ese acercamiento militar al APRA hay que incluir gestos muy simbólicos, como la suspensión de la romería anual que organizaban las FFAA a las tumbas de los oficiales asesinados en 1932 durante la revuelta aprista de Trujillo (Obando, 1999: 379).

relación que se imputó entre la crisis de 1968 y los efectos atribuidos a una Presidencia débil tuvo un papel determinante en la definición de las preferencias institucionales de buena parte de los constituyentes de 1978, en la misma medida en que sirvió para que Belaúnde aceptara los resultados de la Constituyente a pesar de haberse abstenido de participar en ella. El temor al bloqueo parlamentario y a la inoperancia del ejecutivo estuvieron tan presentes como para que el nuevo sistema político acabara gravitando en torno a la Presidencia en una medida mucho mayor de lo que nunca antes lo hubiera hecho en democracia.

El mismo proceso constituyente va a crear un lastre a corto plazo, remediable pero costoso, y es que la Constitución de 1979 difícilmente puede ser considerada como el resultado de un debate abierto e incluyente. Dos hechos nos hacen sostener esta idea. El primero es que algunas de las fuerzas políticas más relevantes durante los años ochenta no van a participar efectivamente en el proceso. Algunas porque se abstiene de hacerlo, a pesar de tratarse de una convocatoria abierta y sin vetos a ningún partido, circunstancia inédita desde 1930. Aun así, AP se negó a concurrir, en una mezcla de resentimiento de Belaúnde por haber sufrido el anterior golpe de Estado tanto como de cálculo táctico de las ventajas que podía reportarle de cara a las elecciones de 1980, cálculo que no podemos obviar porque en ellas resultó vencedor. Algunas pequeñas organizaciones de izquierda también optaron por autoexcluirse, aunque la mayoría no lo hiciera. De hecho, los partidos de izquierda coparon un tercio de los asientos. Sin embargo, su fragmentación, su ambigüedad estratégica y la proximidad entre el APRA y el gobierno militar hicieron que, en términos reales, no participaran en el diseño constitucional más allá de puntos específicos -para un panorama desde dentro de esa izquierda dividida ver Nieto (1983)-. Por tanto, del naciente sistema de tres partidos – Acción Popular con el Partido Popular Cristiano, APRA, e Izquierda Unida, que aglutinaría a la mayor parte de esa fragmentada izquierda-, sólo uno participó realmente en la creación de las nuevas normas políticas.

Con esto el eje de la constituyente se limitó a la coordinación entre el gobierno militar y el tándem formado por PPC y APRA, con clara preponderancia de este último, de manera que los resultados dependerán tanto o más de las presiones y movimientos entre el GRFA y el APRA que del debate entre los partidos que componían la cámara.¹⁰⁵ Esto

¹⁰⁵ Esto se aprecia muy claramente en el debate más acalorado de la constituyente, que versó sobre el procedimiento para elegir al Presidente, el *ballotage*. El PPC defendía una segunda vuelta, pensando que favorecía tendencias centrípetas que compensarían su menor estructuración respecto al APRA, y que

se aprecia desde la promulgación en octubre de 1977 del decreto ley que convoca a la Constituyente donde, además de limitar sus atribuciones a la elaboración de una nueva Constitución, se afirma que las reformas militares son inviolables, cuando fuerzas socioeconómicas con lazos significativos con el PPC propugnaban precisamente lo contrario. Durante los meses de debate parlamentario el GRFA tampoco se abstuvo de promulgar medidas con la abierta oposición de sus aliados políticos. No obstante, los militares también procuraron mostrar su incipiente distanciamiento de la política absteniéndose en muchos temas. Al parecer la estrategia militar se centró en establecer límites antes de que se promulgara la Constitución, sacando temas de la misma, en vez de intentar inmiscuirse seriamente en el proceso constituyente. Además, tampoco hay que creer que los militares controlaran de forma absoluta el proceso. Incluso se vio cómo algunas de sus ideas sobre temas tan delicados como el sistema de defensa nacional eran rechazadas sin que hubiera grandes reacciones.¹⁰⁶

El segundo de los hechos arriba señalados, la ausencia de debate, tiene que ver directamente con el contexto de protesta social. El objetivo de desmovilización va a pesar tanto o más que los objetivos teóricos que definen a una Asamblea Constituyente, la elaboración de un marco jurídico con un futuro indefinido. En ese contexto y con unos partidos de izquierda ligados a la movilización, los actores conservadores y el mismo GRFA tuvieron escasas tentaciones de introducir argumentos racionales basados en el interés público o el bien común cuando sabían que esas materias podían llevar muy fácilmente a que predominaran los términos de la izquierda. Antes al contrario, primó fuertemente la negociación estratégica sobre cualquier argumentación racional y, en esas condiciones, era imposible que el proceso creara un consenso democrático que viera la Constitución resultante como un bien colectivo, puesto que no fue así tratada en el debate (Elster, 1994). Por eso mismo, dentro de la negociación predominó la vertical

podría llevar a un bipartidismo, cálculo bastante errado, pues la existencia de una segunda vuelta acabó incentivando la multiplicación de candidaturas en la primera vuelta. Para lograrlo no dudó de hacer concesiones. Así, aceptó una disposición transitoria claramente pensada para favorecer al APRA, por la que el Presidente sería elegido por mayoría simple en 1980; y aceptó el sufragio universal que defendía la izquierda, a pesar de sus reticencias sobre el voto de los iletrados. El acuerdo entre el PPC y el APRA era tanto más fácil cuanto que ambos partidos consideraban que la segunda vuelta a la francesa crearía un umbral difícil de sobrepasar por una izquierda que en la constituyente había reunido un tercio del voto, si bien muy dividido (Schmidt, 1996b: 330).

¹⁰⁶ El “Oficio de 13 de septiembre de 1978 de la Presidencia de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente” transcribe las propuestas del Comando Conjunto sobre la Constitución en temas de Defensa Nacional, encaminadas a reforzar su posición. Entre otras cosas pedían que los tres ministros militares fueran generales en activo, que se recogiera el “carácter tutelar” de la Fuerza Armada y, cosa muy llamativa, que la organización y asignación de personal no fuera regulado por ley. Ninguna de las tres propuestas fue recogida por la Constitución. No obstante, como veremos, el Sistema de Defensa Nacional quedó bajo control militar.

y extrapolítica -con otras instituciones, como los militares- sobre la horizontal e intrapolítica -entre partidos-.

El resultado es una Constitución que supone un compromiso temporal entre militares y partidos conservadores, pero que va a encontrarse con dificultades de principio para ser aceptada como base permanente del sistema político por parte del conjunto de los actores (Bernaes Ballesteros, 1989). Esto será particularmente relevante para los partidos que poco después formarán IU, con graves consecuencias que se mostraron a finales de los años ochenta. La ausencia de un consenso de origen no será, sin embargo, excesivamente grave por sí sola. Muy rápidamente los problemas de consenso que pudieran surgir del proceso constituyente fueron compensados por el éxito de la estructura de incentivos que creó, favoreciendo la acción de los partidos sobre la organización social y el desplazamiento hacia formas de intermediación política frente a la acción colectiva directa.¹⁰⁷ En las elecciones de 1980 AP concurre, asumiendo los resultados de la constituyente, y poco después de esas elecciones la izquierda se une en un frente electoral, tras apreciar los costes que tenía la fragmentación en el nuevo sistema y las dificultades para participar en el proceso de decisiones públicas si no se contaba con fuerza en las instituciones. Por vez primera la fuerza de los hechos hacía que el patrón de la política se encaminara hacia un respecto general a las reglas de la democracia procedimental que parecía romper con la inestabilidad de los regímenes políticos en Perú desde su independencia (Dietz, 1992: 237). Distaba, sin embargo, de ser un régimen consolidado.

6.2.2- El diseño constitucional y las posiciones de veto

Respecto a la Constitución de 1933 el rasgo más relevante de la de 1979 es la ampliación de los poderes del ejecutivo, en puridad de la Presidencia. Además de atribuciones típicas como la de decretar el estado de emergencia y de sitio, que devino fundamental en la lucha contra las guerrillas que surgirán poco tiempo después, la figura del presidente se ve reforzada en tres aspectos fundamentales: en el ámbito financiero, en la capacidad de respuesta a mociones de censura contra el Gabinete, y en sus

¹⁰⁷ Por otra parte, centrar la permanencia de las nuevas democracias en el consenso social o en la cultura política puede llevar a errores de cálculo tan llamativos como el que cometió Bernales al creer que: “Si ha habido continuidad del régimen democrático constitucional hay que atribuirlo entonces a un mayor desarrollo de la conciencia popular, a la internalización de las libertades políticas como una conquista y un bien que es necesario preservar a pesar de los errores del gobierno de turno. Vale decir, que se va produciendo un fenómeno de arraigo democrático en las masas y que es esta vocación popular por la democracia, lo que le está dando firmeza a la continuidad del régimen democrático constitucional.” (1989: 140-141).

atribuciones legislativas.¹⁰⁸ En conjunto son 42 los artículos de la nueva Constitución que otorgan poderes al Presidente, definiendo un régimen marcadamente presidencial, pero aun así con ciertas limitaciones.

En primer lugar, el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución le faculta para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera -mediante decreto supremo de carácter administrativo- cuando así lo requiera el interés nacional, y con cargo a dar cuenta al Congreso. Esto es, no necesita de ninguna autorización previa para legislar. Lo más llamativo es que el Congreso carece de atribuciones para ratificar estos decretos supremos y, por tanto, muy difícilmente puede ponerlos en cuestión. De hecho, para derogarlos precisaba emitir una nueva ley, en un proceso de por sí prolongado. Puesto que el interés nacional es una categoría marcada por su elasticidad, el uso de este artículo ha dependido única y exclusivamente del arbitrio presidencial, de manera que se ha llegado a utilizar con cierta frecuencia para modificar a posteriori leyes parlamentarias, para temas que muy difícilmente podían considerarse económicos, y atribuyéndole en la práctica un carácter de ley bastante discutible (Eguiguren, 1990: 215). En el siguiente cuadro se puede apreciar la facilidad y liberalidad con que los tres presidentes recurrieron a este mecanismo, en claro contraste con la erosión de las funciones legisladoras del Congreso.

Cuadro 6.1. Actividad legislativa, 1980-1992

PRESIDENCIA	Belaúnde (1980-1985)		García (1985-1990)		Fujimori (1990-1992)	
	número	porcentaje	número	porcentaje	número	porcentaje
TIPO DE DATOS						
Leyes producidas con la delegación legislativa	348	20,00%	263	13,40%	156	19,90%
Leyes producidas con el art. 211.20	667	38,40%	1.033	52,70%	562	71,60%
Leyes aprobadas por el Congreso	724	41,60%	665	33,90%	67	8,50%
LEGISLACIÓN TOTAL	1.739		1.961		785	
Leyes del Congreso vetadas por el Presidente	38	5,20%	60	9,00%	35	52,20%
Casos en que el Presidente ignoró la superación del veto	0		3		8	

Fuente: Bernales Ballesteros (1989: 162-163), Kenney (2004: 82), Schmidt (1996b: 110, 118).

¹⁰⁸ El gran límite al Presidencialismo en 1979 es otra novedad, la descentralización -arts. 259 a 268-, pero hasta 1991 no se pusieron definitivamente en marcha las regiones. Por supuesto, el golpe del año siguiente paralizó completamente el proceso, que hasta ahora sigue empantanado -véase el fallido referéndum de 2005 sobre la creación de regiones-.

Por otra parte, las atribuciones legisladoras no se limitan a estos decretos supremos sino que encuentran otro medio decididamente expansivo en la iniciativa legislativa, que en la práctica equipara a la Presidencia con el Congreso. Aunque la iniciativa legislativa correspondía en la misma medida a ambas cámaras y al ejecutivo, ha sido este último quien ha asumido el papel central –práctica nada extraña en las democracias actuales-. Así, el 70% de las leyes aprobadas en el Congreso durante la Presidencia de Belaúnde tuvieron su origen en la iniciativa del ejecutivo sin contar, por supuesto, los decretos legislativos emitidos gracias a la delegación legislativa y los decretos supremos al amparo del art. 211-20. Y no parece que con García la tendencia variara, pues aunque el número de leyes fue menor, la mitad fueron presentadas por el ejecutivo, y su número se vio compensado por el aumento de los decretos supremos (Bernales Ballesteros, 1989: 162-163; Eguiguren, 1990: 181-232).

La combinación de formalismo legal con discrecionalidad en la práctica, que se deriva de un diseño constitucional donde priman las fórmulas de excepcionalidad, se ve reforzada por un tercer mecanismo, la delegación legislativa –art. 188-, que permite legislar al ejecutivo mediante decretos legislativos. Con carácter de ley, exigen que cuando el Congreso quiera derogarlos deba promulgar otra ley. A diferencia de los decretos supremos, la delegación sí está regulada dentro de unos límites claros. Se otorga con un plazo de tiempo determinado, para una materia concreta y, evidentemente, pasa por que sea el Congreso quien la otorgue y ratifique sus resultados. Sin embargo, la práctica ha demostrado un uso bastante más inespecífico, aprovechando desde el inicio la delegación para un número indeterminado de leyes, incluidas algunas que tienen carácter de constitucionales, sin olvidar que también se ha utilizado para temas tributarios.¹⁰⁹

Estos poderes legislativos de la Presidencia se veían reforzados por otra figura nueva, el veto. El Presidente puede devolver al Congreso los proyectos de ley que éste hubiera aprobado para que los vuelva a discutir y a votar -art. 193-. No obstante, se trata de un medio bastante débil en la lucha formal entre poderes, puesto que una mayoría absoluta en el Congreso puede refrendar la medida vetada y, en caso de que el Presidente se niegue a promulgarla, tanto el Presidente del Congreso como el presidente de la

¹⁰⁹ El caso más claro antes de Fujimori, pero ni mucho menos el único, fue la ley 23230 que delegaba en el gobierno de Belaúnde atribuciones para revisar todos los decretos ley del GRFA, mismos que estaban protegidos por la Constitución. Esta autorización tuvo como resultado más de 200 nuevos decretos legislativos donde se delinea la política económica y social del país sin pasar por una reforma constitucional.

Comisión Permanente, cuando el Congreso esté en receso, pueden hacerlo. Por supuesto, cuando el presidente cuenta con mayoría en el legislativo y con la lealtad de su grupo parlamentario, hay otras medidas mucho más eficaces para evitar una ley indeseada. En consecuencia, hasta que Fujimori llega a la Presidencia el veto sólo se utilizó en muy contadas ocasiones. Sin embargo, en el caso de Fujimori, en un contexto de alianzas parlamentarias muy volátiles, el veto se mostró relativamente eficaz a pesar de su perfil bajo. Fujimori llegó a rechazar el 52% de las leyes que le llegaron a iniciativa del Congreso para su promulgación, y aunque el 23% del total global fueron confirmadas por mayoría absoluta, un porcentaje similar acabó por ser desestimado (ver cuadro 6.1).

Además de estos instrumentos de acción que convierten a la Presidencia en una instancia mucho más activa de lo que fuera con la Constitución de 1933, el Presidente sigue escapando a la fiscalización del Congreso. Reúne las facultades de Jefe del Estado y cabeza del ejecutivo y, al mismo tiempo que el artículo 201 de la Constitución lo define como “personificando la nación”, poder moderador por excelencia, las decisiones de gestión se concentran en sus manos, de tal manera que puede tomar amplísimas decisiones directas bajo las salvaguardas relativas a un poder neutral (Bernaes Ballesteros, 1989: 153). De hecho, el presidente únicamente puede ser destituido en casos muy extremos, teniendo como causas una incapacidad física permanente, incapacidad moral, traición a la patria, impedir las elecciones, disolver el Congreso o impedir su reunión o funcionamiento, así como el del JNE y el del Tribunal de Garantías Constitucionales –arts.206 y 210-.

El control cotidiano del legislativo recae, entonces, sobre el Gabinete –art. 211-, que vuelve a ocupar la posición más débil en el esquema de poderes. Susceptible de censura legislativa, bajo el arbitrio presidencial, y sin capacidad de respuesta institucional. El presidente nombra a los ministros y los renueva sin más razón que sus preferencias, mientras que la Cámara de Diputados los puede interpelar y censurar. En la práctica su posición ha sido todavía más débil que sobre el papel, más por la tendencia acaparadora de la Presidencia que por la obstrucción del parlamento. El verdadero jefe del Gabinete es el mismo Presidente de la República, quien lo convoca y preside, imponiendo su agenda. El Presidente del Gabinete sólo ejerce estas funciones a falta del jefe de Estado. El único Gabinete que, excepcionalmente, contó con autonomía en la práctica fue el de Manuel Ulloa (1980-82), en quien Belaúnde delegó funciones de gobierno para gestionar la política económica. A falta de un primer ministro con claras funciones de

coordinación, en el resto del periodo que va de 1980 a 1992 ha predominado un marcado personalismo por parte del presidente combinado con un funcionamiento fragmentado del Gabinete, acostumbrado a tratar individual y directamente con el presidente más que a trabajar en equipo.¹¹⁰

En contraste con el mantenimiento de tal dependencia del Gabinete respecto a la Presidencia, la capacidad del legislativo para emprender una moción de censura se ha visto reducida. Cualquier representante de ambas cámaras puede pedir a los ministros los informes y datos que estime necesarios para su función; el Congreso en su conjunto o cualquiera de sus cámaras puede nombrar comisiones de investigación; la Cámara de Diputados puede exigir la responsabilidad política de los ministros, y los ministros están obligados a comparecer si los diputados los llaman para ser interpelados, llegando a ser censurados. Pero, mientras que bajo la Constitución de 1933 el primer ministro y su Gabinete dependían de la confianza del Congreso hasta el punto de que un solo parlamentario de cualquiera de las dos cámaras podía plantear una interpelación y sólo requería el voto de una quinta parte para que se aprobara la moción y el ministro fuera interpelado, pudiendo ser inmediatamente censurado y obligado a dimitir con el voto de la mayoría de los legisladores, con la Constitución de 1979 los umbrales se han elevado. Ahora sólo la Cámara de Diputados puede interpelar y censurar. Para presentar la moción de interpelación se precisa del apoyo de un 25% de los diputados, y debe llegar a un tercio para que sea aprobada. Además, plantea un periodo de enfriamiento de tres días entre la interpelación y la posibilidad de censura, que debe ser por mayoría absoluta.¹¹¹ Incluso en este ámbito el recuerdo de la inestabilidad ministerial de los años sesenta tiene como resultado la introducción de un elemento de poder presidencial.

¹¹⁰ No hizo falta esperar a Fujimori para encontrarnos con presidentes que gobernarán con independencia de su partido, grupo parlamentario o ministros. El proyecto de ley de estatización de la banca en 1987 fue la muestra más espectacular, aunque sólo fuera porque lo sorpresivo de su anuncio en el mensaje del presidente al Congreso con que se inicia cada curso legislativo, pero los datos indican que en el fondo y en la forma respondió a una forma de gobierno presente desde 1980. El carácter personalista de la forma de gobierno, por otra parte, ha venido siendo uno de los tópicos más constantes en los estudios al uso que relacionan los problemas de la democracia con las falencias autoritarias de la cultura política peruana (Ballón, 1986b: 15; Cotler, 1993: 72; Grompone, 1991: 193-194; 1993: 11; McClintock, 1999: 338; Monge, 1989: 128; Panfichi y Francis, 1993; Panfichi y Sanborn, 1995:42; Rubio Correa, 1988: 75).

¹¹¹ Este juego con los plazos en beneficio del ejecutivo se puede apreciar también en la modificación del procedimiento de aprobación de la ley presupuestaria que impedía al Congreso crear nuevas partidas o ampliar el presupuesto. Esta limitación en las modificaciones que pudiera introducir estaba encaminada directamente a evitar la repetición de presupuestos alternativos que se había dado en 1967 y 1968. Además, el procedimiento presionaba para que el Congreso aprobara rápidamente los presupuestos, intentando evitar debates prolongados. El presidente tiene un plazo de treinta días desde que se inicia la Primera Legislatura Ordinaria cada 27 de julio para remitir su proyecto de presupuesto. En caso de que no se apruebe cuando acabe esta legislatura el 15 de diciembre, el proyecto entra automáticamente en vigencia promulgado como decreto legislativo -art. 198 de la Constitución de 1979-.

Mientras que el presidente no puede ser removido de su cargo salvo por razones excepcionales, el presidente sí puede disolver la Cámara de Diputados –no el Senado-, algo que antes no podía, y convocar nuevas elecciones. Para ello los diputados habrán de censurar o retirar su confianza al Gabinete en su conjunto hasta en tres ocasiones – art. 227-. Sin embargo, se pueden censurar cualquier número de ministros individualmente sin que el presidente pueda disolver la cámara, y el mismo requisito de tres censuras no deja de ser alto, con lo que todavía deja un amplio margen al legislativo en caso de que quiera utilizar la censura.

En todo caso, la combinación de gobiernos con mayoría parlamentaria junto a una relativa disciplina de voto hizo desaparecer, en la práctica, los cuestionamientos formales al gobierno durante las dos Presidencias de los años ochenta. En cualquier cálculo de votos la oposición tenía poder para interpelar a los ministros pero carecía del número necesario para censurarlos o para bloquear la concesión de la delegación legislativa (ver cuadro 6.4). Los datos son claros. En los cinco años de la segunda Presidencia Belaúnde la oposición sólo sumó tres interpelaciones, una de ellas a todo el Gabinete y las dos restantes a ministros concretos. Hasta 1989 la Presidencia García vio como se interpelaba en dos ocasiones a los Gabinetes Alba Castro y Larco Cox. El primero, en relación con la crisis de los penales de 1986, llegó a contar con el voto de confianza aprista para acabar con las dudas. Ningún ministro llegó a ser sometido a una moción de censura. Esto, por cierto, no redundó en una gran estabilidad ministerial, habida cuenta su dependencia de otros factores como las decisiones de la Presidencia al respecto y la presencia de presiones de fuera del campo político –relativas, en particular, a la política económica- (ver cuadro 4.3). Es más, la primera y única censura a un ministro bajo la Constitución de 1979 se produjo en 1991, en plena crisis entre Fujimori y el Congreso. La diferencia con la primera Presidencia Belaúnde en este indicador no puede ser más llamativa. De esta manera, la década se caracterizó por una calma política que contrasta con la idea que presenta a esta democracia peruana como una de las menos estables de América Latina (Cameron, 1994; Dietz, 1992; Mauceri, 1996; McClintock, 1989; Cotler, 1993; Tuesta Soldevilla, 1994).

Adicionalmente, el funcionamiento de las mayorías en el parlamento se ve acompañado por otros elementos internos que inciden en una baja eficacia legisladora y fiscalizadora del Congreso. La ausencia de mecanismos de control internos, que resultan en una falta de asistencia regular de los legisladores; la deficiente organización y el funcionamiento de las comisiones dictaminadoras o el anacronismo de los reglamentos de las cámaras,

son temas conocidos. Algunos cambios tampoco parecen haber surtido efecto, como el nuevo reglamento con que se dotó el Senado durante la Presidencia de Belaúnde, sin que supusiera modificaciones significativas en los métodos de trabajo. En todo caso no deja de ser llamativo que hasta 1988 no se haya actualizado el reglamento de la Cámara de Diputados, que seguía manteniendo muchos procedimientos del reglamento de 1852. La tendencia al trabajo improvisado y la resistencia a la especialización es, por todo ello, habitual. Esto se aprecia en la falta de asesores interdisciplinarios, en la escasa especialización de las comisiones y en la misma deficiencia de los servicios de las cámaras -biblioteca, informatización, sin un centro de investigación de la producción legislativa-.

Recapitulando, si la Constitución otorgaba amplios poderes al presidente, también dejaba un amplio margen para que el legislativo censurara a sus ministros, paralizara sus proyectos o revisara las acciones que emprendiera bajo mecanismos extraordinarios, circunstancia que dependía sustancialmente del poder del partido en el gobierno.¹¹² El resultado en conjunto de todo el diseño constitucional no puede ser más paradójico (Bernal Ballesteros, 1989; Bernal Ballesteros y Rubio Correa, 1988). Había buscado limitar las posibilidades de que un gobierno en minoría se viera paralizado por un parlamento poco responsable, pero con ello había dejado pocos caminos para mostrar las diferencias sin que éstas pasaran por mecanismos extraordinarios que iban a enrarecer todavía más la situación. Además, cuando se debilita al Congreso en su balance con la Presidencia se hace con el objetivo de que ésta se convierta en el instrumento clave para solucionar crisis futura, con lo que no se tiene en cuenta otra posibilidad: que las estrategias de defección y la crisis tengan su origen en la Presidencia.

Durante los años ochenta esta posibilidad permaneció inédita, con el parlamento maniatado por la mayoría gubernamental. En estos años los intentos de control y fiscalización por parte de la oposición tendieron a desplazarse hacia el sistema de comisiones de investigación, sin que tampoco allí obtuvieran grandes resultados. Al igual que sucediera en las comisiones legislativas, el funcionamiento de las mayorías

¹¹² Son varios los artículos que establecen medidas de control legislativo. Así, el art. 231 establece controles parlamentarios sobre los estados de excepción y de sitio, que necesita para su prórroga -que no para su declaración inicial- de su consentimiento. Puede formar comisiones investigadoras -art. 180-, poniendo en marcha el procedimiento de antejuicios cuando haya infracciones a la Constitución y la comisión de delitos en el ejercicio de la función -arts. 183 y 184-, invitando a ministros a que informen en el parlamento -art. 222-, interpelándolos en la cámara de diputados -art. 225-, y censurándolos también en esa cámara -art. 226-, dejándoles en la obligación de renunciar.

gubernamentales, que no aceptaron en ningún momento el papel de control que tiene la minoría parlamentaria, se extendió a estos organismos amparándose en los abundantes anacronismos de las regulaciones de ambas cámaras para obstruir cualquier avance. De esta manera, mientras que las comisiones investigadoras se crearon con profusión, tanto para temas concretos como para otros generales, su número no guardó ninguna relación con su eficiencia.

Así, la consecuencia de un diseño marcadamente presidencialista combinado con gobiernos mayoritarios y disciplina de partido, fue la desaparición de las posibilidades de fiscalización por el legislativo, cuanto menos de bloqueo, que todavía estaban presentes en la legislación. El hecho más llamativo es que, en estas condiciones, el presidente cuenta con tales atributos que no precisa del consenso de otros actores políticos para emprender las políticas que crea oportunas. Su único límite, en este caso, es el que deriva de las capacidades estatales para poner en práctica sus proyectos y de su autonomía respecto a otros campos. En la práctica, si las elites políticas opositoras no eran capaces de movilizar recursos sociales, militares o económicos, contando únicamente con sus recursos institucionales serían incapaces de frenar a gobiernos mayoritarios, con lo que el que las elites estuvieran o no divididas carecía de relevancia, siempre y cuando esa división se circunscribiera a la línea gobierno-oposición, puesto que carecía de medios con los que surtir efectos.

Con una sujeción tan manifiesta del legislativo a la Presidencia, si los gobiernos de esos años hicieron un uso tan sistemático de la delegación legislativa y de las medidas de urgencia como el que hemos visto, su razón no debe buscarse tanto en el temor a que fueran bloqueadas por el legislativo como al interés por evitar que ciertas materias se convirtieran en objeto de discusión pública. Aquí sí que encontramos un papel, aunque sea residual, para el Congreso, convertido en caja de resonancia de las protestas de la oposición. Circunstancias como la ausencia de un sistema de portavoces y el mismo funcionamiento de las sesiones parlamentarias contribuían a alargar hasta lo increíble los debates. En teoría es en la “primera hora” cuando se organiza el orden del día, se presentan los proyectos de ley y se formulan peticiones. La regla es que durante esta “primera hora” cualquier diputado pueda intervenir y no cuente con límites de tiempo. La consecuencia es que, al final, el trabajo del orden del día queda relegado por la definición de ese mismo orden del día. Si combinamos esta dinámica con la del funcionamiento de las comisiones, donde la estrategia era aceptar la entrada de proyectos de la minoría para después paralizarlos en las comisiones correspondientes,

nos encontramos con una situación extraña. Con la labor de fiscalización bloqueada en las comisiones, la “primera hora” se convierte en el único espacio de debate sin restricciones, caja de resonancia de las quejas de la oposición pero, evidentemente, no por ello en el espacio idóneo para sacar adelante una actividad legislativa coherente.

Con este marco, la cuestión está en saber qué ocurre si se llega a reproducir una situación donde el presidente esté en minoría y donde la mayoría opositora sea hostil, como en los años sesenta. Las Presidencias de Belaúnde (1980-1985) y Alán García (1985-1990) contaron con sólidas mayorías parlamentarias y partidos relativamente obedientes al dictado presidencial, eliminando el tan temido bloqueo parlamentario y llevando a que las reglas diseñadas para hacer frente a esta tesitura acabaran siendo empleadas con otro uso muy diferente. En 1990, sin embargo, cuando Fujimori es elegido para la Presidencia con una minoría en el legislativo y en unas condiciones donde de nuevo las presiones sobre la agenda pública eran muy marcadas, el diseño se encontró frente a su auténtica validación. ¿Bastaría con el diseño constitucional para que las instituciones se sobrepusieran a sus actores?

6.2.3- ¿Crisis partidista? Las elecciones de 1990 y la definición de los actores con poder de veto

Si las elecciones de 1980 y 1985, al conformar Presidencias con mayorías parlamentarias, habían reducido al mínimo los actores con poder de veto, en las elecciones de 1990 va a suceder todo lo contrario. En algo que se ha calificado como un tsunami (Schmidt, 1996b), los partidos pierden el control de la elección presidencial y se encuentran con la victoria de un candidato virtualmente desconocido (Durand, 1996: 100-105). Aunque a posteriori fueron tomados más en serio los abundantes indicios sobre la precariedad del sistema de partidos que la precedió, en ese momento la sorpresa fue casi absoluta. No en vano apenas dos meses antes de la primera vuelta, que se celebraba el 8 de abril, Fujimori aparecía como una de esas opciones residuales y más o menos extravagantes que suelen darse en unas elecciones presidenciales tan abiertas como estas, donde llegaron a concurrir nueve candidatos. Entonces contaba con una intención de voto del 3% en Lima, estimable por la concentración electoral que se daba en la capital pero, aun así, ínfima en el cómputo general (Daeschner, 1993). Todavía entonces, y dentro de lo que cabe, podía pensarse que los partidos políticos controlaban las elecciones. El crecimiento en la intención de voto era algo tan imperceptible que incluso dos semanas antes se estimaba en menos del 9% a nivel nacional. No obstante,

el día de las elecciones recibió el 29% de los votos válidos, quedando sólo por detrás de Vargas Llosa, que no logró la mayoría absoluta. En la segunda vuelta Fujimori capitalizó el voto contra Vargas Llosa y venció holgadamente (ver cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. Elecciones de 1990

Partido	Diputados (*)		Senado (*)		Generales (1) (*)		Generales (2) (*)	
FREDEMO	1.492.513	(30,08%)	1.791.077	(32,33%)	2.163.323	(32,57%)	2.708.291	(37,62%)
APRA	1.240.395	(25,00%)	1.390.954	(25,11%)	1.494.231	(22,50%)		
Cambio 90	819.527	(16,52%)	1.204.132	(21,74%)	1.932.208	(29,09%)	4.489.897	(62,38%)
Izquierda Unida	497.764	(10,03%)	542.049	(9,78%)	544.889	(8,20%)		
IS	264.147	(5,32%)	303.216	(5,47%)	315.038	(4,74%)		
Otros**	641.124	(13,04%)	341.212	(6,16%)	191.895	(2,89%)		
Votos válidos	4.961.470		5.539.680		6.641.584		7.198.188	
Votos nulos	917.992		779.759		569.537		604.598	
Votos blancos	939.074		556.511		625.995		155.446	
Votos emitidos	6.818.536		6.875.950		7.837.116		7.958.232	
Absentismo	3.194.689		3.136.375		2.176.109		2.049.382	
Total de inscritos	10.013.225		10.013.225		10.013.225		10.007.614	

(*) Entre paréntesis, porcentaje sobre el total de votos válidos.

(**) Incluye: Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos; Frente Popular Agrícola-FIA del Perú (FREPOP); Unión Cívica Independiente; Mov. Regionalista Loreto; Frente Tacneñista; Mov. Indep. en Acción; Unión Nacional Odríista; Unión Democrática; Mov. de Bases Hayistas; Somos Libres; e independientes. Además, para el Senado se añaden otras cuatro listas: Frente Indep. De Retirados; Cooperación Nacional; Movimiento Independiente Solidaridad; Confederación Honorífica Lucha Organizada Independiente.

Fuente: JNE (www.jne.gob.pe)

Al mismo tiempo que la entrada de Fujimori en la segunda vuelta acaparaba la atención de los resultados de 1990, los partidos mantenían una posición sólida en las elecciones legislativas, estableciendo así el marco de los juegos políticos a partir de entonces y las condiciones del conflicto posterior. Mientras que Fujimori logra la Presidencia, el volátil movimiento electoral en que se apoya, Cambio 90, obtiene unos resultados muy pobres en las legislativas, quedando en manifiesta minoría parlamentaria frente a los partidos políticos tradicionales, que demostraron una debilidad sólo relativa. Por más precarias que fueran sus estructuras y por mayor que fuera el escepticismo y la decepción de los votantes, los partidos todavía estaban en condiciones de hacer valer su capacidad organizativa. Sin un partido que realmente lo respaldara, Fujimori podía dar por descontado contar con una base sólida como dato de partida.

Aunque el interés directo que hay en este proceso para nuestro objeto de estudio estriba en sus resultados y en cómo éstos afectan a la dinámica elitista y a las líneas de tensión entre poderes institucionales, las razones que explican estos resultados también nos

atañen en tanto en ellas radica el criterio central para comprender el espectro de alianzas tan amplio como excluyente que se va a dar después, haciendo que estos resultados tengan una relación tan directa como obvia con el enfrentamiento entre el Congreso y la Presidencia que precederá al autogolpe de 1992. Al fin y al cabo, si los partidos hubiesen sido capaces de controlar también la elección presidencial habría sido inimaginable la victoria de un candidato independiente, y un candidato con fuertes lazos partidistas difícilmente se habría enfrentado como lo hizo Fujimori a todo el sistema de partidos. Como parte de este sistema, es previsible que sus orientaciones políticas hubieran estado más ligadas a la aceptación de las reglas que a la posibilidad de su ruptura, por lo que si en los resultados de 1990 no está necesariamente la causa de la crisis de 1992, sí es indudable que allí se localiza el origen de algunas de sus dinámicas más visibles.

Efectivamente, la condición *sine qua non* para que Fujimori venciera tal y como lo hizo se encuentra en el parcial extrañamiento de los partidos políticos como actores electorales centrales. Sólo su debilidad e ineficacia para controlar las elecciones y monopolizar la representación hace factible la entrada en juego de un actor ajeno a sus estructuras.¹¹³ Por eso mismo estas elecciones, además, ofrecerán un test decisivo para las teorías que relacionan la fortaleza de los partidos políticos con la volatilidad del voto, y las preferencias de voto con el sistema electoral. De hecho, durante toda la década de los años ochenta los partidos fueron incapaces de asentarse como organizaciones mediadoras entre el proceso político y los ciudadanos (Lynch, 1999), pese a que el sistema de partidos inaugurado en 1980, eventualmente inestable, fuera el más amplio y socialmente representativo de toda la historia del Perú.

En el contraste entre la amplitud de la representación y la debilidad del lazo que se establece entre representantes y representados se han localizado alguno de los tópicos más frecuentes en los estudios sobre Perú, como es la preocupación por la desarticulación del país (Cotler, 1993: 301). Los argumentos son semejantes en cierta medida a los aplicables en la explicación de la debilidad sindical. Así, algunos autores han destacado que la inoperancia de las reglas de acceso al sistema político, por muy amplias que sean, para solventar la separación entre los sectores populares y la

¹¹³ Frances Hagopian (1998a) presenta suficientes evidencias del retroceso general de los sistemas de partidos en América Latina en los años 90 como para entender que no es un fenómeno que se limita al caso peruano. En términos más generales las tendencias carismáticas y plebiscitarias se pueden entender como un fenómeno regional y no sólo peruano (Cerdas, Rial y Zovatto, 1992; Novaro, 1995; Vilas, 1995; Zermeño, 1989).

organización partidista formal ha producido el resultado paradójico de oligarquizar el poder político, creando una masa electoral flotante susceptible de dar su apoyo a opciones independientes (Adrianzén, 1992a). Ballón señala al Estado directamente, en su papel desarticulador de la sociedad, que amplió en vez de cerrar la brecha entre la democracia social y la democracia política, si bien también señala directamente hacia el estilo político de los partidos como una razón de su escasa base social y, en concreto, a otro de los tópicos más frecuentes, la pervivencia de una tradición y un estilo de liderazgo político autoritarios (Ballón, 1987: 119). Stokes, por su parte, recuerda que a la ausencia de mecanismos de control que liguen a los candidatos con sus representados una vez electos se suman los efectos inesperados de algunos mecanismos pensados para ampliar la representación, como es el caso del voto preferencial en listas abiertas, que se supone que podía reflejar más ampliamente las preferencias del electorado pero que acabó por tener efectos perversos sobre la consolidación de los partidos, pues abrió la competencia entre candidatos de un mismo partido en detrimento de la organización y, en el peor de los casos, convirtió la afiliación al partido en un mero trámite para muchos candidatos que una vez electos ignoraban todo intento de disciplina partidista (Stokes, 1996: 60).¹¹⁴

De forma sintética Kenneth M. Roberts y Eric Wibbels presentan tres argumentos para explicar la volatilidad electoral en América Latina que nos serán particularmente útiles en este caso, no en vano encuentran en Perú uno de sus casos más paradigmáticos (1999: 575-590). Si cada uno de ellos por separado genera lagunas, al articularlos nos encontramos con una explicación muy coherente. El primero de ellos relaciona la volatilidad con la presencia de perturbaciones económicas en el corto plazo. Al respecto, no faltan datos que indican la importancia que el voto económico tiene en la región (Remmer, 1990) tanto como en Perú. Ahora bien, su relación con la volatilidad electoral no deja de ser complicada, como pone de manifiesto el estudio de Stokes, Przeworski y Buendía Laredo (1997). Mientras que los costes de la mala gestión en el gobierno inciden de forma clara y directa sobre los partidos en el mismo, tal y como se evidencia de forma sucesiva en las elecciones de 1985 y 1990 para los casos de AP y APRA, su relación con la volatilidad que afecta a los partidos en la oposición no parece tan clara. Esta es, precisamente, la cuestión más alarmante en las elecciones de 1990:

¹¹⁴ En todo caso los datos del cuadro 6.2 matizan esa crisis, y todo apunta a las acciones de Fujimori tras el golpe como el elemento que acabó por quebrar el sistema de partidos (Bernaes Ballesteros, 1995: 127-190; 1996: 45-53; Grompone, 1996: 11-18; Guerra García, 1996: 19-30; Revesz, 1996: 77-95; Rospigliosi, 1994: 43-60; Tanaka, 1998).

antes de esa fecha, con excepción de las municipales de 1989, la pérdida de votos en los partidos en el gobierno había engrosado los resultados de los partidos en la oposición sin salir del sistema (ver cuadro 6.3), pero entonces sucedió precisamente lo contrario, circunstancia que no se puede atribuir ni única ni principalmente a los efectos del voto económico.

Cuadro 6.3. Volatilidad electoral, 1978-1990

	1978 C	1980 P	1980 D	1985 P	1985 D	1990 P	1990 D
APRA	35,34%	27,40%	26,50%	53,11%	50,10%	22,50%	25,00%
PPC	23,79%	9,57%	9,60%	11,88%	11,10%		
AP		45,37%	38,90%	7,26%	8,40%		
IU*	30,00%	14,14%	18,00%	24,68%	24,40%	12,94%	15,35%
FREDEMO*						32,57%	30,08%
Cambio 90						29,09%	16,52%
Índice Petersen**		41,69	36,96	33,33	31	42,7	30,62
Elecciones de referencia		1978 C	1978 C	1980 P	1980 D	1985 P	1985 D

Las letras C, P y D corresponden a elecciones Constituyente, Presidenciales y de Diputados.

(*) En 1978 y 1980 IU no existía todavía, por lo que los partidos que la integrarían se presentaron en cuatro listas distintas para la constituyente, seis en 1980. En 1990 las listas son dos, IU e IS. Para 1990 AP y PPC se encuentran dentro de FREDEMO (Frente Democrático).

(**) El índice Petersen recoge el valor agregado de los cambios en el voto de una elección respecto a otra, dando un índice de volatilidad como sigue: se suman todas las pérdidas y ganancias de voto de todos los partidos como % y se divide esa suma entre dos. Varía, en sus extremos, entre 0 y 100. Por supuesto, no aprecia aquellos cambios que no tienen que ver con el %: por ejemplo que los porcentajes no varíen pero que la gente que haya votado a uno ahora vote a otro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del JNE (www.jne.gob.pe) y de Tuesta Soldevilla (1987, 1994, 1995).

Dos argumentos rellenan ese hueco. Uno de ellos relaciona la volatilidad electoral con la fragilidad institucional del régimen y de los partidos políticos, mientras que el otro lo hace con la fluidez de los *cleavages* sociales. En cuanto a argumentos institucionales, hay dos especialmente relevantes. El primero relaciona la volatilidad electoral con discontinuidades institucionales -autogolpes, *impeachment*, ampliaciones del derecho de voto, etc.-, considerando que la volatilidad aumentará tras cambios significativos en las reglas institucionales que rigen la competición entre partidos. En Perú, no hay que olvidarlo, el voto se universaliza en 1980, y esa fue la condición sobre la que se movieron algunas de las elecciones partidistas más críticas antes de y en 1990. El segundo es que la volatilidad se relaciona directamente con la fragmentación del sistema de partidos, con dos posturas contrapuestas. Mainwaring y Scully (1995) mantienen que la fragmentación del sistema de partidos se relaciona con la polarización ideológica y

tiende a inhibir la formación de mayorías legislativas, haciendo que cuanto mayor sea la distancia ideológica menor será la volatilidad, mientras que Pedersen sostiene la hipótesis de que cuanto mayor sea el número de partidos menor será la distancia media entre ellos y más fácil resultará transferir el voto de uno a otro (1983: 46).

El último argumento se refiere a los *cleavages* sociales. La hipótesis aquí es que la volatilidad variará inversamente con el nivel de elitismo político y con la capacidad para organizarse según el *cleavage* de clase. Precisamente para el caso peruano han sido muchos los autores que han destacado cómo factores estructurales han incidido negativamente en la capacidad de representación de los partidos políticos, resultado del desfase entre un sistema de partidos marcado por el conflicto entre las elites tradicionales y los movimientos laborales emergentes desde mediados de siglo, y los cambios producidos en la estructura social durante los años ochenta (Collier y Collier, 1991). La influencia de la migración campo-ciudad, del crecimiento urbano y de la extensión de la informalización económica sobre la política ha sido un tópico central de los estudios peruanos (Franco y Guerra García, 1988; Grompone, 1991; Matos Mar, 1984; McClintock, 1989; de Soto, 1986). El fenómeno informal no es algo nuevo en esos años, baste recordar hacia quién iban dirigidas las políticas paternalistas de Odría en los años cincuenta, e incluso hay datos que indican que el crecimiento del sector informal en los años ochenta se produjo más en términos absolutos que en cifras relativas. Sin embargo, en los años ochenta es cuando se hacen patentes de forma más clara los efectos de la economía informal minando el poder de la organización laboral en la lucha sindical, en la organización social y en su influencia política (Castells y Portes, 1989: 31).

En conjunto, de lo que hay pocas dudas es que, con la universalización del derecho de voto en la Constitución de 1979, los informales se convierten en la principal fuente de votos, de tal manera que cualquier candidato con aspiraciones mayoritarias debe orientarse a captar el voto informal de forma ineludible (Degregori y Grompone, 1991).¹¹⁵ Ese, al menos, fue el camino marcado por Alfonso Barrantes en 1983 para hacerse con la alcaldía de Lima y, dos años después, por Alán García para la Presidencia. Esta estrategia, sin embargo, no era fácilmente aceptable. Cuando se aproximan las elecciones de 1990 las principales coaliciones contendientes, FREDEMO

¹¹⁵ Para el caso de Lima en 1990 el 46% de los votantes vivía en pueblos jóvenes, claramente volcados en actividades informales, frente al 31% en distritos de clase obrera, y el 23% de clase media o alta (Cameron, 1994). Cifras que, por otra parte, no habían variado sustancialmente respecto al lustro anterior (Tuesta Soldevilla, 1987; 1989).

e IU, carecen de una postura unívoca hacia los informales en un momento en que muchos de sus miembros eran conscientes de que según como encararan la cuestión se iban a acercar o a alejar de la mayoría electoral. En ambos casos llegar a un acuerdo interno no era algo sencillo. Hasta entonces tanto la izquierda como la derecha contaban con unas bases sociales claramente diferenciadas. La primera se dirigía principalmente hacia los trabajadores del sector formal, principalmente el sindicalizado, y la derecha lo hacía hacia los empresarios y asalariados de cuello blanco. En 1990, con perspectivas ciertas de victoria, la elección entre unas bases sólidas –en sus cálculos–, y limitadas por la variable clasista, y el logro de la mayoría exigía definir si querían o no formar una amplia coalición que incluyera a los sectores informales (Cameron, 1994: 32).

El caso de IU es especialmente llamativo porque en 1983 su candidato, Alfonso Barrantes se había hecho con la alcaldía de Lima recurriendo al voto informal. Contra lo que pudiera esperarse, esta circunstancia no implicó un debate interno de consideración, de tal manera que cada partido que componía la coalición mantuvo su postura sobre el tema y, de esta manera, se difirió la decisión para más adelante. Este momento llegó a finales de los años ochenta. Desde 1987 el deterioro del gobierno aprista apuntaba claramente hacia IU como principal beneficiario del trasvase de votos. Tanto es así que la hipótesis de partida de todos los actores políticos relevantes en los juegos electorales apuntaba a IU como la candidatura que estaba en mejores condiciones para vencer en las elecciones (Roncagliolo, 1988). Las posibilidades para que IU aprovechara la situación eran, sin embargo, difíciles de determinar. IU era una plataforma electoral heterogénea y poco articulada, formada por más de una decena de partidos que conservaban, íntegra e independiente, su estructura. Por otra parte reunía en buena medida a la izquierda que había surgido ligada a la movilización social de los años setenta, con unos rasgos muy dependientes del *cleavage* clasista, que seguía siendo el eje de diferenciación de estas organizaciones dentro y fuera de la coalición. Adicionalmente, a las distancias programáticas se unían disputas por el liderazgo y diferencias tanto o más significativas en sus bases sociales para resultar en que a finales de los años ochenta IU no había definido aun el tipo de apelación electoral ni el tipo de organización que quería. Con la perspectiva de victoria electoral ya no es posible, sin embargo, mantener el equilibrio interno con el expediente de diferir estas decisiones básicas, dado el estrecho lazo que hay entre el tipo de organización, el equilibrio entre sus partidos constituyentes, la designación de candidaturas y la base electoral.

En enero de 1989 IU celebra su primer congreso nacional, dando con ello la señal de partida para el deslinde definitivo de posturas. Los actores relevantes sabían que del resultado de ese congreso iba a depender en buena medida qué candidaturas se elegirían para las elecciones, de manera que todos ellos apostaron sus mejores bazas. Las posturas básicas, que se venían arrastrando desde principios de los ochenta, eran tres (Bernalles Ballesteros, 1987: 128-132; Cameron, 1994: 79 y ss.): el bloque radical, que agrupa a los partidos vanguardistas, el bloque reformista en torno a Barrantes, y el bloque independiente nucleado en torno al PCP.

Barrantes estaba dispuesto a volcarse en una campaña que se dirigiera al sector informal, consciente de su potencia electoral. El problema de Barrantes era que el bloque radical era el que contaba con mayores bazas partidistas, con unas bases más sólidas y unas estructuras más amplias, por lo que era previsible que saldría ganador en el congreso y, por tanto, en la designación de candidaturas. A su vez, este bloque radical era el que más abajo entre sus prioridades situaba la victoria electoral. Por ello prefiere centrarse en la lucha dentro de IU antes que ordenar sus objetivos de acuerdo a las elecciones presidenciales, y allí afianzar sus recursos organizativos, más valiosos para ellos, aun a costa de erosionar las posibilidades electorales de la coalición designando a un candidato menos popular que Barrantes. Considerando al sector informal como un recurso dudoso -con una posición imputada como ambigua en el marco de la lucha de clases- frente al mantenimiento de unas bases clasistas, el bloque revolucionario no estaba dispuesto a aceptar la designación de Barrantes, por su escasa representatividad dentro de la organización y por su empeño en apoyarse en el sector informal con un discurso limado de aristas revolucionarias. Barrantes y sus partidarios, convencidos de estar ante una oportunidad única para llegar al gobierno, y conscientes de su debilidad dentro de IU y, por tanto, de las escasas posibilidades con que contaba su candidatura si quedaba a expensas de que una organización controlada por los radicales tuviera que elegirlo, deciden sostener una candidatura independiente.

Barrantes forma Izquierda Socialista (IS) y, con ello, la coalición se escinde. Aunque sus expectativas electorales se mantienen hasta poco antes de las elecciones, según se aproximan éstas tanto IS como IU se ven castigadas por lo mismo que las definiera. Barrantes, que defendía una postura de concordia, se ve penalizado por el papel desempeñado en la separación de IU, mientras que ésta sufre las mismas consecuencias de la erosión del *cleavage* clasista que venía castigando a los sindicatos. Con una coyuntura electoral que gravitaba en buena parte sobre lo que hacía IU, su

desestabilización es el factor que, más a corto plazo, agrandó la evidente brecha de representación del sistema de partidos (Roberts, 1998).

El mismo dilema entre abrirse al sector informal o mantener unas bases clasistas, que había roto IU, se presenta en el FREDEMO, que hacia 1989 era la coalición que parecía que se iba a repartir los votos con IU. El origen de FREDEMO era relativamente reciente. Apenas se remonta a 1987, cuando Vargas Llosa tomó un papel de protagonista en las movilizaciones en respuesta al proyecto de nacionalización de la banca del presidente Alán García.¹¹⁶ Como continuación lógica creó el Movimiento Libertad y decidió presentarse a las elecciones de 1990 para poner en práctica sus preferencias en la gestión pública. Vargas Llosa estaba convencido de la necesidad de una profunda reformulación de la relación entre el Estado y la economía y pensó que para ello precisaba de un mandato inequívoco. Otras consideraciones, como la incidencia del voto negativo sobre su candidatura y la debilidad organizativa del Movimiento Libertad a nivel nacional, le hicieron valorar la conveniencia de llegar a acuerdos preelectorales para lograr una mayoría en el parlamento. Así se decide a formar el FREDEMO junto a dos partidos tradicionales, PPC y AP, pese a que muy pronto se pusieron de manifiesto serias divergencias programáticas que tenían que ver, aunque no únicamente, con el papel que cada organización otorgaba a los informales.

El sector informal se convirtió en el parteluz entre fracciones del FREDEMO, en particular entre la vieja derecha conservadora y la nueva derecha empresarial que Durand califica como el “grupo de poder económico” (1994): los liberales, en torno al Movimiento Libertad, empiezan a mitificar al sector informal dentro de sus preferencias por un entorno económico desregularizado, mientras que los grupos conservadores defienden de forma enconada el mantenimiento de regulaciones, en una visión trufada

¹¹⁶ En 1987 estalla una grave crisis financiera y Alán García sorprende a propios y extraños con el anuncio durante el discurso presidencial de ese año de un proyecto para nacionalizar el 20% de la banca privada del país. Aunque ya desde antes se le conocían declaraciones sobre la responsabilidad del sistema financiero en la situación del país, y la misma medida era una de las varias ideas que pululaban por su entorno, parece genuina la sorpresa general cuando se produjo el anuncio. Hay algunas declaraciones bastante explícitas de que se trató de una decisión personal de Alán García, aunque alguno de sus colaboradores más cercanos se apresuró a declararse solidario con la medida (Franco, 1987: 11). Por otra parte, esta medida traduce más un movimiento táctico que la plasmación de una preferencia sobre política económica, en un contexto de crecientes dificultades fiscales y con los intentos por introducir la reelección presidencial temporalmente rechazados. La Ley de Nacionalización del Sistema Financiero Peruano fue aprobada por ambas cámaras el 30 de septiembre de 1987, pero su incidencia sobre la gestión estatal fue nula desde el momento en que se empañaron en procesos judiciales. Su incidencia política fue por el contrario extraordinaria, en un papel de catalizador para que la oposición liberal se organizara. Uno de los resultados de la movilización contra las medidas de García fue la formación del Movimiento Libertad y el paso de Vargas Llosa al centro de la escena (véase el comunicado de Vargas Llosa en *El Comercio* del 26 de septiembre de 1987).

también de prejuicios racistas hacia el sector informal. En suma, los liberales piensan que el sector informal es más flexible ante el ajuste que el formal, y que puede ser la base de una coalición política reformadora si se le ofrecen los bienes y servicios que necesita. Según ellos, menores regulaciones estatales. Mario Vargas Llosa creía sinceramente que los pequeños empresarios del sector informal urbano y agrícola, el “capitalismo popular”, y los trabajadores que veían declinar sus condiciones de vida como consecuencia de las políticas populistas del APRA, formarían la base de una amplia coalición para llevar a cabo una reforma drástica (Vargas Llosa, 1991: 22-23). La influencia de Hernando de Soto y su Instituto Libertad y Democracia (ILD), que ven a los informales como un sector emprendedor y de pequeños empresarios, es determinante. Esto choca con las percepciones e intereses representados por los políticos conservadores, que se han visto tradicionalmente beneficiados por las protecciones estatales y que estiman que lo que hay que hacer es regular, hasta el caso de reprimir si fuera necesario, al sector informal, que equivale para ellos a un problema de orden público (Cameron, 1994: 30-31). El PPC, que expresa de manera explícita los intereses de la clase media y alta urbana (Amat y León, 1985: 6; Tuesta Soldevilla, 1994), va a mostrarse especialmente incómodo con las críticas de de Soto a las elites económicas “mercantilistas” y con el apoyo que prestaba a la organización del sector informal desde su instituto. De Soto, a su vez, lo estaba con el acuerdo del Movimiento Libertad con el PPC y AP para formar FREDEMO. Sintomático es que al final el Instituto Libertad y Democracia decida no entrar en el FREDEMO (Daeschner, 1993: 61-62).

Aunque desde antes de la formación del FREDEMO se empezaron a apreciar los problemas de la maniobra doble de Vargas Llosa, apoyarse en el sector informal y coaligarse con partidos tradicionales con unas bases todavía más estrechas que los partidos que formarían IU y sobre el mismo *cleavage* clasista (Durand, 1994; Kenney, 2004: 47), y que esta apreciación generara muchas dudas, en octubre de 1988 se funda el FREDEMO, con Eduardo Orrego de AP y Ernesto Alayza del PPC como candidatos a las vicepresidencias, y bajo el acuerdo de que estos dos partidos controlarían el 80% de las candidaturas al Congreso mientras que Libertad controlaba la candidatura a la Presidencia, con lo que los equilibrios internos en la coalición quedaron pronto – inestablemente- definidos. Los indicios de que el desacuerdo no se había resuelto son públicos desde el principio de la larguísima campaña hacia la Presidencia. El 4 de junio de 1989 se celebra un mitin en Arequipa para proclamar oficialmente a Vargas Llosa

candidato del FREDEMO. En su discurso Vargas Llosa promete un gobierno de amplia base y no de partido, y Luis Bedoya -líder del PPC- reacciona en el mismo mitin con una intervención muy crítica (Cameron, 1994: 63-64). Poco después, durante la lucha por designar las candidaturas para las municipales de 1989 la negativa de PPC y AP a formar una lista conjunta lleva a que Vargas Llosa escriba y haga pública una carta de dimisión donde señala como culpables directamente a Bedoya y Belaúnde (Vargas Llosa, 1991: 46). Al mismo tiempo, Libertad es registrada como partido político independiente. La amenaza de romper el acuerdo surte efecto, y el temor de los líderes de AP y PPC a que Vargas Llosa corra como independiente y drene sus votos hace que admitan las listas comunes. Vargas Llosa retira su dimisión, pero la desconfianza dentro del FREDEMO ya no hará mas que crecer. La razón por la que a pesar de estas discrepancias no se rompe la coalición es que, según pasan los días, todos se convencen cada vez más de que si no vencen en la primera vuelta en las presidenciales sus posibilidades de hacerlo en segunda vuelta van a ser ínfimas.

El que todos los actores primaran las consideraciones electorales sobre las organizativas hizo que en el FREDEMO se resolvieran las diferencias internas de forma muy distinta a IU. Esta solución, empero, también tuvo graves costes. A cambio de una victoria pírrica en el legislativo, Vargas Llosa hipotecó su imagen de independencia. No obstante, el mayor problema de la candidatura de Vargas Llosa no era la “mácula” sobre su imagen de independiente sino la forma en que llevó a cabo la campaña electoral. Aunque fuera consciente desde el principio de la importancia del sector informal, no por ello moderó su discurso palmariamente liberal. Esto, unido a la asociación con los partidos tradicionales, acabó por jugar en contra de las aspiraciones mayoritarias de Vargas Llosa, a pesar de que pocos meses antes de las elecciones las cosas no estuvieran tan claras. Al fin y al cabo la reciente división de IU y la erosión del gobierno aprista parecía dejar el camino libre para que Vargas Llosa venciera, pero las acciones de Vargas Llosa también alimentaban las expectativas del resto de los candidatos. En ello pesa, y mucho, el tipo de elección a dos vueltas y la influencia de las reglas electorales sobre las estrategias de los políticos, sobre las dinámicas de la campaña electoral, sobre las decisiones de los votantes y, en definitiva, sobre la viabilidad de Fujimori como candidato (Schmidt, 1996b: 321-354; 1997: 203-249).

Con el *ballotage*, si ningún candidato lograba la mayoría absoluta en una primera elección, se celebraba una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Las previsiones que hicieron que el *ballotage* fuera introducido en la Constitución de 1979

eran que así era más factible que el Congreso y el Presidente respondieran a la misma mayoría que con el sistema previo de mayoría de un tercio. Ahora bien, como Shugart y Carey señalan (1992), este formato tiene dos desventajas sobre uno a elección simple: desanima la formación de alianzas antes de las elecciones, puesto que el objetivo general no es vencer sino quedar segundo para pasar a segunda vuelta; además, aumenta lo que de incierto y complicado pueda haber tras la decisión de los votantes. Un vaticinio lógico de la teoría sobre las segundas vueltas sería un aumento de las candidaturas –con efectos directos sobre el aumento del voto marginal–, que también se vería favorecido por el artículo 166 de la Constitución que permitía simultanear candidaturas para la Presidencia y las dos Vicepresidencias con candidaturas para el Senado o la Cámara de Diputados. De hecho se especuló con que la intención inicial de Fujimori presentándose a las presidenciales fuera simplemente asegurarse un puesto en el Senado, donde también era candidato, y que si se postuló como independiente sólo fue después de fracasar a la hora de entrar en las listas para el Senado de IS (Adrianzén, 1994: 5). Contra lo previsto, ni en 1980 ni en 1985 hubo un aumento significativo de candidaturas respecto a las elecciones de 1956 o 1962. En 1990 sí lo hubo, cuestión que cabe atribuir más al debilitamiento de la capacidad de los partidos para cerrar el espacio electoral que a los incentivos electorales.

Un factor que sí se puede apreciar en los cálculos de los actores políticos desde principios de los ochenta son las posibilidades estratégicas asociadas al voto negativo en segunda vuelta, que obliga a que la posibilidad de unir mayorías en el poder legislativo y ejecutivo pasen por acercarse a la mayoría absoluta en la primera vuelta presidencial. Este aspecto no lo descubrió Vargas Llosa, aunque sí fue uno de los más penalizados por este cálculo. En 1984 Belaúnde aprovechó la mayoría en el parlamento para aprobar la ley 23903 donde especificaba que la mayoría absoluta en primera vuelta se debía calcular incluyendo también los votos nulos y en blanco, aumentando así los requerimientos para vencer. El propósito, poco disimulado, era evitar la victoria del APRA en primera vuelta en 1985, esperando que algún candidato pudiera capitalizar el voto antiaprista en la segunda vuelta. Alán García se quedó muy cerca de la mayoría absoluta, pero la renuncia a competir en la segunda vuelta de Barrantes, que en 1985 era el segundo candidato más votado, desactivó las previsiones. En 1990 nuevamente las posibilidades de capitalizar el voto negativo mostraron su incidencia, esta vez de forma más marcada.

En todo caso, si sumamos los efectos de la gestión de Alán García sobre la candidatura aprista con la división de IU entenderemos porqué la campaña electoral gravitó desde el comienzo en torno a la posibilidad de que Vargas Llosa lograra su objetivo y venciera por mayoría absoluta en la primera vuelta. En esta tesitura, los intereses del resto de los candidatos convergían tácticamente: había que alejar al votante medio de Vargas Llosa. La intención, por supuesto, era prístina. Llegando a una segunda vuelta cualquiera de ellos pensaba capitalizar los rechazos que creara Vargas Llosa para derrotarlo. Paradójicamente, el mismo Vargas Llosa fue el que más contribuyó crear distancias con el votante informal como consecuencia de la estrategia electoral que eligió: cambiar las preferencias del votante durante la misma campaña antes que amoldarse a ellas. La convicción subyacente era que una presentación sincera y realista de su programa de reformas iba a llevar a una apreciación de sus bondades y a lograr adhesiones incondicionales. Los datos de las encuestas entre enero y febrero de 1990 fortalecieron esta idea, apuntando una intención de voto del 50% en Lima metropolitana.

Sin embargo, la estrategia de Vargas Llosa tenía unos límites muy definidos. En primer lugar, su carácter expositivo permitía que el resto de los candidatos no precisara de un programa claro y coordinado. Una parte central de sus campañas coincidió en el camino fácil de presentar los sacrificios que entrañaba la política de reformas propugnada sin plantear una alternativa. Puesto que de momento bastaba con alejar a Vargas Llosa de la mayoría absoluta, no se hacían precisas propuestas propias sino esperar a capitalizar el voto de protesta. Esta estrategia general, por descontado, iba a favorecer al candidato que lograra pasar con el novelista a la segunda vuelta, pero esa parecía una preocupación secundaria ante la posibilidad de que ni siquiera se diera esa segunda vuelta y ante la evaluación de los principales candidatos sobre sus posibilidades electorales. Así, las semanas previas al 8 de abril en que se daba la primera vuelta, coincidieron en una campaña general que tendía a resaltar los costes del programa planteado por Vargas Llosa y la contradicción entre los esfuerzos que exigía a la población y su propia conducta.

Y es que la campaña contra Vargas Llosa pronto se movilizó. En febrero de 1990 el Ministro de Economía, Vásquez Bazán, hizo públicas las declaraciones de ingresos del escritor entre 1985 y 1989, donde éste no había pagado impuestos al Estado. Javier Díez Canseco, senador de IU, llevó el tema al parlamento con la denuncia de evasión de impuestos. El senador de IS Enrique Bernalles Ballesteros se sumó a la lista. La imagen era que quien defendía la necesidad de sacrificios era el primero que los evitaba. Vargas

Llosa trató de eludir el tema no haciendo declaraciones. Sus partidarios aducían que el grueso de sus ingresos eran derechos de autor, exonerados por ley de pagar impuestos al recibir el calificativo de obras culturales por el Ministerio de Educación. El daño sin embargo estaba hecho y, por ejemplo, Vargas Llosa evitó desde ese momento las ruedas de prensa. La respuesta de Vargas Llosa para retomar la iniciativa fue convocar en la primera semana de marzo un “Encuentro Mundial de la Revolución de la Libertad” en Lima, con la asistencia de destacados intelectuales –y publicistas- como Jean François Revel y Jorge Edwards. Vargas Llosa explícitamente se presentaba como una pieza de esa revolución renovadora, llevando a cabo una feroz crítica de comunistas y socialdemócratas así como del capitalismo mercantilista, al que calificó de contubernio entre la burocracia estatal y empresarios influyentes sin escrúpulos, y reafirmando sus soluciones liberales y su confianza en el capitalismo popular. Irónicamente, no podía haber escogido una forma más aristocrática y elitista de presentarse.

Por si esto fuera poco, según se acercaba la fecha de las elecciones se hizo sentir el efecto del voto preferencial en las legislativas sobre los candidatos del FREDEMO, que multiplicaron sus campañas personales. La consecuencia más inmediata es que durante todo el mes de marzo la campaña de Vargas Llosa quedó opacada por la de los candidatos al parlamento que, además, crearon una increíble confusión con la diversidad de sus propuestas y lemas sobre cual era el mensaje final del FREDEMO. Hay que considerar, así, que la combinación del estilo de campaña confrontativo de Vargas Llosa, particularmente enconada con la figura de Alán García, la campaña en negativo de sus oponentes, y las campañas divergentes de otros candidatos de FREDEMO, coinciden en incidir negativamente sobre Vargas Llosa, polarizando su imagen y las preferencias en torno a él y a sus propuestas -para un punto de vista contrario al nuestro, que no aprecia polarización en esta campaña, ver McClintock (1998)-. Según se acercaban las elecciones las previsiones de voto de Vargas Llosa declinaban.

Cuando el repentino despuntar de la intención de voto de Fujimori lo convirtió en el más que probable contendiente en la segunda vuelta, Vargas Llosa intentó redirigir su campaña para enfrentarse al nuevo reto. Apenas una semana antes de la elección, el 1 de abril, hace un dramático llamamiento público para que los candidatos legislativos del FREDEMO acaben con sus campañas personales. De esta manera pretendía acabar con la duplicidad de mensajes y distanciarse de los candidatos de AP y PPC. Sin embargo éstos se negaron tajantemente, con lo que Vargas Llosa salió perdiendo. La segunda estrategia fue lograr el apoyo de Ricardo Belmont y de su movimiento Obras, que

protagonizó la última semana de campaña de Vargas Llosa, pretendiendo un acercamiento a los informales como el que llevara a éste a la alcaldía de Lima en 1989: en el mitin de cierre de campaña del cuatro de abril sólo hablaron Vargas Llosa y Belmont.¹¹⁷

Por otra parte, si las estrategias de los rivales de Vargas Llosa coincidieron en su campaña negativa, donde difirieron es en la forma en que intentaron llegar a la segunda vuelta. En este aspecto, y como bien señala Kenney, la auténtica cuestión no es cómo Fujimori venció en la segunda vuelta, algo bastante previsible por los efectos del voto negativo, sino cómo fue capaz de llegar hasta ella (2004: 71), y en esto cobra especial interés la debilidad de los candidatos partidistas y los efectos que sobre su capacidad para acercarse al votante medio tuvieron los factores estructurales y las elecciones internas antes reseñadas.

Así, el candidato aprista Luis Alva Castro contaba con que la percepción de que era posiblemente el candidato más centrista y más cercano al votante medio se vería completamente anulada por el efecto negativo del ejercicio de gobierno por su partido. Con ese cálculo razonable orientó su campaña a movilizar al votante aprista, pensando que todavía era lo suficientemente amplio como para pasar a la segunda vuelta y, en caso de no lograrlo, contar al menos con un grupo parlamentario sólido. Por su parte, tras la escisión de IU su candidato, Henry Pease García, se encontraba con dificultades todavía mayores para hacerse con el votante medio. Movilizar a sus bases era, como en el caso aprista, la opción más factible. Pero aquí tenía, además, el hándicap de contar con unas bases menores y de competir con otro candidato por el voto de izquierda no afiliado. Ese candidato no era otro que Barrantes, que había formado Izquierda Socialista tras salirse de IU. Sin prácticamente bases partidistas, Barrantes sí se dirigió directamente hacia el votante medio intentando capitalizar una imagen ya consolidada de centrista, la misma que lo llevara a la alcaldía de Lima en 1983. A la postre esta estrategia se demostraría como la buena, pero no para un Barrantes que contaba con dos elementos en contra, sus lazos personales con Alán García y, sobre todo, la contradicción evidente entre la imagen de conciliación y unidad que transmitía –su lema

¹¹⁷ Ricardo Belmont, presentador de un popular programa de televisión llamado “Habla el pueblo”, fue el primer candidato ajeno al sistema de partidos beneficiado del voto informal. En 1989, con el movimiento electoral Obras, creado *ad hoc* para las elecciones municipales, se hizo con la alcaldía de Lima. Sin contar con apoyos oficiales o experiencia política, con una campaña decididamente antipolítica, su principal apoyo se encontraba entre los sectores obreros e informales (Cameron, 1994). En 1993 es reelegido alcalde.

era nada más y nada menos que “El Perú unido con Barrantes”- y el papel que había jugado en la ruptura interna de IU.

Así, ninguno de los candidatos previsibles contaba con capacidad para acaparar el voto mayoritario del sector informal. Fujimori, por tanto, aparece en el hueco que se abre para candidatos *outsider* entre la debilidad estratégica de los candidatos de los partidos políticos y el clima de polarización partidista que se da en torno a la definición de la agenda pública que Vargas Llosa lleva a cabo. Fujimori, de hecho, se limita a reproducir el plan de Barrantes con una campaña centrada en su persona, eludiendo obligaciones partidistas, haciendo énfasis en el diálogo y la concertación como solución a la crisis frente a la opción del shock neoliberal defendida sin ambages por Vargas Llosa. Su lema electoral de “honestidad, tecnología y trabajo” no podía ser más apolítico, pero precisamente tocaba la fibra sensible de las concepciones de sentido común sobre la política como algo negativo y las bondades atribuidas a alguien ajeno a la misma (Villarán, 1990: 30-35). Sin un partido político tras él, puesto que Cambio 90 sólo era una organización *ad hoc* sin mucha base, Fujimori buscó una relación directa y personal con el elector, circunstancia que se veía favorecida por el formato de las elecciones presidenciales. En los hechos, fue una campaña basada en la imagen de probidad y eficiencia, ligada a un manejo tecnocrático desligado de la imagen de sectarismo y autointerés que se estaba asociando con los partidos políticos, antes que en un programa de gobierno, por otra parte bastante indefinido más allá de las vagas promesas de concertación. Incluso se vio favorecido por el *cleavage* todavía existente entre indígenas y criollos cuando algunos partidarios de Vargas Llosa intentaron remover sentimientos nacionalistas contra un descendiente de japoneses.

Fujimori supo, en suma, atraerse a ese votante medio independiente que se habían alienado el resto de los candidatos, y lo hizo de forma extraordinariamente rápida (Torres, 1990: 1). Como vimos, en la encuesta nacional del ocho de marzo el voto esperado era del 3%, algo muy alejado de lo que se precisaba para pasar a la segunda vuelta. Sin embargo, desde esa fecha empezó a beneficiarse de varios hechos contingentes. El primero fue el apoyo encubierto de Alán García en la fase final de la campaña (Schmidt, 1996b: 337, 340-342). Para esto hay que tener en cuenta que Alán García no estaba dispuesto a que Alva Castro venciera en las presidenciales, puesto que era su principal rival por el control del APRA. Por tanto, en el caso del APRA la lucha interna también erosionó directamente sus perspectivas electorales. Cuando Alva Castro sobrepasó a Barrantes en las encuestas de febrero, éste dejó de ser una apuesta fiable

para García. Parece ya demostrado que en torno a enero de 1990 el presidente saliente empezó apreciar a Fujimori como un candidato alternativo (Daeschner, 1993: 184). A principios de marzo parece ser que Alán García decide redireccionar su apoyo clandestino hacia Fujimori, el cual llegó a colaborar con el presidente en un programa de televisión e incluso había estado a punto de ser su Ministro de Agricultura. A partir de ahí comienza a recibir datos confidenciales, mayor acceso a medios de comunicación y apoyo logístico (Daeschner, 1993: 266-268). Apenas dos semanas antes de la primera vuelta empieza a ser bastante probable que pase a segunda vuelta, como efectivamente sucede.¹¹⁸

Por tanto, si bien la explicación más plausible acerca de la llegada de Fujimori a la segunda vuelta en las presidenciales tiene que ver con variables que afectan a la credibilidad de las candidaturas de los partidos tradicionales, parece comprobado que influyó una mixtura de factores donde se aprecia primordialmente el impacto que el desarrollo de diversos juegos políticos tiene sobre el juego electoral. En particular los efectos del ejercicio de gobierno sobre unas candidaturas (Kenney, 2004: 70-77), y los efectos de los conflictos intrapartidistas sobre otras. En el primer caso, se corrobora la idea de Linz (1997) de que hay un ciclo presidencial de legitimidad caracterizado por unas elevadas expectativas y apoyo ciudadano cuando se llega a la Presidencia, que cae bruscamente a mediados de la misma. En el caso de Perú este descrédito se extiende del presidente hacia su partido, de tal manera que el partido que vence en unas elecciones pasa a una posición secundaria en las siguientes. Esto sería igualmente congruente con la preponderancia del voto económico que liga la gestión en el gobierno con la marcha de la economía. Los datos, en consecuencia, se alejan de una crisis del sistema de partidos en su conjunto, que implicaría un gran realineamiento de las preferencias de voto y de cercanía-distancia de los votantes respecto a los partidos políticos.

Todo lo contrario, de acuerdo con numerosos estudios el posicionamiento del votante medio no sufrió grandes trastornos a lo largo de este tiempo, y aunque los discursos partidistas se distanciaran de una posición centrista, ésta tampoco estaba ausente. La clave es que ese votante medio informal, que se tiende a situar en un vago centro-

¹¹⁸ Hay datos de que incluso en esta primera vuelta empezó a funcionar el voto negativo contra Vargas Llosa. Bien fuera como voto sincero entre habitantes de pueblos jóvenes sin claras simpatías partidistas, bien fuera como voto estratégico de personas políticamente activas en el espectro de la izquierda, calculando que Fujimori podía ser un buen candidato para la segunda vuelta contra Vargas Llosa. Schmidt ofrece un método bastante burdo de calcular este voto comparando los resultados de las presidenciales con los de las legislativas (1996b), pero aun así significativo. Sus datos muestran una alta correlación entre el voto de IS e IU a nivel nacional y el voto aprista a nivel de Lima en las legislativas con el voto de Fujimori en las presidenciales.

izquierda, no llega a consolidarse como base de apoyo de ningún partido. Precisamente los dos partidos centristas fueron los que vencieron en las elecciones de 1980 y 1985, pero en 1990 no estaban en condiciones de repetir su triunfo tras sus desastrosas gestiones en el gobierno. Durante los años ochenta había sido un partido el que se había beneficiado de la volatilidad de voto, primero lo fue AP y después el APRA, pero en 1990 los movimientos intrapartidistas en IU y FREDEMO hicieron que no hubiera ningún partido que estuviera en condiciones de aprovechar esa circunstancia. En este sentido, y apreciando la pauta de volatilidad del voto, cuando aparece la candidatura de Fujimori el dato clave es que las elites están polarizadas entre partidos en torno a la agenda pública, y divididas dentro de cada coalición en torno al dilema de la formación de mayoría electorales, lo que las autodescarta en las preferencias de voto mayoritario. Fueron las decisiones estratégicas contingentes de las elites de los partidos políticos las que distanciaron a estos de la victoria y abrieron un margen para el surgimiento de Fujimori, con acciones que llevaron a que el discurso de las elites políticas perdiera credibilidad y a que acabaran en una posición de virtual inelegibilidad. Una opción distinta en un momento previo habría redundado muy posiblemente en unos resultados diferentes.

De cara al votante medio, la posición centrista escasamente definida de Fujimori sobre la agenda de reformas se mostró como la más productiva que la postura expositiva de Vargas Llosa (Boggio, Romero y Ansión, 1991; Chacaltana, Guzmán y Tanaka, 1993; Grompone, 1990; Lynch, 1995). En 1990, por otra parte, nadie discutía que era precisa una reforma a la vista de los datos económicos acumulados desde 1987. La inflación había llegado a cifras imposibles de cuatro dígitos. En 1987 era del 114%, del 1.722% en 1988, del 2.775% en 1989 y del 7.659% en 1990 (INEI, *Índice de Precios al Consumidor*, 1996: 16). Los datos de crecimiento económico eran más discretos pero igualmente críticos (con una caída acumulada del PIB per cápita del 30,8% entre 1988 y 1990), y los bandazos en la política económica de Alán García no habían hecho mas que empeorar la situación. Tras el fracaso de su intento de nacionalizar el sistema bancario, en septiembre de 1988 se decide por aplicar planes de ajuste que, orientados a evitar costes políticos antes que a regular el problema, no tuvieron gran incidencia en la crisis. En estas condiciones se demostró de forma inequívoca lo engañoso que puede ser confundir un Estado grande con un Estado fuerte (Paramio, 1992:5). A finales de los años ochenta el Estado sigue siendo el principal agente económico, en unas condiciones fundamentalmente legadas por el GRFA. Sin embargo, el tamaño de la burocracia, del

sector público o de las empresas estatales distó de identificarse con eficacia y capacidad reguladora, y antes que instrumento de orientaciones autónomas contribuyó fuertemente a crear dependencias del Gobierno respecto a diversos sectores sociales y económicos, con lo que la recesión tuvo en la crisis fiscal del Estado uno de sus componentes más marcados.

La crisis fiscal se vio agravada por otros factores. Significativamente, el sistema fracasó a la hora de consolidar una base institucional que definiera e implementara las políticas de gestión estatales, que quedaron fuertemente dependientes del capricho personal del presidente (Wise, 1997: 100), con la consecuencia lógica es que desde la Presidencia se va a tender a verbalizar un poder con el que de facto no se cuenta. El comportamiento de Alán García es en este sentido clásico, promoviendo políticas ambiciosas poco ligadas a los recursos estatales. Adicionalmente, en un contexto marcado por crecientes limitaciones económicas, se muestran en toda su crudeza las desventajas de los dos motores del crecimiento estatal, el endeudamiento externo y el crecimiento del sector público. Cuando la economía se contrajo, el Estado se encontró frente a la mayor de las crisis fiscales. Sin que se hubiera producido ningún cambio significativo en la propiedad pública, si en 1985 los ingresos públicos eran todavía del 46% del PIB, en 1986 habían bajado al 33,3% y en 1987 al 26%, llegando los ingresos corrientes, percibidos por impuestos, a un paupérrimo 6,5% en 1989 (INEI, *Cuentas Nacionales*). El sistema tributario, tan arcaico como laxo incluso en los estándares de la región tampoco se reformó: Klaren calcula que en 1987 apenas 800 grandes compañías aportaban el 75% de los impuestos, y que el porcentaje de ciudadanos sobre el total que presentaba una declaración era un tercio del que por ejemplo lo hacía en Ecuador. En 1990 la recaudación tributaria cayó al 3% (Klaren, 2004). Así, a pesar de que entre 1987 y 1990 se produjo una caída acumulada del 49,4% del gasto público –que pasó de representar el 30,6% del PIB en 1987 al 19,9% dos años después (Lago, 1991: 304-305)-, no por ello se pudieron frenar cifras cercanas al 10% de déficit público (INEI, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, varios años).

En consecuencia, nadie discutía que el grueso de las reformas debía tener que ver con la posición económica del Estado. Ahora bien, si nadie discutía la pertinencia de cambiar esta situación, los contenidos de la reforma estaban lejos de estar consensuados. Ante esta situación, y como veíamos, el eje fueron las propuestas de Vargas Llosa, oficialmente expuestas en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de diciembre de 1989. En lo sustancial proponía abiertamente una revolución liberal, bajo el

convencimiento de que el Estado era el principal obstáculo al desarrollo, con un programa de ajuste drástico que pusiera fin a la inflación -con un aumento del precio de bienes y servicios estatales, la desaparición de subsidios y una drástica reducción del déficit fiscal-, seguido por un programa de reformas amplio cuyo principal objetivo era acabar con la posición privilegiada del Estado mediante desregulaciones, privatizaciones y reducciones de personal. El punto flaco en términos electorales era su ataque al empleo público y a las leyes de seguridad laboral (Stokes, 1997: 212), posición que aprovechará Fujimori.¹¹⁹

Con una posición que se decantaba por lo que se llamó el antishock en la primera vuelta, pero sin concretar en qué consistiría, durante esas semanas Fujimori pudo concentrarse en la parte fuerte de su posición, que no era el contenido sino la imagen: de independencia, honestidad, eficiencia técnica. En la campaña para la segunda vuelta es cuando empezamos a conocer algo de su programa, entre otras cosas porque muy probablemente fuera entonces cuando se definió. Hay que tener en cuenta que en ese momento pasó de ser un candidato más a ser el gran rival, y las presiones para conocer sus posturas se multiplicaron. De hecho, prometió anunciar su programa el 16 de abril para después no presentarse en la conferencia de prensa, aduciendo problemas de salud. Poco después, sin embargo, va definiendo su postura gracias a que empieza a rodearse de un equipo técnico que le asesora. Las figuras predominantes pertenecen a un grupo de académicos de centro izquierda como Santiago Roca, profesor de la ESAN -una escuela de administración-, Adolfo Figueroa, profesor de la Universidad Católica, y Óscar Ugarteche. Sabiendo que la indefinición que le beneficiara antes bien podía perjudicarle en la segunda vuelta, en esos cruciales días Fujimori ofrece una alternativa con un programa de ajuste negociado socialmente para controlar los precios, defendiendo el papel del Estado como motor industrial.

En todo caso, la segunda vuelta careció de la tensión de la primera. De hecho la postura de Vargas Llosa se acercó peligrosamente a la aceptación a priori de su derrota después de conocer los resultados legislativos. La minoría en que quedaba FREDEMO en el parlamento, y las más que previsibles disensiones internas que seguirían a las elecciones, suponían el fracaso definitivo de cualquier intento por lograr el apoyo mayoritario a su programa. Desde ese momento era consciente de que debería pactar

¹¹⁹ Por otra parte tampoco hay datos claros de que Vargas Llosa recibiera un apoyo unánime del empresariado, buena parte del mismo beneficiado por sus contactos con el Estado (Campodónico, 1990: 26; Castillo Ochoa, 1990: 22-24; Córdova, 1990).

para promover las medidas. Por otra parte, estaba claro que Fujimori se iba a beneficiar del voto negativo de los que votaron por terceros en la primera vuelta. En esas condiciones la semana que sigue al 8 de abril está marcada por las vacilaciones de Vargas Llosa sobre la retirada de su candidatura, que de paso reabren los rumores de golpe militar. La misma noche del 8, con los resultados frescos, tuvieron que salir al paso de las informaciones de retirada varios dirigentes del FREDEMO, como Luis Bedoya Reyes. Aun así, al día siguiente Vargas Llosa se reúne con Fujimori, en secreto y a espaldas del FREDEMO, ofreciéndole la retirada de su candidatura a cambio de una aproximación a su programa de reformas. Después de un día de reflexión, y cuando ya era pública la reunión, Fujimori se negó. Tras numerosas presiones de su coalición y de terceros, e incluso temiendo el ridículo de que el JNE no aceptara su renuncia, Vargas Llosa mantuvo la candidatura, pero su campaña nunca repuntó a pesar de los intentos por moderar el mensaje y acercarse más directamente al sector informal. El 10 de junio los resultados refrendaron su pesimismo. Con el 56,5% del voto, Fujimori alcanzó la Presidencia y Vargas Llosa abandonó la política activa.

6.3.- La dinámica del conflicto gobierno-oposición

Con la polarización precedente y con los resultados electorales, la situación era tan abierta como incómoda para Fujimori cuando toma posesión de la Presidencia. En principio sus problemas no venían de la limitación de los recursos presidenciales, bastante amplios como tuvimos ocasión de comprobar, sino de la imposibilidad de gobernar contra el legislativo dados sus limitadísimos recursos partidistas, y esto era algo que no podía resolver la Constitución de 1979. Desde el legislativo una oposición organizada podía contar con margen para revisar sus acciones y paralizar sus proyectos, rechazando sus iniciativas de ley o censurando a sus ministros si así lo deseaba. Por tanto, la posibilidad de que un presidente con grandes poderes constitucionales pero sin el apoyo de un partido o de una coalición legislativa sólida pudiera dar por resultado una Presidencia inoperante estaba más presente que nunca (Mainwaring y Shugart, 1997: 40).

Cuadro 6.4. El reparto de escaños, 1980-1990

Partido	Periodo 1980-1985		Periodo 1985-1990		Periodo 1990-1992	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores**	Diputados	Senadores**
FREDEMO*					63	21
Libertad					(11)	(8)
AP	98	26	10	6	(27)	(8)
APRA	58	18	107	32	52	17
PPC	10	6	12	7	(25)	(5)
IU*	10	9	48	15	16	6
IS*					4	3
Cambio 90					32	14
Otros	4	1	3	1	13	1
TOTAL	180	60	180	61	180	62

(*) Los datos del FREDEMO agrupan los de Libertad, AP y PPC. Al día siguiente de la segunda vuelta presidencial el FREDEMO desaparece y cada uno de sus partidos integrantes forma un grupo independiente. IS también se disolvió casi inmediatamente, y aunque IU no lo hiciera, sus partidos integrantes dejaron de coordinar sus posturas efectivamente.

(**) En la cifra de senadores se incluye a los dos expresidentes en su condición de senadores vitalicios.

Fuente: www.onpe.gob.pe

En la raíz de esta situación se encuentran los resultados del partido de Fujimori, Cambio 90, que le depararon una posición extremadamente débil. Además de que Cambio 90 se encontraba en una posición marginal en el legislativo, también era muy cuestionable la fiabilidad de su apoyo al presidente. Sin una estructura definida, como mera plataforma provisional con el único fin de formar candidaturas en 1990, era un pequeño “cajón de sastre” que había reunido a grupos minoritarios de diversa índole (Jochamovitz, 1993). A pesar de su mínima entidad, rápidamente se formaron tres facciones internas muy definidas. A grandes rasgos, se correspondían con miembros de la Universidad Nacional Agraria ligados personalmente a Fujimori –que dejaba el cargo de rector de esa universidad-, pequeños industriales aglutinados en torno al primer vicepresidente, Máximo San Román, y los grupos evangelistas del segundo vicepresidente, Carlos García y García, que en febrero de 1990 fue elegido presidente del Concilio Nacional Evangélico del Perú -que reunía a la mayoría de las iglesias protestantes del país (González Manrique, 1989, II: 482)-.

Con esta configuración, Cambio 90 era más un estorbo que una base para constituir una mayoría parlamentaria. Fujimori, entonces, intentó modificar la situación. Inmediatamente tras la segunda vuelta inicia movimientos, que se mostrarán poco productivos, para estrechar el control sobre la coalición. El más importante, a escasos tres días de las elecciones, es el desplazamiento de Víctor Homma de la secretaría general de Cambio 90, lo cual provoca un conato de motín en el partido y deja la posición de Fujimori en unas condiciones más inestables si cabe -un grupo de 32 de los

46 legisladores amenaza con crear un bloque parlamentario independiente-. La posición de Fujimori en Cambio 90 empeora todavía más el 14 de julio de 1990, cuando el bloque afecto al presidente sufre un significativo tropiezo al elegir el grupo parlamentario de Cambio 90 como su portavoz a Gerardo López Quiroz frente a Máximo San Román, candidato de Fujimori. Los diputados leales a Fujimori denuncian la elección y se produce un intercambio de fuertes declaraciones en la prensa. Fujimori pronto renuncia a llegar a un acuerdo interno. En apenas seis meses Fujimori y los evangelistas han roto relaciones, y buena parte de Cambio 90 empieza a votar contra el presidente.

La debilidad de Cambio 90 dentro del Congreso, en todo caso, convierte en marginales los juegos por controlarlo. Paradójicamente, esta debilidad, y la de Fujimori dentro de Cambio 90, ampliaba las oportunidades para que el presidente pudiera establecer acuerdos con la oposición, factibles *a priori* gracias a otros elementos. Por una parte, la posición de Fujimori como independiente y su indefinición programática abrían las puertas a múltiples alianzas contingentes de acuerdo con la decisión que estuviera en juego, de la misma manera en que lo hacía su misma debilidad en la arena partidista, que lo convertía en una especie de actor neutro en las luchas que enfrentaban a los partidos en el Congreso. Este tipo de alianzas *ad hoc* tenían para el presidente el fuerte atractivo que le aportaba el poder mantener un margen relativamente amplio de movimientos, cuya posibilidad se veía reforzada por la fragmentación de la representación en el Congreso, multiplicada por la disolución del FREDEMO y de IS nada más acabaron las elecciones. Y es que, con el reparto de escaños que había deparado la elección de 1990, una mayoría parlamentaria exigía acuerdos de tres y hasta cuatro bandas, lo cual si dificultaba la labor del presidente para llegar a un acuerdo estable también hacía lo propio con la oposición. Con el reparto de prerrogativas constitucionales entre poderes, esta situación favorecía al presidente en cualquier juego de gestión pública que se emprendiera. Esto es todavía más cierto si tenemos en cuenta que la oposición se encontraba fuertemente dividida en torno a la política económica y a la figura de Alán García, como se pudo ver en el intercambio de insultos entre bancadas que acompañó el discurso de éste cuando se inauguró la nueva Presidencia. El enfrentamiento, particularmente grave entre FREDEMO y el APRA, hacía casi imposible que llegaran a un acuerdo que contraviniera las iniciativas presidenciales, al mismo tiempo que facilitaba las alianzas que tuvieran como eje a Fujimori.

Las opciones que se planteaban a Fujimori dentro del orden institucional eran, por tanto, contadas pero muy claras. Las posibilidades de lograr un acuerdo amplio y estable fueron pronto negadas con el fracaso en el intento de que los grandes partidos de la oposición participaran en la composición de su primer Gabinete. Tanto el APRA como AP rechazaron cualquier propuesta de cogobierno en las condiciones económicas del país, mientras que el resto de los partidos admitió que entraran sus militantes pero a título personal e independiente. Es el caso de Gloria Helfer de IU como Ministra de Educación, de Carlos Amat y León en Agricultura y Fernando Sánchez Albavera en Energía -de IS ambos, que se acababa de disolver-. Si la opción de una alianza estable era rechazada, las posibilidades para acuerdos puntuales con distintos partidos dependiendo del tema en cuestión se mostraron desde el primer momento como factibles, en un marco muy fluido caracterizado por violentos realineamientos en las alianzas partidistas en las frenéticas semanas posteriores a la toma de posesión de Fujimori. Esta estrategia de alianzas puntuales y variables exigía, sin embargo, que la oposición estuviera dividida para evitar que esas alianzas se volvieran contra la Presidencia. Consciente o inconscientemente, los movimientos de Fujimori en los primeros meses tienen el efecto de ampliar esa división.

6.3.1.- Tensando la cuerda. Juegos de gestión pública y juegos de poder institucional¹²⁰

El primer tipo de juegos donde se muestra esta estrategia de alianzas coyunturales fue el de las políticas públicas, y lo es de forma “natural”. Tras una campaña donde la situación económica había sido el tópico central, todo el mundo coincidía en que no era factible la continuación del *statu quo*. Por tanto, era previsible que sacar adelante algún tipo de legislación que lo cambiara iba a ser el tema de los juegos políticos.

En este ámbito Fujimori intenta claramente llevar a cabo sus preferencias, aprovechando la división que la oposición arrastraba sobre el tema desde 1987 para ganar apoyos en el Congreso. Hay que tener en cuenta que, para los cálculos del momento, la división en torno a la política económica era un dato bastante estable tras el prolongado enfrentamiento que diera origen al FREDEMO y que dividía a esta coalición del APRA y de los partidos de izquierda. Aunque Fujimori se había esforzado por desmarcarse de las medidas de ajuste y reforma que eran el eje de la campaña de Vargas Llosa, de forma muy temprana cambia de postura. La tesis oficial es que una vez en el poder

¹²⁰ Tanto en este como en el siguiente apartado la fuente básica de datos han sido los diarios *Expreso*, *El Comercio* y *La República*.

contó con nueva información que le hizo modificar sus políticas. Sin embargo, como señala Susan Stokes, el cambio de políticas precedió incluso a la formación de un Gabinete, por lo que difícilmente podía tener nueva información por esa parte (1997: 218). Los indicios de qué precede a qué son muy amplios. En primer lugar, nada más llegar a la Presidencia se rodea de nuevos asesores que venían del círculo de Vargas Llosa, como Hernando de Soto. Éste, al parecer, lo convence de realizar inmediatamente una gira por los países acreedores de Perú, decisión que lleva a que uno de los principales asesores económicos durante la campaña, Óscar Ugarteche, se retire. En la gira sostiene reuniones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y allí podemos localizar una fuente clara de información. Puede que entonces Fujimori no fuera muy conocedor del rumbo de las cuentas nacionales, pero pocas dudas hay de que sí fue consciente de las consecuencias de seguir sin cumplir con los compromisos internacionales adquiridos. El mensaje estaba claro: o llevaba a cabo una política de ajuste o se arriesgaba a un aislamiento absoluto (Stokes, 1997: 220). Podemos considerar, por tanto, que las presiones de los organismos internacionales le convencieron de la pertinencia del ajuste. El 20 de junio de 1990 anuncia un entendimiento con el FMI, la ONU y el BM y, finalizando una gira por varios países asiáticos y europeos, diez días después hace público en Nueva York un plan de austeridad. Su compromiso con este cambio de postura queda claro cuando sus asesores económicos heterodoxos, que habían sido el núcleo de la campaña en la segunda vuelta de las presidenciales, dejan paso a figuras reconocidas del mundo liberal y a buena parte del staff que fuera de Vargas Llosa. Estos signos se confirman con la designación de Juan Carlos Hurtado Miller como Primer Ministro y Ministro de Economía el 16 de julio -quien para ello tuvo que salir de AP-.

El ocho de agosto Fujimori promueve sus primeras medidas económicas de emergencia haciendo uso del artículo 211.20 de la Constitución y, por tanto, sin que pasaran por el legislativo. Crea una tasa de emergencia, suprime tarifas excepcionales y aumenta los precios de los servicios públicos, algunos de forma dramática. En un día la gasolina sube un 3.140%, el queroseno -utilizado para cocinar por los más pobres- un 6.964%, desaparecen subsidios para alimentos básicos, el pan sube un 1.567%, el aceite un 639%, el azúcar un 552%, el arroz un 533%, y las medicinas una media del 1.385% (Stokes 1997: 214). En estos momentos la situación de minoría parlamentaria está lejos de redundar en un bloqueo de la acción del gobierno. Es más, durante los primeros dieciocho meses de su mandato una amplia reforma estructural es iniciada con el apoyo

de parte del parlamento: hay una unificación y liberalización de las tasas de intercambio, una reducción y simplificación de las tarifas a las importaciones, desaparecen las tarifas a la exportación, el mercado de capitales se liberaliza, se reduce el empleo público tanto de ministerios como de empresas públicas, se eliminan las leyes de seguridad laboral, se elimina la indexación de salarios y se liberalizan las relaciones laborales (González de Olarte, 1993a, 1994). La actitud de la oposición no hace más que refrendar las posiciones previas a 1990. Mientras que los partidos que componían el FREDEMO aplauden las nuevas medidas, APRA, IU y parte de Cambio 90 se apresuran a tomar distancia de Fujimori (Adrianzén, 1991: 10-13).¹²¹

Al mismo tiempo, sin embargo, el viraje político que esto supone, adoptando el programa de ajuste económico que abiertamente había rechazado, obliga a Fujimori a modificar sus mensajes.¹²² Fujimori, que contaba con que sus simpatías populares se basaban en dos elementos, el rechazo a las políticas que ahora emprendía y el rechazo a los políticos profesionales y a algunas instituciones estatales, se volcó en intensificar el componente explícitamente antipolítico de su discurso. En esa línea las críticas a las instituciones no se hacen esperar. En el discurso de toma de posesión del 28 de julio de 1990 ya lanzó graves acusaciones contra el Poder Judicial, no dudando en calificar al Palacio de Justicia como “palacio de injusticias”. El ataque discursivo de Fujimori a las instituciones democráticas entre 1990 y 1992 fue tanto más efectivo cuanto que estas instituciones se identificaban muy directamente con aquellos que ejercieron el poder antes que con unas reglas de acción –por ello, tras la desastrosa Presidencia de García el ataque a éste era fácil de asimilar con un ataque a la democracia-. El poder judicial, legendariamente inoperante contra la delincuencia y el terrorismo, trufado de casos de corrupción, era una presa fácil. No obstante, las críticas no se quedaron aquí. Incluso atacó a la jerarquía eclesiástica opuesta a medidas de control de natalidad llamándola medieval, y desde agosto extendió sus críticas al Congreso cuando parte de la oposición se opuso tajantemente a sus medidas económicas de emergencia.

¹²¹ Aunque FREDEMO se disolviera después de las elecciones, puesto que el voto de AP, PPC y Libertad, que lo componían, vino siendo similar, por comodidad vamos a seguir refiriéndonos a ellos como FREDEMO en adelante.

¹²² El hecho de que Fujimori prometiera una política económica y una vez en el gobierno hiciera la contraria, propuesta por el perdedor en las elecciones, no es novedosa en esos años en América Latina. Casos similares son los de Menem en 1989 y en 1995 en Argentina, Víctor Paz Estenssoro en 1985 y Jaime Paz Zamora en 1989 en Bolivia, Fernando Collor en 1989 en Brasil, Rafael Calderón en 1990 en Costa Rica, Salvador Jorge Blanco en la República Dominicana en 1982, León Febres Cordero en 1984, Rodrigo Borja en 1988 y Sixto Durán en 1992 en Ecuador, Carlos Andrés Pérez en 1989 y Rafael Caldera en 1993 en Venezuela (Stokes, 1997: 209).

En todo caso, a pesar de las críticas, la política económica era una cuestión que enfrentaba más a la oposición entre sí que a parte de ésta con el presidente. Así, a pesar de la discordia, la primera medida de relevancia del Congreso consiste en la delegación legislativa al ejecutivo, dejándole vía libre en la definición de sus instrumentos públicos y dejando abierta la puerta a una cooperación entre poderes.

Además, lo que queda claro es que con las medidas liberalizadoras de los primeros días se abre un camino franco para que el FREDEMO y Fujimori lleguen a un acuerdo, circunstancia muy alejada de las previsiones del APRA y de la izquierda cuando pidieron el voto para Fujimori en la segunda vuelta de las presidenciales. Con esto se van despejando cuáles son las alianzas factibles en según qué cuestiones. Algunos elementos que podían entorpecer el acuerdo empiezan a desaparecer. Así, las rápidas desavenencias entre Fujimori y los evangelistas dentro de Cambio 90 allanaron el camino con el PPC, que veía en estos grupos una especie de antítesis doctrinal. Otros factores, como el disgusto por el origen japonés del presidente, eran más complicados de resolver, pero perfectamente asumibles en el juego de intereses. El factor más importante, en todo caso, apuntaba a cierto optimismo inicial, pues la salida de Vargas Llosa de la política hizo que no se vislumbraran grandes enfrentamientos personales que empañaran el diálogo. Sin embargo, una circunstancia quedaba todavía pendiente. El apoyo que había recibido Fujimori desde la Presidencia saliente de Alán García durante la campaña era a esas alturas un secreto a voces, y precisamente FREDEMO tenía su origen y aglutinante en el enfrentamiento con el ex presidente. Por tanto, mientras hubiera algún tipo de entendimiento con Alán García, el apoyo del FREDEMO no iba a dejar de ser sumamente inestable.

Si en los juegos de gestión las posibilidades de acción de la Presidencia estaban muy abiertas, dividiendo eficazmente a la oposición, cuando se entra en juegos de prerrogativas institucionales la situación se invierte, como vienen a demostrar algunas fricciones iniciales. Durante la presentación en el Congreso del Gabinete Hurtado Miller el 27 de agosto asistimos a un primer roce. El nuevo Ministro de Trabajo, Carlos Torres y Torres Lara, no tarda en poner una nota discordante cuando afirma que los decretos de emergencia -tales como los recién aprobados por Fujimori- tienen una validez similar a leyes. Aunque sólo describa la práctica legislativa desde 1980, muchos son los que ven en estas declaraciones un ataque contra las prerrogativas legislativas del Congreso, que al fin y al cabo es el único legitimado para aprobar una ley (Schmidt, 1996b: 128). La reacción se produce el 13 de septiembre, cuando 68 votos del APRA, IU y parte de

Cambio 90 aprueban la interpelación de Torres. Una semana después se produce la interpelación, e incluso se baraja la presentación de una moción de censura que no llega a concretarse por falta de votos, ante la renuencia de los diputados del FREDEMO.

Un segundo conflicto lo protagoniza directamente Fujimori cuando continúa con la campaña, iniciada en su discurso de toma de posesión, contra el Poder Judicial, hacia el que venía dirigiendo buena parte de sus críticas al sistema. El 15 de septiembre anuncia que va a liberar a cientos de presos acusados de pequeños delitos pendientes de juicio, lo que provoca una protesta inmediata de la Asociación Nacional de Jueces, que declara el decreto presidencial como inconstitucional al interferir en la autonomía judicial. En el Congreso también se eleva el tono de la protesta, planteando que el presidente puede tener atribuciones constitucionales para perdonar delitos ya juzgados, pero no para declarar amnistías previas a juicios, cuestión que constitucionalmente sólo correspondería al Congreso. La respuesta de Fujimori, además de llamar a los jueces chacales, es publicar el 8 de octubre un decreto supremo que modifica el código penal para poder llevar adelante su idea. Un día después el Senado presenta un proyecto de ley para retirar el decreto supremo –que también sería después rechazado por la Corte Suprema por intromisión inconstitucional en el poder judicial, en un conflicto que ya era a tres bandas-. La justificación de los legisladores es la misma apuntada días antes: en caso de salir adelante infringiría el derecho exclusivo del Congreso para otorgar amnistías. En compensación, y como muestra de que no buscaban un enfrentamiento, el Congreso recoge en un nuevo proyecto de ley la mayor parte de las propuestas presidenciales.

El enfrentamiento entre el legislativo y Fujimori se agota por esta vía, aunque el enfrentamiento con el poder judicial encontrará otras por las que enconarse. Uno de los primeros actos del general Alvarado cuando asume el Ministerio de Interior es destituir a numerosos altos cargos de la policía. La cuestión se prolongará durante todo un año. Primero dos de los cargos destituidos logran mandatos judiciales que ordenan su reinstalación en el puesto, medida que rechaza el ministro. Fujimori, como sucedió anteriormente, responde intentando modificar la legislación, en este caso la regulación del uso de *habeas corpus*, pero se encuentra paralizado cuando en la primera semana de 1991 la nueva regulación es declarada inaplicable por inconstitucional. Es más, el 19 de agosto de 1991 la Corte Superior de Lima resuelve que todas las destituciones fueron inconstitucionales e ilegales y que, por tanto, son inaplicables.

Todavía un tercer conflicto se produce en esos primeros días, involucrando ahora a Alán García. Periódicamente, el Congreso aprueba créditos suplementarios presentados por el ejecutivo para hacer frente a gastos no contemplados en el presupuesto anual. Uno de ellos llegó el 14 de agosto autorizando gastos de los últimos meses de la administración García. El carácter vago del contenido hace que muchos sospechen que se trata de fondos utilizados en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, por lo que la solicitud es devuelta al Consejo de Ministros, el cual la reenvía sin modificaciones tres semanas después. Es discutida e inicialmente aprobada por el Comité Bicameral de Presupuesto, pero el 26 de septiembre este mismo comité la rechaza y acaba proponiendo, con los votos de FREDEMO, IU e independientes, la creación de un comité de investigación sobre el uso de fondos gubernamentales en la campaña. Ni al APRA ni a Fujimori, que parecía ser el beneficiario, le convenía tan cosa. El Congreso tenía tan sólo 45 días para votar sobre el crédito y en caso no tomar una decisión en ese plazo el presidente podía aprobarlo y emitirlo como decreto ley. A esas alturas de la discusión se encontraban a tres días para que el plazo expirara, así que los congresistas de Cambio 90 y del APRA no se presentaron el día de la votación sobre el crédito, impidiendo el quórum necesario para poder tomar una decisión y bloqueando el Congreso. Como no estaba claro el cómputo de días, el boicot se prolongó hasta el 10 de octubre con el único fin de que el presidente pudiera aprobar la medida y el Congreso se quedara sin comisión de investigación.

La situación no podía ser más rocambolesca. Fujimori tenía el día 11 una reunión de presidentes latinoamericanos en Caracas y, puesto que los viajes presidenciales debían ser aprobados por el Congreso, la falta de quórum también afectaba a este caso, convirtiendo el día 10 en una fecha límite para que los diputados rebeldes volvieran a sus escaños y, por tanto, restituyeran el quórum. La vuelta de Cambio 90 y APRA al Congreso no pudo ser más morosa, apurando sus estrategias para el control de los gastos en disputa. Así aprueban un orden del día que favorece claramente esta postura. Primero se debía aprobar el viaje del presidente, después estudiar y votar un acuerdo con China y, ya por último, discutir la aprobación del crédito. La idea estaba clara. Al discutir el crédito se evitaba una investigación parlamentaria posterior, y al aplazar hasta el final dicha discusión la hacían inefectiva por falta de tiempo. En pleno debate se desata el enfrentamiento. La oposición presenta una moción para cambiar el orden del día, de manera que se comience por la investigación de gastos. En votación secreta el Presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Paredes de Cambio 90, anuncia que la

moción ha sido rechazada por un margen de tres votos. La oposición, desconfiando de los resultados, protesta y exige una votación a mano alzada que Paredes rechaza. Entonces intenta censurarlo y Paredes suspende la sesión antes de que así lo haga, reuniéndose con los jefes de los grupos parlamentarios. La oposición vuelve a exigir el cambio del orden del día y, tras varias horas de discusión, se suspende indefinidamente la sesión. El 16 de octubre se produce el voto de censura contra Paredes sin que prospere, ante los votos reunidos del APRA, Cambio 90, FRENATRACA e IS, que logran contrarrestar los votos del PPC, AP, Libertad, IU y FIM, con un balance de 78 a 66 votos. En el ínterin Carlos Amat abandona el Gabinete y el crédito que diera origen al conflicto prospera.

El entendimiento entre el APRA y Fujimori se prolongará en los meses siguientes, cuando Cambio 90 y el APRA sumen sus votos para impedir que Alán García sea juzgado por la masacre de los penales de 1986. Como senador vitalicio todo intento de juicio debía primero superar el *impeachment*, pero en esta ocasión los votos de los dos partidos logran evitarlo por un margen escaso de 80 frente a 75. En un gesto en la misma dirección, Fujimori fuerza la salida del Gabinete de la Ministra de Educación, Gloria Helfer, que se había destacado por sus denuncias y actividades contra la corrupción del anterior gobierno. Sin embargo, esta entente es meramente oportunista, y muestra, cada vez más, que Alán García resultaba un apoyo incómodo para llevar a cabo políticas a medio o largo plazo, donde el riesgo de quedar asociado a la imagen de descrédito de los últimos años apristas era tan alto como las divergencias sobre política económica (Daeschner, 1993). En efecto, el acuerdo no sobrevive a la discusión de los presupuestos de 1991.

Precisamente en los debates sobre estos presupuestos, entre noviembre de 1990 y enero de 1991, se va a desatar el conflicto entre poderes con una virulencia inesperada. Presentado el 24 de agosto, el proyecto de presupuestos del Gabinete había sido rechazado por el Comité Bicameral de Presupuesto, que había dado el 22 de noviembre como plazo para que Hurtado Miller presentara un nuevo proyecto. Tras intensas discusiones entre el Congreso y el Gabinete, se aprueba el 14 de diciembre la ley de presupuestos, incluyendo todas las objeciones que el comité había hecho. De allí es enviada a Fujimori para que la promulgue, pero éste toma la decisión sin precedentes de promulgar parcialmente la ley el 31 de diciembre, con el Congreso en receso, observando los artículos que contenían las principales correcciones parlamentarias –15

artículos de un total de 313- y añadiendo cinco disposiciones adicionales, aduciendo razones de austeridad y estabilización económica.

Con esta medida inaugura una escalada en el uso del veto presidencial, uno de los signos más claros de tensiones. Para hacernos una idea de la gravedad de esta decisión, Belaúnde sólo había utilizado la facultad de observar una ley 38 veces de 990 posibles y Alán García 60 de 848, mientras que Fujimori lo hizo en 35 ocasiones sobre un centenar escaso, teniendo que ver mayoritariamente con el proceso de aprobación de los presupuestos de 1991 y 1992 (Abad Yupanqui y Garcés Peralta, 1993: 106-107) (ver cuadro 6.1).

Una vez conocida la medida de Fujimori, la Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados emitió un comunicado público de protesta. Con el Congreso en receso rápidamente se reúnen las firmas requeridas de dos tercios de cada cámara para convocar una legislatura extraordinaria, que Fujimori intenta bloquear aduciendo sin gran éxito que sólo el presidente podía hacerlo. Ignorando esta protesta, los 145 diputados y 47 senadores que firman la convocatoria se convierten en la primera gran coalición formada contra Fujimori, que hasta entonces se había beneficiado de la polarización de los partidos para maniobrar. En sesión extraordinaria el Congreso rechaza la ley parcialmente aprobada por Fujimori, aprueba la propuesta original del Comité de Presupuesto y el Presidente del Senado, Máximo San Román, la promulga –como ley 25303 de 18 de enero de 1991-. Sólo hubo veinte votos en contra de esta medida. La reacción de Fujimori es inmediata y utiliza el art. 211.20 para suspender dos artículos del presupuesto. Los legisladores convocan una nueva legislatura extraordinaria, donde aceptan modificar los artículos del presupuesto más objetables, pero donde también ponen el punto de mira en el uso por parte del presidente del artículo 211.20. No hay que olvidar que si los anteriores presidentes lo habían utilizado generosamente Fujimori lo hará de forma todavía más acusada. Más del 70% de la legislación total entre 1990 y 1992 seguirá esta vía. Los legisladores deciden constreñir y regular su uso, y en esta propuesta de la segunda legislatura extraordinaria estará el germen de uno de los temas más conflictivos, la Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente aprobada en diciembre de 1991, que supone un hito en las labores de fiscalización del parlamento.¹²³

¹²³ Los temas de conflicto se ven ampliados con el acuerdo antidrogas que Fujimori firma con los EE.UU. y con el bloqueo por el Senado de algunas propuestas de ascenso militar. Así, el 5 de enero de 1991 el Senado impidió el ascenso a general de división de los generales de brigada del Ejército Jorge Rabanal y

Los problemas para Fujimori se extienden a su Gabinete, donde Hurtado Miller y el Ministro de Industria, Guido Pennano, se habían embarcado en un conflicto público que estalla cuando el último lanza un órdago en la semana siguiente al fin de la segunda legislatura extraordinaria, exigiendo a Fujimori que elija entre ambos. Fujimori pidió un plazo para estudiar la petición, que Hurtado Miller entendió como una pérdida de confianza, por lo que presentó su dimisión. Pennano fue entonces expulsado y Fujimori aprovechó para remodelar el Gabinete y enviar un gesto claro al Congreso, nombrando como Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores a Torres y Torres Lara, que había destacado por su postura belicosa frente al legislativo, y al ortodoxo Carlos Boloña como Ministro de Economía.

Por otra parte el tema del presupuesto no había quedado, ni mucho menos, solventado. Fujimori no acepta los resultados del Congreso y convoca una tercera legislatura extraordinaria para revisar nuevamente la ley de presupuestos en la segunda semana de febrero. El Congreso acepta modificar algunos artículos pero mantiene otros y el 27 de febrero de 1991 se publica el presupuesto definitivo como ley 25038. Los congresistas, sin embargo, no se limitan a la discusión del presupuesto y deciden revocar otras medidas del presidente, como es la ley que regula el *habeas corpus* o varios nombramientos de embajadores. Por otra parte, cuando el Gabinete comienza el 27 de febrero a aplicar el presupuesto lo hace también contraviniendo alguno de sus artículos, a lo cual responde el Comité Bicameral de Presupuesto declarando sus acciones inconstitucionales el 5 de marzo.

A estas alturas, en todo caso, estaba claro que no se discutían ya los contenidos del presupuesto sino la prerrogativa de modificarlo. En este terreno Fujimori tenía poco que ganar y mucho que perder, y en poco tiempo el deslizamiento desde el juego de gestión pública al juego de poder institucional supuso claros perjuicios para su posición y margen de maniobra. Mientras que en el primer tipo de juegos podía aprovechar las distancias entre las prioridades de los partidos, en el segundo éstas convergían incluso para miembros de Cambio 90. Dos meses después de las votaciones cinco parlamentarios de Cambio 90 fueron expulsados del partido, y el 15 de marzo de 1991 dieciséis de sus diputados y cuatro de sus senadores disidentes firmaron un manifiesto

José Valdivia, propuestos por Fujimori. El primero estaba a cargo de la matanza del penal de Lurichango, y con el segundo como jefe del comando político militar de Ayacucho se produjo la masacre de Cayara. Sin embargo, al día siguiente el Senado cambió su voto y aprobó las promociones (fichas Desco 005641, 005642, 005672 y 005997, que recogen las noticias en varios diarios).

de oposición a Fujimori, apostando por la creación de un nuevo partido, el Movimiento Nacional Democrático.

Cuando el 1 de abril de 1991 comienza la segunda legislatura ordinaria Fujimori se encuentra más debilitado que cuando tomó posesión medio año antes. El partido que lo apoyaba se encuentra profundamente dividido, y el balance de su lucha de prerrogativas con el Congreso es negativo y tiende a serlo todavía más según avanza el trámite del control del artículo 211.20, que en febrero ya ha sido aprobado por el Senado y estaba siendo discutido en la Cámara de Diputados. Además, el último día de esta legislatura Fujimori pierde uno de los escasos apoyos que le quedaban en el Congreso. En una moción introducida a última hora el Presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Paredes, es finalmente censurado por una amplia mayoría –tan sólo hay siete votos opuestos y 38 abstenciones, el resto vota a favor-. La moción tiene una doble lectura. Por un lado, fuera como fuese, en la siguiente legislatura se deberían elegir a nuevos presidentes en ambas cámaras, así que era algo que no tenía un efecto práctico sino simbólico, pues Paredes pertenecía al círculo más cercano a Fujimori en Cambio 90, el que se agrupó en torno a la Universidad Agraria. Por otro lado, la forma en que se produjo la votación dejaba resquicios para la acción de Fujimori. Aunque representara un amplísimo acuerdo de la oposición, el APRA aprovechó la censura a Víctor Paredes para impedir la votación programada del informe de la comisión que investigaba el presunto enriquecimiento ilícito de Alán García, con lo que esa misma oposición dejó una última imagen de la sesión con diputados enzarzados a golpes y escribiendo pintadas por el recinto.

Estos últimos hechos vuelven a favorecer a Fujimori. Aunque haya perdido todos sus apoyos en el Congreso, la división permanente de los legisladores en torno a las políticas públicas y a la figura de Alán García sigue dejando abierta la puerta a un acuerdo y a la posibilidad de que en ese ámbito fueran emprendidas las medidas promovidas por el presidente. La mejor muestra es que, en junio de 1991, el Congreso accede a la propuesta del ejecutivo y le concede una amplia delegación legislativa para pacificación, empleo e inversión, aunque la denegara para reestructurar el brazo ejecutivo –ley 25327 del 17 de junio de 1991-.

Cuando se abre la primera legislatura ordinaria de 1991-92 el 27 de julio los signos siguen siendo muy claros. En la elección de nuevos presidentes para ambas cámaras, los miembros de Cambio 90 son sustituidos por dos legisladores del PPC muy críticos con el gobierno -Roberto Ramírez de Villar en la Cámara de Diputados y Felipe Osterling

en el Senado-. Sin embargo, al mismo tiempo, la oposición gira su atención del presidente actual al anterior, siguiendo con los intentos de procesar a Alán García que se habían iniciado meses antes. El 15 de agosto de 1991 los legisladores de AP, PPC, Libertad, FIM e IU unen sus votos para iniciar los procedimientos de *impeachment* bajo los cargos de abuso de autoridad, enriquecimiento ilegal y extorsión. A diferencia del intento de finales de 1990, esta vez sí prospera gracias a la división de Cambio 90, con 88 votos contra 76. Cinco de los que fueran sus ministros lo acompañan en los cargos. Hasta octubre la atención de los legisladores está puesta en el proceso que llevan a cabo las cámaras contra Alán García. Allí, el dos de octubre, la Cámara de Diputados vota a favor del *impeachment* por 95 votos frente a 57, y el dieciocho de octubre lo hace el Senado por 38 frente a 17. El APRA se había quedado sólo, ahora ya completamente aislado. Curiosamente, y aunque Fujimori no parece haber intervenido en el proceso, el APRA se convierte desde ese momento en el opositor más decidido al presidente y con ello vuelve a abrir el camino para que Fujimori se entienda con el resto de la oposición. Por tanto, a pesar de la gravedad del conflicto, las opciones de alianza seguían siendo posibles apenas medio año antes del golpe de Estado.

6.3.2.- La crisis abierta. Noviembre de 1991-abril de 1992

En los meses siguientes los hechos se acumulan. El APRA se ha convertido en la oposición más decidida a Fujimori. Aunque aislado, intenta aprovechar las opciones disponibles con sus únicos votos para socavar a la Presidencia con una campaña de boicot apoyada principalmente en que tiene margen para interpelar a los ministros y en recursos judiciales, sacando los temas políticos del legislativo. Cuando el gobierno empieza a producir decretos legislativos en base a la delegación del 17 de junio, éstos se convierten en pieza preferente de la campaña aprista, quien recurre ante el Tribunal de Garantías Constitucionales tres de los primeros decretos emitidos. El recurso de constitucionalidad, que podía ser promovido por un tercio de los diputados más un tercio de los senadores –justo lo que tenía el APRA-, tenía visos de prosperar con un tribunal cuya composición todavía respondía en buena medida al anterior gobierno aprista y contra unas medidas que, en sus contenidos, bordeaban peligrosamente la inconstitucionalidad. En noviembre, además, están a punto de impedir una gira de Fujimori por Asia aprovechando la ausencia de algunos senadores de izquierda para ausentarse a su vez e impedir que hubiera quórum en el Senado. Fujimori tiene que esperar a la víspera para que éste se restablezca y el Senado apruebe el viaje. En esos

mismos días el senador Julián Bustamante y seis diputados evangélicos abandonan Cambio 90, que queda reducido a un papel testimonial. El 29 de octubre de 1991 renuncia sorprendentemente el primer ministro Torres y Torres Lara, a lo que sigue una profunda reestructuración donde se nombra a cinco nuevos ministros y otros tantos cambian de Ministerio, dando lugar a un nuevo Gabinete el 7 de noviembre de 1991 presidido por el Ministro de Trabajo, Alfonso de los Heros.

El momento en que jura su cargo el nuevo Gabinete es especialmente crítico. El 15 de noviembre acaba el plazo del Congreso para la delegación legislativa. En los días previos al plazo límite una avalancha de decretos legislativos llega al Congreso para su revisión, cuando quedaban pocos días para que finalizara la legislatura ordinaria. De los 118 a que dio lugar la delegación legislativa, 83 fueron publicados en esos días, en el escaso plazo de dos semanas. Es más, de esos 83, 46 lo fueron en los últimos cuatro días de la legislatura ordinaria, entre ellos algunos de gran relevancia. Entre el 25 y el 26 de noviembre el Senado, sin tiempo para discutirlos, aprueba la mayor parte de los decretos -de los 118 únicamente rechaza once y modifica catorce-.

Las explicaciones que se han dado a la avalancha de decretos han sido dos, contradictorias entre sí. La primera sería evitar que el legislativo pudiera revisarlos todos, puesto que en un mes finalizaba la legislatura ordinaria y si para el 15 de diciembre no decidía sobre ellos el presidente podría promulgarlos. Esta idea casa muy bien con el hecho de que se trataba de medidas que excedían con mucho los objetivos para los cuales se concedió la delegación legislativa. Previsiblemente se trataría de un intento premeditado de Fujimori por tensar la cuerda y, en su caso, justificar y reforzar la vía golpista. Muy en consonancia con esta idea están las acciones posteriores del presidente, quien el 20 de diciembre veta las modificaciones que el Congreso había introducido en algunos decretos así como las leyes con que había revocado otros. Dado su débil poder de veto, fácilmente superable por una mayoría en el Congreso, la táctica parece ser dilatar los plazos. La segunda explicación, meramente práctica, tiene que ver con el cambio de Gabinete y el retraso en la carga de trabajo que pudo suponer.

En todo caso, por sus mismos contenidos, los decretos se sitúan en el centro del conflicto entre poderes. En su conjunto suponen la modificación de la posición del Estado en la sociedad más drástica desde las reformas del GRFA, al afianzar una amplia liberalización económica y del mercado laboral y modificar drásticamente el sistema de defensa nacional (Mauceri, 1995: 23). Lo que sigue es muy significativo sobre las líneas de división existentes, puesto que los decretos relacionados con la reforma económica

no tienen el mismo tratamiento que los relativos a seguridad nacional. Los cambios en el papel económico del Estado podían contar con el ferviente apoyo de parte de la oposición, que los venía defendiendo desde mucho antes. La respuesta frente a los cambios en el sistema de defensa nacional era, sin embargo, muy distinta. Algo de esto preveía Fujimori, pues no deja de ser significativo que 33 de los 35 decretos sobre seguridad nacional se presenten en el final del plazo. Ocho de los decretos rechazados por el Congreso y diez de los modificados tienen que ver con este tema, entre ellos los relacionados con el nombramiento y permanencia de los Comandantes Generales, que en el decreto quedaban en manos exclusivas del Presidente, y los relativos a la formación de un Sistema Nacional de Inteligencia con dependencia directa de la Presidencia y sin control por el Congreso.

La base del conflicto interinstitucional, nuevamente, va a estar en la forma en que las medidas de Fujimori afectan al balance de poderes, de tal manera que los decretos vuelven a deslizar los movimientos desde el ámbito de la gestión, para el que fue concedida la delegación, al ámbito de la lucha interinstitucional. En este caso ya no cabe ninguna duda sobre el carácter consciente del movimiento por parte de Fujimori, quien hace un uso táctico de la delegación para atraerse recursos extrapolíticos -en concreto, el apoyo de los militares- y detraer recursos de control al legislativo. La consecuencia es similar al deslizamiento previo: sustituye una arena donde el acuerdo era factible por otra donde no era así.

En esos días finales de noviembre, tal como parece, todos los frentes están abiertos. Mientras que el Senado termina el trámite de los decretos ley, la Cámara de Diputados modifica y devuelve para su aprobación definitiva en el Senado el proyecto para limitar el uso presidencial del art. 211.20. El 27 de noviembre los diputados rechazan un nuevo pedido de delegación legislativa en materia de tasas, con los votos en contra también de Cambio 90. Por el contrario, lo que aprueba es una moción para interpelar a Carlos Boloña, Ministro de Economía, y el mismo día el Senado aprueba una ley que declara el estado de emergencia en el sector agrícola. Finalmente, las diferencias sobre la política agraria llevan a que el 23 de noviembre sea interpelado y censurado el Ministro de Agricultura, Enrique Rossl Link, en la que constituye la primera censura de un ministro desde el establecimiento de la democracia en 1980. Por las mismas fechas se admite a trámite también la censura del general Víctor Malca, Ministro de Defensa, aunque no prospera. En el clima de ese momento caben pocas dudas sobre el sobredimensionamiento que adquiere la censura, de manera que Fujimori aprovecha el

que la Constitución no establezca un plazo concreto para que renuncie un ministro censurado y mantiene a Ross Link en su puesto, en un nuevo reto al parlamento.

Cuando comienza el mes de diciembre el enfrentamiento asume la forma de amenaza directa. En la Conferencia Anual de Ejecutivos, reunida en Arequipa el 1 de diciembre, Fujimori pronuncia un discurso atacando al “viejo Perú” de los privilegios y a las élites de los partidos, señalando su posición en el Congreso como la amenaza más cierta contra el proceso de reformas y los requerimientos de modernización del país, y extendiendo sus críticas a la Contraloría y a los poderes judicial y legislativo. En contraste, enfatiza su independencia personal y su capacidad para derrotar al caos y la ingobernabilidad (varios diarios, 2 de diciembre de 1991). Por si fuera poco, afirma que no considera que la delegación legislativa hubiera finalizado y al final llega a pedir una ley para renovar parcialmente el Congreso (Cameron, 1997: 56). El discurso no queda sin réplica, y el parlamento admite a debate un proyecto de ley del senador de AP Javier Alva Orlandini que acepta el referéndum para renovar el legislativo pero añade que debe coincidir con las elecciones municipales de 1992 y que debe acompañarse del reemplazo de Fujimori por el vicepresidente Máximo San Román (Pease García, 1994: 274-275). Aunque finalmente no se llega a aprobar, muestra de forma bastante fiel el ambiente político del momento.

El nivel de las amenazas crece en días sucesivos. Se comienza a insinuar su expulsión de la Presidencia por incapacidad moral, haciendo uso del art. 206.1 de la Constitución. En el sistema constitucional ésta era una amenaza de expulsión de la Presidencia más eficaz que el *impeachment*, puesto que requería de muchos menos trámites y requisitos. El *impeachment* precisaba de una mayoría en la Cámara de Diputados, que el Senado ratificara las acusaciones, y que el presidente fuera condenado en el posterior proceso judicial para tener que abandonar su cargo. Un proceso largo y dudoso como demostró el caso de Alán García. La declaración de vacante por incapacidad moral, por el contrario, surte efecto inmediatamente y sólo requiere de la mayoría en ambas cámaras. El primero en sacar a la palestra el tema es el senador Rafael Belaúnde -de cuyo padre, el expresidente Belaúnde, se había burlado Fujimori en su discurso ante el CADE-, en la presentación del Gabinete de los Heros en el Congreso. Ese mismo día Fujimori, en declaraciones públicas, defiende al Ministro de Agricultura censurado y reitera su intención de convocar un referéndum para que se puedan llevar a cabo elecciones intermedias para renovar parcialmente ambas cámaras (varios diarios, 6 de diciembre de 1991). En otras declaraciones llega a sugerir lazos entre el parlamento y traficantes de

drogas (Pease García, 1994: 276). Al día siguiente Fujimori ataca nuevamente al Congreso en su discurso durante una ceremonia de la Policía Nacional, acusándolo de estar dominado por lobbies (varios diarios, 7 de diciembre de 1991). Esa misma noche el Senado acepta a trámite una moción del senador Javier Alva Orlandini para rechazar las palabras del presidente (Diario de Debates, 6 de diciembre de 1991: 23). Ya en el Diario de Debates de ese mismo día se recoge el temor a que las acciones de Fujimori sean provocaciones para justificar la formación de un gobierno civil-militar, y se debate formalmente sobre el cargo de incapacidad moral (Diario de Debates, 6 de diciembre de 1991). La moción de Orlandini es aprobada por unanimidad. Un día después se interrumpe la interpelación al ministro Boloña para dar cabida a que la moción de Alva Orlandini también sea votada en la Cámara de Diputados. Ante la sorpresa del ministro, y aunque no parece que fuera esa la intención general, los diputados del APRA e IU aprovechan el momento para forzar una votación que declare vacante la Presidencia. La votación fracasa por un margen relativamente estrecho de 51 votos contra 60, con 12 abstenciones. En contra habían votado el PPC, Cambio 90, SODE y PUM e incluso parte de IU.

También en diciembre se consideraron las promociones y retiros de militares y el presupuesto para 1992. En otra medida en confrontación con el ejecutivo, a principios de diciembre el Senado votó en contra de la promoción de un general y un almirante que consideraba como cercanos a Fujimori, si bien el resto de las promociones pasaron sin incidentes. En el mismo ámbito, uno de los Decretos Legislativos que había revocado era el 752, que permitía a los Comandantes Generales servir más allá de su edad de retiro y dejaba la decisión al arbitrio presidencial. Fujimori aprovecha que tiene quince días para promulgar la revocación y mantiene en sus respectivos puestos en la Armada y la FAP al almirante Alfredo Arnaiz y al general Arnaldo Velarde. El 19 de diciembre Nicolás Hermoza jura como nuevo Comandante General de Ejército, ocasión en la cual Fujimori pronuncia un discurso donde se pregunta si las viejas instituciones, como el Congreso, que sólo impiden realizar los cambios que Perú necesita, deben ser reforzadas o más bien demolidas para crear otras nuevas (Álvarez Rodrich, 1992: 2).

Como sucediera un año antes, si bien con mucha mayor agudeza, con el fin de la legislatura el conflicto no se paraliza sino que se recrudece en sucesivas legislaturas extraordinarias entre enero y marzo de 1992. La cuestión del presupuesto fue, todavía si cabe, más conflictiva. La Comisión Bicameral de Presupuestos envió un proyecto el día 12 de diciembre, aprobado dos días después por el Congreso a pesar de la fuerte

oposición de Carlos Boloña desde el Ministerio de Hacienda. El 30 de diciembre Fujimori observa nada más y nada menos que 41 de sus artículos. 1992 empieza sin un presupuesto aprobado, lo cual da lugar a intensas maniobras tanto de la Presidencia como del Congreso. Fujimori convoca una legislatura extraordinaria entre el 6 y el 9 de enero con el objetivo de que considerara sus objeciones al presupuesto. El parlamento, sin embargo, ratifica el presupuesto inicial. El presidente insiste en sus objeciones y observa el art. 118 de la ley 25388 del presupuesto, que otorgaba a las regiones el cobro de algunos impuestos, mientras que se empiezan a oír denuncias explícitas de “tentación autoritaria” por parte de Fujimori (varios diarios del 6 al 9 de enero de 1992).

El Congreso es ahora quien reúne la mayoría cualificada necesaria para convocar una segunda legislatura extraordinaria de quince días a partir del 20 de enero. Lo significativo es que en los temas de la convocatoria no incluye el presupuesto, que se niega a discutir con la Presidencia, sino otras materias vetadas por el presidente antes del receso legislativo. La primera de ellas es la controvertida Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos del Presidente de la República. Después de un largo periplo, esta ley había sido aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre, ratificada por el Senado dos días después, y enviada en 23 de diciembre al Presidente para que la firmara y promulgara. Fujimori la había vetado el 7 de enero de 1992, arguyendo que era una violación de la separación de poderes y que, por tanto, era un ataque a sus poderes constitucionales. El Congreso no estaba dispuesto a dejar el tema de lado y, como resultado de la legislatura extraordinaria, refrenda la ley y la promulga directamente el 31 de enero (varios diarios, 1 de febrero de 1992, y ficha Desco 016274). Con esta ley, entre otras cosas, el Congreso podía revocar por mayoría simple del pleno o en su defecto de la comisión permanente, cualquier decreto amparado en el artículo 211.20 sin ser preciso ya tener que tramitar una nueva ley para hacerlo. Esto reducía drásticamente el margen del presidente, que había promovido el grueso de sus medidas por esta vía. Por otra parte, en esta segunda legislatura extraordinaria el Congreso aprueba hasta 28 proyectos, unos sobrepasando el veto presidencial en torno a la revocación de algunos de los Decretos Legislativos de noviembre, y otros anunciando nuevas medidas económicas.

Tanto De los Heros como el Ministro de Economía, Carlos Boloña, denuncian que varias de esas medidas llevarían a un crecimiento del déficit presupuestario justo cuando el gobierno había logrado ordenar sus problemas financieros. Carlos Boloña llega a

afirmar que violarían los acuerdos llevados a cabo con organismos multilaterales.¹²⁴ Fujimori se hace eco de las quejas de su Gabinete, considerando que esas leyes deberían permanecer “flotantes”, lo cual viene a significar simplemente que no se encuentra obligado a cumplirlas. El Presidente del Senado, Felipe Osterling, responde que son de obediencia ineludible y llama a que el presidente cese en lo que califica como actitud rebelde. Es más, Osterling le recuerda que si tuviera la tentación de sacar medidas opuestas a las dictadas por el Congreso mediante el 211.20, ahora éste tiene el poder de rechazarlas rápidamente gracias a la nueva legislación. En efecto, poco puede hacer Fujimori para bloquear las medidas del Congreso, incluso en un tema donde tenía tantas prerrogativas como era la elaboración presupuestal. Fujimori hace un último intento el 16 de febrero, presentando el artículo 199 de la Constitución para argüir que los representantes en el Congreso no tienen autoridad para crear o incrementar los gastos públicos más allá del presupuesto del mismo Congreso, sin que llegue a producir ningún efecto. Es más, el Senado le impone la aplicación de una de las medidas más controvertidas, una ley de emergencia agraria. Fujimori finalmente la aplica, pero a los dos días de hacerlo suspende su artículo central. Este será uno de los cinco decretos vía 211.20 que el Comité Constitucional recomienda revocar mediante la nueva ley de control en cuanto comience la segunda legislatura ordinaria en abril.

Al mismo tiempo, la vuelta a la política del defenestrado Alán García será motivo de mayores tensiones. En la última semana de enero de 1992 el Tribunal Supremo cierra el juicio por falta de evidencias y sólo quince días después el APRA lo elige como secretario general.¹²⁵ Las nuevas dificultades para Fujimori se hacen explícitas cuando el ex presidente declara que tiene la intención de presentarse a las elecciones presidenciales de 1995 y que hasta entonces llevará a cabo una oposición sin concesiones, empezando por el anuncio de que su primera acción cuando se reanude la legislatura en abril será un voto de censura contra Carlos Boloña, seguida inmediatamente por la promoción de un comité parlamentario que investigue a

¹²⁴ De hecho el apoyo de los organismos financieros internacionales al gobierno de Fujimori fue tan marcado como poco esclarecedor su papel en los cálculos políticos de la oposición en torno a la lucha entre poderes. En pleno conflicto entre el Congreso y la Presidencia, el Banco Mundial publica un informe muy elogioso con las políticas de Fujimori y Boloña, y el Director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, visita Lima en febrero de 1992, sin que ninguna de estas dos medidas surtan efectos apreciables sobre el conflicto.

¹²⁵ Precisamente el 3 de diciembre el juez de la Suprema Corte, Roger Salas Gamboa, declara que no hay evidencias que inculpen a Alán García. De hecho el fiscal había acabado reduciendo la acusación del Congreso a un único cargo, enriquecimiento indebido –que no ilícito-. Parecía que el ex presidente iba a volver a su cargo de senador vitalicio y a ser el centro de la vida pública.

Fernando Olivera -líder del FIM y senador del PPC en los años ochenta-, alegando que fabricó evidencias para el proceso penal fallido (ficha Desco 017568; *Gestión*, 3 de abril de 1992). No obstante, con ello no hace más que ratificar la estrategia aprista desde que se iniciara el proceso y, por tanto, sus intenciones contra el gobierno no ofrecen gran novedad. La novedad viene de la presencia de Alán García, y ésta favorece en el corto plazo a Fujimori en el conflicto con el legislativo. Y es que el que Alán García siguiera siendo visto como el gran enemigo por buena parte de la oposición hacía muy improbable un acuerdo general para obstruir las políticas de Fujimori, tanto más cuando la polarización sobre las políticas públicas seguía vigente. Por ello, el llamamiento de García del 22 de marzo para formar un frente nacional de partidos con el fin de evitar la ruptura del sistema democrático no pasó de mera retórica (ficha Desco 017304).

Un buen síntoma de la división del Congreso es que, cuando un grupo de senadores del APRA, IU y ex componentes de Cambio 90 decidieron trabar las medidas de desregulación del mercado laboral y de liberalización del transporte urbano que había emprendido Fujimori al amparo de la delegación legislativa, no lo hicieron en el parlamento, conscientes de que no contarían con el apoyo de los legisladores del FREDEMO. Lo que hicieron fue presentar un recurso ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Cuando el Tribunal declara inconstitucionales ambos decretos, no falta quien lo critique como dudosamente imparcial ante las influencias del APRA no en vano las dos terceras partes de sus miembros fueron nombrados durante la Presidencia de Alán García (*Expreso*, 26 de marzo de 1992). Dentro del legislativo tampoco se hacen esperar las críticas al fallo. Después de todo lo que hemos contado no debe resultar demasiado extraño si a la cabeza de las críticas encontramos al senador de AP Javier Alva Orlandini, el mismo que antes se había destacado por su enfrentamiento con Fujimori y que ahora propone la disolución del tribunal. Lo que queda de Cambio 90 se suma apresuradamente a la propuesta, y el senador Miguel Vega, de Libertad, es quien la llega a formalizar (Abad Yupanqui y Garcés Peralta, 1993: 138).

De aquí surgen conversaciones entre el primer ministro de los Heros y la oposición, aprobadas por Fujimori y con la excepción del APRA, encaminadas a lograr una mayoría parlamentaria favorable a la agenda presidencial en aquellos aspectos donde había una proximidad manifiesta como era la política económica y la reforma judicial. Las conversaciones, al parecer, prosperaban. De hecho, había planes para purgar a la judicatura supuestamente pro-aprista que serían puestos en marcha el primer día de la segunda legislatura ordinaria, el 7 de abril de 1992, y que ponían de manifiesto que a

pesar de todo había un margen para llegar a acuerdos. Es más, según ciertas informaciones las negociaciones entre el premier Alfonso de los Heros y la líder del PPC, Lourdes Flores Nano, iban por tan buen camino que podían llegar a un consenso que sacara adelante la mayoría de los decretos legislativos que estaban amenazados de revocación.¹²⁶

En consecuencia, los balances de esta segunda fase en la lucha por prerrogativas entre Fujimori y el Congreso fueron, si cabe, menos clarificadores que los resultados previos. Las reglas de juego se modificaron con la aprobación de la Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos del Presidente de la República. Ciertamente, el que en ningún momento los parlamentarios hubieran renunciado a la misma durante el larguísimo proceso que la creó hizo que fueran más creíbles todavía los anuncios de fiscalización de las acciones de Fujimori. Al afectar directamente al artículo 211.20, implicaba una pérdida de autonomía del Presidente en la gestión de los asuntos públicos muy marcada. Sin embargo, la postura del APRA y la división dentro de la oposición sobre la política económica mantenían vigentes, en vísperas del autogolpe, las opciones para que Fujimori pudiera maniobrar con relativa autonomía en la gestión de gobierno. Estas opciones, además, se veían reforzadas por el sentido común sobre la política que colocaba a la oposición ante un dilema complicado. Si se oponían radicalmente a Fujimori se podían encontrar con graves costos electorales, pero si le dejaban las manos libres se iban a encontrar con graves costos institucionales. Esto seguía dejando un margen a Fujimori para gobernar por decreto sin tener que llegar a acuerdos a priori en todas las medidas (Graham, 1994) y, sobre todo, le permitía mantener dividida a la oposición formando alianzas volátiles (Kenney, 2004).

Por todo ello, es difícil considerar que la gestión de los asuntos públicos estuviera detrás de la división entre el gobierno y la oposición, pero no así los repartos de poder. En este sentido se pueden considerar varios aspectos, como el estilo de gobierno de Fujimori, el partidismo de la oposición en el legislativo o la iniciativa de una estrategia de

¹²⁶ Cabe la posibilidad de que antes de buscar estas negociaciones, de los Heros hubiera propuesto disolver constitucionalmente la Cámara de Diputados presentando sucesivas cuestiones de confianza en temas clave donde se sabía que no habría entendimiento (Kenney, 2004: 200). Fujimori habría rechazado esta idea. Al fin y al cabo sabía que los diputados podían aprobar las cuestiones de confianza, evitando así la disolución, y votar en contra en el Senado, que no podía ser constitucionalmente disuelto. Además de que un enfrentamiento directo como el planteado podía muy bien hacer efectivas las amenazas de la oposición de intentar dejar vacante la Presidencia y, tanto o más importante, las posibilidades de modificar los balances entre partidos con unas nuevas elecciones eran escasas. Seguiría estando en minoría en el Senado, que no se puede disolver, y el distanciamiento de Cambio 90 dejaba a Fujimori sin un partido propio que pudiera competir en nuevas elecciones, lo cual auguraba unos resultados muy dudosos a corto plazo.

provocación de Fujimori. La responsabilidad del Congreso en el agravamiento de las tensiones es algo no se puede obviar habida cuenta del obstruccionismo en algunas materias, en particular en la elaboración del presupuesto (Cameron, 1997). No obstante, la iniciativa más comprometida, el control de la facultad presidencial de emitir decretos supremos, tuvo su origen más en el abuso de esta potestad por parte de Fujimori que en los deseos de la oposición de trabar sus iniciativas. Así, hay pocas dudas de que en buena medida el parlamento sostuvo una postura más abierta que Fujimori, aunque no fuera tanto por compromiso o responsabilidad política como por interés. Hay que tener en cuenta las fuertes presiones sobre la agenda pública alrededor de la política económica y de la lucha contra SL para comprender la facilidad con que incluso en momentos de gran conflicto delegó capacidades en el ejecutivo para, de alguna manera, desentenderse de las consecuencias de tales políticas. Así, incluso cuando parte del legislativo emprendía temerarias iniciativas para destituir a Fujimori la parte mayoritaria entablaba conversaciones con el primer ministro encaminadas a ofrecerle garantías en sus acciones. En este sentido la unión o división dentro del legislativo fue una variable que funcionaba de forma conocida tras dos años, dependiendo de las materias a considerar, lo cual –reiteramos- dejaba un margen bastante amplio de acción a Fujimori. Por ello las maniobras que resultan más dudosas son las que tienen como protagonista a éste, con sus intentos cada vez más desembozados por eludir el control parlamentario incluso allí donde podían llegar a un acuerdo. En esta tendencia parece ser que jugaron fuerte varias consideraciones. El entendimiento a que habían llegado el presidente y los militares sobre política antisubversiva aparece en primer lugar. Sin embargo, de forma subrepticia ya algunos analistas apuntaban en ese momento a un segundo factor: las pretensiones de reelección que albergaba Fujimori, que fueron manifiestas después del autogolpe.¹²⁷

¹²⁷ La cuestión del liderazgo presidencial y de la personalidad de Fujimori ha dado mucho que hablar (Pease García, 1994; Cameron, 1996; Mauceri, 1995), partiendo de la idea weberiana de que los momentos de crisis constituyen las oportunidades más propicias para de emergencia de liderazgos carismáticos (Weber, 1964: 847-848). En el punto de partida esta tesis estamos de acuerdo con este presupuesto pero no tanto con su aplicación a los casos estudiados. Ciertamente, el fracaso de las reglas ante pruebas cruciales abre la puerta a otros elementos, pero esto no lleva de por sí a movimientos autoritarios. Es más, el argumento prototípico de que una personalidad autoritaria da lugar a líneas de acción golpistas sigue sin guardar relación alguna con sus probabilidades de éxito. Ver cuáles son los objetivos de Fujimori y reconocer que, en suma, otra persona en la misma situación no habría reaccionado igual, no significa que debamos sobreestimar la importancia de lo que algunos han calificado como personalidad “autoritaria y megalomaniaca” (McClintock, 1998: 315), puesto que lo importante no es que haya una conspiración sino lo que hace que tenga éxito. En este sentido no podemos estar de acuerdo con la idea de que este golpe difiera de todos los llevados a cabo anteriormente en Perú por un carácter presumiblemente impredecible asociado a que no sea el resultado de tensiones sociales, económicas o

6.4.- ¿Hay una base política para los golpes de Estado?

Si recordamos lo expuesto en los capítulos precedentes sobre el tema, hay dos datos que, en principio, centran la atención. El primero, que la democracia como sistema ha carecido de una mínima regularidad. Entre 1919 y 1980 no se llegaron a suceder dos gobiernos democráticos seguidos, y cuando en 1992 se produce el autogolpe de Fujimori todos los analistas coinciden en señalar hacia el carácter no consolidado del régimen a pesar de sus doce años de vida. Con ello tenemos claro que la base política para que se hayan producido con tanta facilidad tantos golpes de Estado exitosos en Perú tiene mucho que ver con la fragilidad de las instituciones democráticas. Ahora bien, buena parte de la solidez de las instituciones en un momento en que no están consolidadas depende también del comportamiento de los actores que las controlan. En este sentido, un segundo dato constante es que antes de los golpes de Estado las elites políticas se han encontrado fuertemente divididas, ignorando los peligros que esa postura entrañaba.

Las consecuencias de la división son inmediatas sobre la capacidad de acción institucional y sobre la afección al sistema. Justamente cuando los militares habían demostrado una alta propensión a romper las reglas democráticas, la división política se demuestra manifiestamente pernicioso al modificar o confirmar la validez de las preferencias militares sobre tipos de régimen. Igualmente hay poca duda de la repercusión negativa que tiene la división sobre las capacidades institucionales y sobre los apoyos sociales para oponerse a acciones de ruptura. En primer lugar porque la división elitista afecta directamente a la capacidad del sistema político para regular tanto el conflicto interno como conflictos provenientes de otros campos, con lo que genera la aparición de problemas insolubles (Linz, 1996: 93-101). Un efecto de la aparición de estos problemas es que temas que se consideraban como propios y exclusivos, empezando por la misma formulación de la agenda pública –en temas como la reforma agraria, la nacionalización petrolera, la reforma fiscal o la lucha antiterrorista-,

políticas irresolubles dentro del proceso democrático, sino que se deba básicamente a una decisión de Fujimori (McClintock, 1997: 56), como si tal fuera un hecho aislado. Con tres meses de denuncias golpistas antes de que se produjera, el grado de sorpresa es cuestionable. Por otra parte en buena parte de este texto estamos viendo que para explicar la decisión de Fujimori un razonamiento psicológico parece bastante más limitado que plantearlo como una cuestión de alternativas tácticas y, en cuanto tal, perfectamente “anticipable”.

empiezan a salir del marco político. No es azaroso, por tanto, que las coyunturas de crisis se vean precedidas por una pérdida de objetivación del campo político, perceptible en la generalización de la idea de una “democracia negativa” que cuestiona tanto la capacidad como la pertinencia de la clase política para decidir sobre estos temas. Con esto, recursos políticos que tienen que ver con legitimidad pierden exclusividad política, y las sanciones sociales y políticas que pueden penalizar movimientos de ruptura pierden eficacia a marchas forzadas. Cuando esta percepción afecta a elites clave, militares e incluso políticas, se puede llegar a una combinación de alto riesgo: la idea de que con el mantenimiento de las estructuras políticas existentes no se podía responder eficazmente a los retos percibidos, junto a la idea de que la división entre las elites hacía muy improbable un cambio de dichas estructuras desde dentro.

En este contexto, ¿por qué se divide la elite cuando no ignora las consecuencias de tal conducta? Aquí vamos a sintetizar dos caminos para buscar una respuesta, la dinámica política en democracias no consolidadas y la influencia del marco institucional sobre esta dinámica. El argumento es muy sencillo. Tomaremos como punto de partida que las elites políticas se encontraban inmersas en cuatro tipos de juegos: juegos electorales, juegos de poder intrapartidistas, juegos de poder interinstitucionales, y juegos de gestión pública. El planteamiento de Tsebelis (1990) sobre juegos enlazados considera que los actores eligen en ocasiones opciones subóptimas en una arena porque en otra no lo son o, de forma más general, porque pueden ser óptimas considerando el conjunto de arenas en que están inmersos. Esto abre la posibilidad de la opción contraria: que los actores elijan una línea de acción considerada óptima en una arena pero que para el conjunto de ellas sea subóptimo. Consideramos que éste es el caso de la división interelitista en regímenes no consolidados, donde el objetivo conjunto de mantener la independencia del campo político frente a los militares y a los actores económicos entra en contradicción con otros objetivos particulares que se refieren a la competencia política inmediata. En este sentido, el principal problema para las elites políticas consistía en cómo limitar la estructura de decisiones colectivas al campo político y, al mismo tiempo, realizar sus preferencias en términos de acceso a posiciones clave de la estructura de decisión -juegos electorales y juegos institucionales e intrapartidistas- y en términos de políticas públicas -juegos de gestión pública-.

El punto clave de nuestra propuesta reside en cómo afecta al orden de preferencias entre arenas de los actores políticos el hecho de que el régimen no sea autosostenible.¹²⁸ En el fondo esto no deja de ser una nueva muestra de la forma en que se encuentra entrelazado el marco estratégico de las nuevas democracias con las preferencias partidistas, puesto que la consolidación democrática deriva en buena medida de la consistencia y del compromiso de las élites partidistas, tanto como se ve afectada por la frecuencia en que se ha visto quebrada por movimientos de ruptura previos. Un dato sintomático es que hasta que en 1985 Alán García sucedió a Belaúnde en la Presidencia habría que remontarse a los años diez para ver un cambio de gobierno producto de elecciones –y en ese caso en un marco censitario muy estrecho-. A su vez, la falta de sucesión democrática en el gobierno, previsiblemente, afectará a la consistencia de las élites trabando la posibilidad de que juegos asimilables al del prisionero se transformen en juegos de “toma y daca”, lo que ha llevado a lo que McClintock (1999: 338) ha calificado como el círculo vicioso de la democracia en Perú, donde unas instituciones débiles conjugadas con una cultura política no democrática han fracasado recurrentemente, favoreciendo que esa debilidad y esa cultura cívica siguieran siendo débiles y, así, reproduciendo el mismo ciclo corto de democracia débil y golpes de Estado. Veamos cómo el grado de institucionalización del campo político afecta a los cálculos de los actores y a la preeminencia que otorgan a unas arenas sobre otras.

El contexto de la política interviene de varias maneras. Por un lado, el fuerte incentivo para el acuerdo político en juegos de poder institucional que se deriva de un punto de partida marcado por unas relaciones con el campo militar tan profundamente inestables como desfavorables, se verá desactivado por las dificultades para diferir las preferencias políticas en los juegos electorales e intrapartidistas en condiciones de incertidumbre sobre la pervivencia del sistema, sacrificando habitualmente las preferencias en los juegos de gestión pública a los movimientos tácticos inmediatos en las otras arenas.

¹²⁸ Utilizaremos indistintamente el término de democracia autosostenible y consolidada, pero siempre refiriéndonos a la definición que Przeworski ofrece de la primera, entendida como un sistema en el cual las fuerzas políticamente relevantes subordinan sus objetivos y valores al incierto intercambio de las instituciones democráticas y aceptan sus resultados (1992: 105 y ss.). Esto requiere que la mayor parte de los conflictos políticos sean solucionados en las instituciones democráticas, que nadie pueda controlar sus resultados a posteriori, y que los resultados no sean predeterminados con antelación. La clave está en que los perdedores acepten los resultados de la elección, lo que viene a coincidir con el momento en que la acción dentro del marco institucional democrático constituya el equilibrio entre las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas relevantes (Przeworski, 1991: 26). Si una democracia quiere ser autosostenida –consolidada- debe resolver cuatro problemas: 1) debe construir un marco institucional de protesta y contestación; 2) debe establecer un régimen representativo y competitivo; 3) debe canalizar el conflicto económico en las instituciones democráticas; y 4) debe poner bajo control civil a los militares.

Sólo así nos explicamos que siendo la intervención militar el elemento más característico de la política peruana tuviera, sin embargo, tan poco peso en los cálculos de los actores partidistas en los momentos previos al golpe de Estado, siendo incapaz de modificar sustancialmente la rigidez de las posiciones políticas previas. Con un contexto general donde los juegos de gestión pública se habían convertido en fundamentales para mantener la democracia, éstos serán los primeros damnificados, puesto que sólo en unas condiciones políticas inestables –o, todo lo contrario, por completo estables- es comprensible que primen los juegos de poder –en las arenas intrapartidistas e interinstitucionales- sobre los juegos de gestión. De esta manera, justamente los juegos de gestión pública, que admitían movimientos más flexibles que abrían la posibilidad de entendimientos tácticos que superaran las divisiones, acabaron por estar muy limitados por los objetivos en las otras tres arenas políticas, convirtiéndose en problemas insolubles.¹²⁹ Su consecuencia es lógica, y con ello volvemos al principio del argumento, pues consistió en una pérdida de objetivación política que multiplicó los puntos en los que podía quebrarse el sistema.

Ahora bien, esta fragilidad política refuerza la pertinencia de otro punto: ¿qué han hecho las estructuras democráticas para hacer frente a la posible inconsistencia de sus actores? Por ende, ¿por qué el sistema no sobrevivió a la división de sus elites? En el marco que venimos planteando la cuestión encuentra su lógica en las acciones de los mismos actores. Al fin y al cabo las constituciones políticas son uno de los tipos clásicos de precompromiso por parte de los sujetos políticos por el que se establecen reglas y límites que “atan” para evitar acciones imprudentes (Elster, 2002: capítulo II, 111-204). Este problema encuentra un marco natural en los estudios actuales sobre la consolidación democrática y, específicamente, en el debate sobre el *constitutional making* originado a raíz de la crítica que Linz hiciera al presidencialismo, teniendo en cuenta que los contenidos del proceso constituyente de 1978 guardaron una relación muy estrecha con lo sucedido diez años antes y, en particular, con temores acerca de la

¹²⁹ Recordemos que un problema es insoluble no porque no tengan una solución en un esquema definido por la eficacia, sino porque no hay una solución aceptable para todos los actores con poder de veto. Por otra parte es muy pertinente y perfectamente coherente con lo que planteamos la consideración de Linz sobre su dinámica, que localizó en la aparición de una oposición desleal, de tal manera que es en la ruptura del consenso sobre los objetivos, si es que lo hubo, donde estriba el que los problemas se conviertan en insolubles (Linz, 1996: 93-95).

influencia que en ellos tuvo el sistema político y que, en las dos crisis que estudiamos, el principal enfrentamiento político siguió la línea de división de poderes.¹³⁰

Esto, a su vez, tuvo mucho que ver con la definición de los actores con poder de veto. Consistente en jugadores, individuales o colectivos, sin cuyo apoyo no se puede modificar el *statu quo* (Tsebelis, 1999). De aquí surge una idea muy interesante para nuestro objeto. Si en democracia la modificación del *statu quo* se hace legislando, y para sacar adelante una legislación que modifique el *statu quo* es necesaria la aquiescencia de todos los actores con poder de veto, la consecuencia más clara es que cuanto más numerosos sean éstos y cuanto mayor sea la distancia entre sus preferencias tanto más difícil va a ser modificar el *statu quo*. Esto se aprecia en la fisonomía del enfrentamiento elitista que, como pauta general, tiene como hilo conductor el enfrentamiento entre ejecutivo y legislativo. En este sentido, ¿hasta qué punto las modificaciones constitucionales afectan al número de actores con poder de veto?

Las conclusiones que se pueden extraer en estos casos en relación con el debate entre presidencialismo y parlamentarismo son muy básicas. La tesis elemental sobre las desventajas del presidencialismo como forma de gobierno señala directamente a las implicaciones en forma de conflicto de poderes que se derivan de que ejecutivo y legislativo cuenten con fuentes de autoridad distintas al ser elegidos de forma separada (Linz, Lijphart y Valenzuela, 1990). Este es el aspecto que más parece haber pesado en la formación de presidencias en minoría parlamentaria, puesto que es indudable que el enconamiento entre poderes se habría visto limitado si la elección respondiera de forma automática a la formación de mayorías legislativas, de tal manera que se produciría una coincidencia entre el veto ejecutivo y el legislativo. El sistema de elección, por tanto, influye en que la división entre las elites se traduzca en una división entre poderes. En este caso es indudable que el parlamentarismo ofrece una mayor flexibilidad. Aunque no hubiera solventado el enfrentamiento entre elites, posiblemente sus consecuencias sobre la división entre poderes habrían sido muy diferentes. Un ejecutivo con minoría

¹³⁰ El debate sobre la consolidación democrática, aunque hunden sus raíces en el debate anglosajón sobre la democracia liberal, cuenta con una particularidad que ha condicionado seriamente sus contenidos. En estos casos, las preocupaciones de la consolidación se han visto ligadas con las preocupaciones acerca de la génesis de la democracia que derivaron de los periodos de transición desde regímenes autoritarios, circunstancia donde una extrapolación simple de las teorías liberales se encontraba con serias barreras. Esto se reflejó en que sus contenidos tuvieron fuertes connotaciones prácticas en el debate sobre el *constitutional making*, concretado en la discusión sobre la relación que el parlamentarismo y el presidencialismo guardan con la estabilidad democrática que ha tenido, y sigue teniendo, gran relevancia, al plantearse la cuestión de los balances de poder, cuestión donde se han asentado los más recientes planteamientos como el de democracia autosostenible de Przeworski que ya viéramos (1992).

en el legislativo es igualmente factible en un régimen parlamentario, no nos engañemos, pero también permite mecanismos más dinámicos para ajustar el conflicto dentro de las reglas: la moción de censura afecta directamente a la cabeza del ejecutivo y no a una figura intermedia, y la coincidencia entre la composición del gobierno y la formación de mayorías parlamentarias es prácticamente automática. Las reglas no nos explican la división entre las elites pero sí su impacto efectivo.¹³¹

Ahora bien, los datos de 1956, 1980 o 1985 deben hacernos relativizar las hipótesis más negativas sobre las consecuencias que el diseño presidencialista tuviera sobre la cohesión de las elites. Y es que el que sean elecciones separadas no tiene por qué equivaler a independientes. Estos casos lo que demostraron es que el hecho de celebrarse al mismo tiempo influye necesariamente en las estrategias de los partidos y en las orientaciones de los electores, haciendo que la elección presidencial favorezca la concentración de voto útil en las elecciones parlamentarias, incentivando en ellas el voto estratégico o sofisticado (Shugart y Carey, 1992). Aunque con claras injerencias militares de por medio, no hay duda de que así funcionaron también las elecciones de 1963. De esta manera se tiende a acortar la distancia entre poderes. La introducción del *ballotage* en 1985, sin embargo, invirtió todas las previsiones de la teoría, puesto que la segunda vuelta abre la posibilidad para que el voto estratégico y el voto negativo favorezcan en ella a candidatos minoritarios, al mismo tiempo que la posibilidad de simultanear candidaturas a la Presidencia y al legislativo, utilizando así tácticamente la primera para conseguir un asiento de senador o de diputado, fragmentará la representación. La elección presidencial será, por ende, más imprevisible, y la fragmentación parlamentaria multiplicará los partidos con capacidad de veto pero también la necesidad de formar alianzas para conseguir mayorías de veto. Por tanto, separa más al ejecutivo del legislativo, pero este último pierde cohesión.

Pese a que esto hacía previsible un aumento del número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados respecto a los años sesenta, este no se presentó hasta 1990. La cifra en el periodo de 1963-1968 fue de 3,11, de 2,46 en 1980-1985, de 2,31 en 1985-1990, llegando hasta 5,83 en 1990-1992 -volviendo a 2,91 en 1994-1995- (según el índice de Laakso y Taagepera, 1979). Estos datos apuntan a que tuvo más incidencia en

¹³¹ Esto ha llevado a que el grueso de análisis del caso, aún reconociendo el más que evidente enfrentamiento entre poderes, se hayan escindido sobre su importancia entre los que lo consideran poco relevante (McClintock, 1997, 1998; Mauceri, 1996; Pease García, 1994; Roberts, 1995; Rospigliosi, 1994), y aquéllos para los que es variable explicativa central (Conaghan, 2000; Cotler, 1993; Kenney, 2004; Schmidt, 1998; Stokes, 1996; Tuesta Soldevilla, 1995)

la multiplicación del número de vetos la consistencia del sistema de partidos que el diseño constitucional.

De hecho, de los cuatro peligros que Linz atribuía al presidencialismo en su trabajo seminal: 1) aparición de tendencias mesiánicas en la Presidencia, que llevarían a exagerar su mandato y su poder, 2) un conflicto paralizante entre el ejecutivo y el legislativo, 3) rigideces en el relevo presidencial por la norma electoral, y 4) polarización política por tratarse de un juego de suma cero; las relaciones que se pueden establecer son bastante equívocas. El primer aspecto es el más claro, pues parece indudable que el reparto constitucional de atribuciones influyó directamente en las formas de gobierno. El caso de Belaúnde es demostrativo: mientras que en los años sesenta se negó porfiadamente a cualquier intento de gobierno por decreto, en los años ochenta sobrepasó con frecuencia al Congreso, a pesar de contar con una mayoría favorable. Al margen de la retórica política del momento, la tendencia mesiánica que se aprecia en los años ochenta no parece sino el fruto de las posibilidades que para una democracia delegativa otorgaba la ingeniería institucional de 1979 que, a su vez, era la consecuencia de intentar eliminar los *impasses* entre poderes convirtiendo a la Presidencia en el órgano gestor de las crisis. No obstante, el papel de este factor en la crisis es muy bajo, puesto que cuando más claramente se manifiesta, con Fujimori, no por ello el Congreso está menos abierto a facilitar la acción presidencial. De ahí a atribuir a las tentaciones de convertirse en un dictador constitucional la condición de causa central del colapso de 1992 dista un trecho (McClintock, 1998: 284).

Por otra parte, entre los deseos de Fujimori y su viabilidad y éxito hay una distancia que nada tiene que ver con ellos. No sólo los datos de los años sesenta sino también los de inicios de los noventa apuntan a que predominó el cálculo estratégico, condicionado por las presiones en torno a la agenda pública, por la combinación entre las posiciones de veto que cada actor ocupaba y el tipo de recursos que manejaban, y por la proximidad entre sus preferencias. Incluso en este aspecto podemos apuntar que los mismos recursos disponibles influyen directamente en los objetivos políticos. La situación de 1992 fue particularmente negativa en este aspecto, con una Presidencia con amplias prerrogativas normativas pero con unos instrumentos materiales cada vez más limitados, el hecho de que Fujimori careciera de recursos políticos fuera de los de la Presidencia propició cursos de acción que en la práctica era difíciles de llevar a término. Cursos de acción más improbables en una Presidencia con limitadas atribuciones y con intereses en otras arenas políticas. Curiosamente, en la Presidencia de los años ochenta, incluso

antes de la elección de Fujimori, se produce una verbalización de capacidades semejante a la que se da entre los militares en los años sesenta. Es en este punto en el que se aprecia un efecto netamente negativo del sistema de gobierno: aunque el enfrentamiento entre poderes se pueda atribuir a razones ajenas al diseño, éste sí es responsable de buena parte de las rigideces que se producen cuando se busca una solución no negociada. No en vano, en el último momento, el conflicto de Fujimori derivó hacia amenazas extremas: el juicio presidencial por incapacidad y el mismo autogolpe, ante la ausencia de mecanismos de solución institucional. En este sentido, sí se validaría una de las ideas de Linz. Ahora bien, no parece que a falta de partidos responsables y cohesionados el parlamentarismo fuera una solución a estos problemas (Mainwaring y Shugart, 1997). La escasa continuidad del sistema democrático, la estabilidad de la estructura social o de los *cleavages*, la apertura del sistema político o el mismo funcionamiento del legislativo tienen tanta o más relevancia que el presidencialismo. Es más, el argumento de que ante un estancamiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en sistemas presidencialistas, y con las rigideces en el sistema de relevo presidencial, el presidente tienda a ampliar sus poderes (Mainwaring, 1990: 171), no se vio corroborado de forma general. En los años sesenta es evidente que esto no fue así. Esto, en parte, se puede achacar al carácter semipresidencialista del sistema, que acortaba el margen de acción presidencial. Sin embargo, es significativo que en los años noventa, con una Presidencia mucho más activa, esto tampoco sucediera. De hecho en vez de un estancamiento lo que vemos, en pleno conflicto de atribuciones, es que el parlamento concede dos amplísimas delegaciones legislativas a Fujimori e, incluso cuando apreció que se excedió en sus atribuciones, posteriormente sólo modificó una parte relativamente pequeña de las nuevas medidas. Fujimori, entonces, intentó ampliar sus atribuciones sin que hubiera un estancamiento en las relaciones entre poderes. Y esto es algo que cabe atribuir más a la relación entre políticos y militares que a la relación entre poderes políticos. Tanto en 1968 como en 1992 nos encontramos con un presidente en minoría, en un sistema que dificulta la solución normada de los conflictos de poderes, y con grandes presiones sobre la agenda pública. En tal caso las opciones eran escasas. O bien acepta subordinarse a la oposición en el parlamento, buscando en el ínterin un cambio de alianzas que suprima la posibilidad de veto, o bien intenta hacer uso de otros recursos que compensen la pérdida de recursos políticos. En 1968 Belaúnde no tenía ninguna capacidad de influir sobre los militares. No podemos decir lo mismo de Fujimori.

Capítulo 7. Los militares y la democracia. Control y cooptación en la nueva era

7.1.- El imposible ejercicio de no-injerencia

Las condiciones en las que Belaúnde debe afrontar su segunda Presidencia en 1980 son, con respecto a los militares, mucho más ventajosas que las sufridas en los años sesenta. En los años finales del GRFA los militares, o al menos la línea dominante, estaban convencidos de la necesidad de retirarse de la política. La misma modificación del contexto estratégico hacía difícil plantearse una vuelta al gobierno militar. De forma generalizada se admite que a esas alturas el colapso de las políticas públicas del GRFA, el resurgimiento de unas elites políticas ampliadas, el contexto de fuerte movilización popular y las crecientes dificultades económicas se había aunado para que buena parte de los militares apreciaran las dificultades de la gestión política y los efectos que sobre la cohesión interna estaba creando el ejercicio del gobierno. Hay varios datos que permiten corroborar la suposición de que dentro del cuerpo de oficiales predominaba una definición más limitada de competencias. En primer lugar, desde que Morales Bermúdez asumiera el gobierno en 1975 se paralizan las reformas. Las más discutibles son revertidas, como la creación del SINAMOS o las comunidades industriales y, como en otro lugar comentamos, por vez primera en todo el GRFA los civiles entran en el Gabinete de ministros como un signo inequívoco de renuncia a definir elementos básicos de política económica.

Los militares, aunque no parecen dispuestos a renunciar a muchas de las reformas llevadas a cabo, por lo que presionan eficazmente para que sean introducidas en el proceso constituyente de 1979, se encuentran ya centrados en otros objetivos muy diferentes de los de gestión. En este sentido no deja de ser una pantalla la serie de declaraciones grandilocuentes del momento, culminadas en la famosa afirmación del general Morales Bermúdez, en diciembre de 1977, de que lo que se está produciendo es “la transferencia del gobierno, no del poder” (Cotler, 1994a: 254). Por el contrario, todo indica que la esfera donde reclaman el poder está mucho más limitada que antes, no obstante incluir temas que se consideran plenamente políticos, sustancialmente la

definición de la política de defensa nacional (Rubio Correa, 1989, hace un recorrido completo por el aspecto jurídico).

Así, en el mismo momento en que se inician los movimientos encaminados a ceder el gobierno a los civiles, desde el campo militar se generalizan movimientos dirigidos a inaugurar un periodo de mutua autonomía con el campo político que nos retrotrae a la Presidencia Prado (1956-1962). En este sentido, y sin necesidad de ningún esfuerzo propio, el margen de maniobra de los políticos había crecido, y mucho. La tutela militar se desvaneció una vez fue evidente que las opciones radicales no triunfarían e incluso antes, en el mismo proceso constituyente, las elites políticas eran conscientes de que los militares se encontraban poco dispuestos a asumir los costes de un nuevo golpe de Estado, llegando a desafiar con éxito algunos intentos militares de control. Muy significativos son los acontecimientos en torno a la promulgación de la nueva Constitución. El 13 de julio de 1979, justo un día después de la promulgación por la Asamblea Constituyente, entraban en vigor algunos de sus apartados. La noche anterior, sin embargo, tanto el Presidente de la Junta Militar, general Morales Bermúdez, como el Presidente del Consejo de Ministros, general Richter Prada, habían declarado que la Constituyente se había excedido en sus funciones y, en consecuencia, le devolvían la carta para su corrección. El 13 de julio la Asamblea aceptó el desafío y llegó a un acuerdo por unanimidad donde declaraba que la Constitución había quedado sancionada y promulgada el día anterior, por lo que sólo podía ser reformada por el procedimiento que en su art. 306 se recogía. Las cosas no llegaron a más y un año después, el mismo 28 de julio de 1980 en que el nuevo presidente civil asumió el poder, la Constitución se publicó según lo previsto y sin correcciones (Rubio Correa, 1989: 223-224).

Esto no quita para que las FFAA se sintieran -y fueran- lo suficientemente poderosas como para ser ellas las que delimitaran inicialmente una separación entre campos que les otorgaba la decisión en algunos aspectos que deberían caer en el campo político –o que al menos así lo hacen en democracia-. Así, si bien en los artículos 211 y 273 de la Constitución el presidente aparece como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Presidente del Sistema de Defensa Nacional, poco antes de su entrada en vigor Morales Bermúdez dictó varios decretos ley con el fin de garantizar que no hubiera un control civil sobre cuestiones consideradas clave: la organización de las FFAA, el Sistema de Defensa Nacional, y otros organismos como el Comando Conjunto o el Sistema de Inteligencia Nacional. Particularmente importantes son los decretos 22653 (Ley del Sistema de Defensa Nacional del 27 de agosto de 1979) y 23118 (Ley de Movilización

del 9 de julio de 1980), donde el GRFA define unas condiciones muy favorables a los militares en materia de defensa nacional. En la cúspide del sistema instituyen un Consejo de Defensa Nacional cuya composición daba preponderancia a los militares sobre los miembros civiles del gobierno. Sus miembros permanentes eran nueve. El jefe de la Secretaría de Defensa Nacional, con voz pero sin voto, y otros ocho miembros ya con voto, cuatro civiles y cuatro militares -el Presidente de la República, que también preside el Consejo, los ministros de RREE, Interior, Economía y Finanzas, los tres ministros militares y el Presidente del Comando Conjunto-. Sin embargo, donde definitivamente se inclinaba la balanza era en el nombramiento de los miembros eventuales, prácticamente todos ellos militares –los Comandantes Generales de los tres ejércitos, el jefe del Servicio de Inteligencia Nacional y el del Instituto Nacional de Planificación-.

De esta manera, a despecho del ordenamiento democrático, las FFAA podían controlar de forma efectiva un órgano básico de deliberación política. Las condiciones de los militares son aceptadas por Belaúnde, quien prefiere asentar el gobierno aun a costa de dejar un gran margen de irresponsabilidad a los militares.¹³² De hecho, prefiere boicotear el Sistema de Defensa Nacional, evitando la convocatoria y el funcionamiento del Consejo, antes que modificarlo. En la misma dirección de apaciguamiento militar, cuando llega a la Presidencia confirma en sus puestos a los tres comandantes militares, en una estrategia que seguirá hasta el final de su mandato y que también se manifiesta en las generosas compras de armamento convencional en esos años, a despecho de las dificultades fiscales del Estado. Igualmente renuncia desde el principio al objetivo de unificar los ministerios militares e incluso desaprovecha la regulación de los mismos para que el Gabinete absorbiera capacidades de control. Por el contrario, los decretos legislativos 130, 131 y 133 de junio de 1981 mantienen la mayor parte de las direcciones administrativas bajo control de los comandantes generales de los ejércitos, en detrimento de las capacidades del Ministerio. Por supuesto, los ministros del ramo siguen siendo oficiales del ejército correspondiente. Al principio designa a tres generales en retiro, anteriores incluso a los hechos de 1968 y muy desligados de las relaciones de poder dentro de las FFAA. Sin embargo, muy pronto acepta que estos cargos entren en el ciclo de designaciones militares atendiendo al escalafón. Así se

¹³² El Vicealmirante José Arce Larco reproduce una conversación privada con Belaúnde cuando sólo era un candidato: “”Cometí, quizás, la torpeza de preguntarle: ‘¿qué cambios piensa usted hacer en la Fuerza Armada?’ Belaúnde me respondió: ‘Ninguno...Con ella no me meto’.” (Tello, 1983, I: 19).

entiende la llegada al Ministerio de Guerra del general Luis Cisneros Vizquerra, que ya fuera Ministro del Interior en el anterior gobierno de la junta militar. Además, al renunciar a un Ministerio de defensa único todas las capacidades de coordinación efectiva quedan contenidas en el Comando Conjunto, organismo en directa interlocución con el presidente y con un grado de irresponsabilidad sólo superado por el de éste –recordemos que era un órgano ejecutivo y no simplemente asesor-. De hecho, el sistema definido por el general Morales Bermúdez permanece inalterado hasta la reorganización ministerial de 1987, ya con Alán García en la Presidencia, con lo que queda perfectamente definida la situación durante los primeros años de la década.

En estas condiciones iniciales, por tanto, hay una gran diferencia entre la subordinación militar a la autoridad democrática que predica la Constitución y la situación de autonomía de que gozan, pero también entre cualquier idea de tutela militar y los hechos conocidos. De ahí que consideremos la situación como de mutua autonomía.¹³³ En 1981 se refrendó definitivamente el acuerdo de no injerencia en lo que se suele considerar como un cheque en blanco de Belaúnde a los militares en compras de equipos, aprovechando el acercamiento entre el presidente y la cúpula militar a raíz del enésimo conflicto fronterizo con Ecuador entre enero y febrero de 1981.¹³⁴ Su base no es, por supuesto, la Constitución, ni en el fondo tampoco lo es la capacidad de los militares para impermeabilizar su campo, sino algo más simple. La mutua incapacidad práctica o, por decir mejor, la creencia en la mutua incapacidad práctica para modificar la situación.

La mejor prueba de que la situación inaugural es ésta fue la forma en que funcionaron los rumores de golpe militar durante esta segunda Presidencia Belaúnde. La abundancia es sorprendente, tanto más si tenemos en cuenta que guarda una relación inversa con las posibilidades reales de golpe de Estado y con el nivel de amenaza militar. Tomando como fuente la cronología política elaborada por DESCO se recoge una media de una referencia de este cariz cada diez días en el periodo comprendido entre 1980 y 1988. Los orígenes son muy diversos, aunque tienden a concentrarse en el campo político. Así, desde 1980 hay rumores persistentes que surgen desde el mismo gobierno. Por

¹³³ Una cosa, por cierto, es aceptar que la transición política se encontraba tutelada por los militares, que al fin y al cabo estaban imponiendo vetos, y otra que la democracia resultante también lo estuviera, tal y como considera Henry Pease García (1981a, 1981b). Por otra parte la opción de Belaúnde no dejaba de ser lógica teniendo en cuenta la historia y, en particular, un contexto que combinaba la ausencia de una democracia sólida con unos militares todavía relativamente fuertes y unidos. En estas circunstancias la única estrategia política factible para limitar el poder de los militares, sin arriesgar la existencia del nuevo gobierno, pasaba por posponer la implantación de mecanismos de subordinación.

¹³⁴ En la página 101 ya hicimos un recuento de estos conflictos.

ejemplo, en 1981 el entonces Ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertorini, declaró en una visita a México que “(...) la única manera que Perú pueda evitar una dictadura militar de derecha es que por medio de la concertación social se incorporen los trabajadores al proyecto peruano de desarrollo.” (*La Prensa*, 22 de febrero de 1981). Los rumores no encuentran únicamente fuentes gubernamentales. A la lógica de reducir el nivel de oposición agitando el fantasma de un golpe militar la oposición responde con las mismas armas. Desde el APRA no se deja de vaticinar un inminente golpe, en este caso si el gobierno de Belaúnde no rectifica sus políticas, posición muy semejante a la de IU. Conforme el deterioro de la Presidencia es tan visible como la próxima victoria electoral del APRA, hacia 1983 surge la idea de que es el mismo gobierno de Belaúnde el que busca agravar sus errores para que los militares repitan el golpe de 1968, con la sibilina intención de evitar que el nuevo gobierno aprista fiscalizara en 1985 sus “latrocinios”. El mismo Alán García hace un llamamiento conjunto a las FFAA e IU para defender la democracia, porque “(...) hay en estos momentos políticos que están empezando a tocar las puertas de los cuarteles con fines non sanctos (sic) que atentan contra la democracia en el Perú.” (varios periódicos, 21 de mayo de 1984), en clara referencia ahora a la posibilidad de un autogolpe.

Es todo un reto encontrar un dirigente político relativamente importante que tarde o temprano no hable de la amenaza golpista, de la misma manera que no hay general que no haya intentado desmentirlo. Esta es la mejor prueba de que, con independencia de temores ciertos o figurados, la idea de golpe militar se utiliza como amenaza entre políticos y no de militares hacia políticos. De forma fehaciente, se había convertido en un recurso táctico más dentro de los juegos políticos. Mientras que si hubiera tenido visos de realidad sería más un condicionante implícito, la combinación que se da entre falta de base efectiva y presencia de base histórica lo convirtió en el recurso extremo en discursos normativos. No se puede negar, por tanto, que la idea de golpe se haya convertido en un elemento central del clima político, y que para esta razonabilidad del golpe en contextos de crisis quien más haya contribuido haya sido la elite política, haciéndolo una referencia cotidiana (Rubio Correa, 1989: 230). El uso táctico de estos rumores muestra igualmente otra faceta: que el sistema político y sus actores cuentan con una significativa autonomía con respecto a los militares y que, en tal caso, la misma tónica de las denuncias es un termómetro indicativo de una correlación de fuerzas salida de la transición caracterizada por el surgimiento de unas FFAA con prerrogativas

limitadas, abocadas a procesos internos y dispuestas a asumir una conducta política de defensa de sus parcelas de poder antes que de injerencia en la política.

A diferencia de lo vivido con anterioridad, no hemos encontrado ningún rumor de golpe que tuviera su origen en el entorno militar hasta 1987. El 27 de septiembre de 1984 la Comandancia General del Ejército llegó a emitir un comunicado pidiendo mayor seriedad a los medios de comunicación en el tratamiento de los rumores de golpe, que entonces se habían disparado con motivo de unas maniobras del Ejército en la Escuela Militar de Chorrillos, en Lima. El Ministro de Guerra y antes Comandante General del Ejército, general Julián Juliá Freyre, tuvo que salir al paso de los rumores golpistas renovados en la coyuntura preelectoral de 1985, con unas declaraciones explícitas y rotundas que no por ello los frenaron: “Los rumores de golpe, de veto y toda esa gran ofensiva que hay en muchos sectores que buscan cerrar el acceso al poder a determinados partidos, no nacen de nosotros. Y en esto quiero ser meridianamente enfático: esos rumores y esas incitaciones clarísimas no encontrarán eco en nosotros.” (*Quehacer*, 1985: 12). Estas declaraciones son, además, muy concluyentes en otros aspectos como es el énfasis en descartar la idea de veto militar en un momento en que las perspectivas electorales de la izquierda iban en aumento, o la reiteración con que marca diferencias respecto a la situación de 1968. Aunque no podamos afirmar que la idea fuera unánime, es significativo que declare que el país quedó “enrumbado” con el GRFA, por lo que no hay condiciones para plantearse una intervención como la de entonces, pudiendo los militares dedicarse a las “responsabilidades de defensa que nos son propias”.

No obstante, mientras que todos estos factores acumulados facilitaban que los militares permanecieran ajenos a los asuntos políticos, las condiciones en que se da la mutua autonomía serán, necesariamente, contingentes (para una revisión general de la situación militar durante este década ver Bustamante, 1989; Mauceri, 1989; Obando, 1994a, 1994b; Kruijt y Tello, 2003). Belaúnde muy bien podía admitir esa situación como algo relativamente cómodo, pero es evidente que cualquier intento por consolidar la posición de los gobiernos democráticos y ampliar el poder de la política iba a terminar pasando por modificar el sistema de defensa nacional. Además, una circunstancia totalmente inesperada vino a cruzarse en el camino de las ambiguas relaciones cívico-militares en ese momento, en una simbiosis de problemas que perjudicará a todas las variables afectadas: Sendero Luminoso (SL).

7.2.- La estrategia antisubversiva y el balance entre campos

El declive de la movilización laboral, la erosión de sus efectos políticos y la ausencia de movilizaciones sociales alternativas de peso, vienen a coincidir con el surgimiento del mayor conflicto guerrillero del país, tanto en extensión territorial, prolongación en el tiempo o consecuencias sobre el poder estatal. Como es muy conocido para cualquiera que se haya interesado en la política peruana de los años ochenta, SL surge con la democracia aprovechando, sin embargo, fisuras sociales y límites estatales que venían de lejos. Las razones que se esconden detrás de SL, de su surgimiento y pervivencia merecen capítulo aparte y serían, de por sí, objeto de varias tesis. Varios apuntes son suficientes aquí. El origen no puede ser más marginal. Por un lado, se trata de un grupo que había ido quedando relegado en cuantos conflictos internos se sucedieron en los años setenta dentro de las nuevas corrientes comunistas.¹³⁵ Por otro lado, su base inicial se encuentra en uno de los departamentos más alejados y con menor importancia de la sierra más pobre, Ayacucho.

Casi anecdóticamente, el inicio de sus acciones coincidió con el comienzo de la nueva democracia, con la quema de las urnas electorales de la pequeña población de Chusqui, en la provincia de Cangallo (Ayacucho), en plenos Andes centrales, el 17 de mayo de 1980. En medio de la transferencia de poder, nadie otorgó importancia al nuevo grupo. Sus primeras acciones, enfocadas a crear bases campesinas en las zonas más apartadas y subadministradas de Ayacucho contribuyeron al perfil bajo con que fue percibido en su primer año de movilización. En ese momento SL no tuvo que exhibir grandes recursos para hacerse con el control de unas poblaciones donde la única autoridad estatal, si es que la había, no pasaba de ser un pequeño y mal equipado puesto de la Guardia Civil (Favre, 1984: 28). El cariz de los acontecimientos empieza a cambiar cuando SL, en una rígida estrategia maoísta de cercar las ciudades desde el campo, decide que ha llegado el

¹³⁵ Sendero Luminoso surge en 1970 después de varias escisiones en el Partido Comunista del Perú (PCP) marcadas por el signo de un enfrentamiento ideológico que en parte no hizo sino ocultar disputas entre la vieja y la nueva guardia del partido. En este debate se articula una postura maoísta que, sobre la base del Comité Regional J.C. Mariátegui de Ayacucho y con algunos comités locales en los pueblos jóvenes limeños, formará SL. Entre 1972 y 1973 define su ideario bajo el estímulo de las luchas internas en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, Ayacucho (Degregori, 1986, 1990a). Sin embargo, progresivamente, saldrá derrotado y expulsado en las luchas internas de la universidad, del PCP y del movimiento ciudadano de Ayacucho, orientándose desde mediados de los setenta a la formación de cuadros y hacia posturas vanguardistas desde una posición estrictamente marginal. Por supuesto, no participa de las grandes movilizaciones de finales de la década, momento en que parece clara la decisión de tomar las armas.

momento de “hambrear las ciudades”, cortando el suministro de alimentos en la zona de Ayacucho y generando un grave conflicto entre comunidades. Hasta ese momento la respuesta del gobierno había sido muy limitada. Encargando a las fuerzas policiales la seguridad, Belaúnde asumió una estrategia defensiva en torno a las grandes poblaciones del departamento dejando libre el campo para la actividad de SL, con el propósito manifiesto de diferir la implicación de los militares en la represión.

Las reticencias de Belaúnde hacia los militares estaban muy fundadas. El reverso de la aceptación por Belaúnde de esta autonomía militar, y en buena medida algo que viene a explicarla, es la profunda desconfianza que mantenía hacia los militares desde el golpe de 1968. Aunque en la última etapa del GRFA los militares más radicales habían sido desplazados en su mayor parte, todavía a principios de los ochenta alguno de ellos se mantenía en puestos de responsabilidad, dando verosimilitud a la creencia de que esas FFAA eran las mismas que lo depusieran. En 1980 es nombrado Comandante General del Ejército el general Hoyos, el mismo que fuera hombre de confianza de Velasco Alvarado, coautor de su plan de gobierno inicial y Jefe de Inteligencia, cargo particularmente denostado por Belaúnde. En 1981, tras su muerte, fue sustituido por el general Miranda, otro velasquista. Por ello es comprensible que algunas de sus maniobras estuvieran encaminadas a debilitar los centros de planificación y enseñanza militares, a los cuales atribuía con razón un papel protagonista en el golpe de 1968. Los servicios de inteligencia, que ya fueron debilitados en los últimos años del GRFA, son otros de los grandes damnificados de la desconfianza de Belaúnde. Aunque los efectos reales de estas maniobras sobre los equilibrios militares internos no son muy claros, sobre todo si los comparamos con lo que supuso el ejercicio del GRFA, lo cierto es que a finales de la Presidencia Belaúnde los oficiales velasquistas son franca minoría (Obando, 1999).

Más significativas si cabe son las reticencias de los militares a verse implicados en la lucha, lo cual contrasta con las fuertes presiones en 1965 para asumir el control contrasubversivo. Estas dudas ante un reto con un carácter profundamente político son, muy probablemente, la mejor prueba de los efectos del ejercicio prolongado de gobierno sobre los militares y de la conciencia de que la medida tendría efectos negativos sobre el precario equilibrio con la política que intentaban sostener entonces. Las razones son, en buena medida, idénticas a las que motivaron la cesión del gobierno poco antes: La idea de que implicarse en una situación de conflicto podía socavar su posición y, por tanto, poner en evidencia las contradicciones existentes entre una definición de defensa

nacional expansiva y los intereses corporativos. Incluso cuando se veía como inminente la entrada de las FFAA en la zona de emergencia creada en el departamento de Ayacucho, el mensaje de los militares es inequívoco. El más claro y, por venir de quien vienen, el de cariz más institucional, tiene su origen en el Ministro de Guerra, general Luis Cisneros Vizquerra. Por una parte, no duda en declarar que “la Fuerza Armada ya está con los motores calientes” [para hacer frente al terrorismo] (tomado de *Quehacer*, n° 16, marzo de 1982: 13; a su vez reproduce otra fuente sin citarla); pero, al mismo tiempo, se opone “(...) hasta que no sea estrictamente necesario, a que la Fuerza Armada ingrese a esta lucha” (González, 1983: 50). En todo caso, la decisión de implicar a las FFAA competía al presidente y, una vez tomada, no había vuelta atrás.

El problema para Belaúnde y para los militares es que en muy pocos meses dejó de haber una opción válida que no pasara por la implicación de éstos, una vez se hizo evidente que las fuerzas policiales no contaban con capacidades para hacer frente a la guerrilla. El hecho que acabó por decidir al presidente fue la primera acción de cierta envergadura de SL, que el 2 de marzo de 1982 toma la cárcel de la capital ayacuchana para liberar a sus presos, controlando la ciudad durante unas horas (Gorriti, 1991). El 12 de diciembre de 1982, finalmente, Belaúnde acepta la situación y aplicando el artículo 231a) de la Constitución, que faculta a las FFAA a asumir el control del orden interno en zonas de emergencia cuando así lo decida el presidente, les encarga el control de la zona.

Las peores previsiones se hicieron muy rápido realidad y, como tuvieron ocasión de comprobar los militares, la lucha contra SL cortó transversalmente los intentos por recomponer los mecanismos internos de cohesión basados en el alejamiento de la vida pública (Degregori y Rivera Paz, 1993: 7). Al mismo tiempo, muchas decisiones políticas que tenían que ver con la guerra escapaban de manos civiles. Nuevamente una parte no desdeñable de los problemas que surgen tiene que ver con la mutua desconfianza entre los militares y el gobierno civil. Con muchas parcelas todavía sin definir claramente, el conflicto no queda confinado en un ámbito meramente operativo, entre el Estado y Sendero Luminoso, sino que supone un conflicto paralelo entre la autonomía de la política y de lo militar. Así, el reto de SL vino a modificar la situación interna del Estado al tiempo que ésta tuvo efectos decisivos en la forma, amplitud y eficacia con que el Estado respondió a la guerrilla. En este ámbito, el dilema para Belaúnde y para los posteriores presidentes era qué margen de acción podía facilitar a los militares para que fueran eficaces sin que esas concesiones tuvieran graves

consecuencias sobre su propio margen de acción. Mientras tanto, el dilema de los militares era cómo acabar con SL limitando los efectos que pudieran tener las acciones armadas sobre los intentos de recomposición del campo militar. Todo ello acicateado por los primeros resultados de la lucha contra la guerrilla, acabó por centrarse casi inmediatamente en dos parcelas: quién debía juzgar las violaciones de DDHH, si el fuero civil o el militar, y quién debía controlar las zonas en estado de emergencia y, por ende, definir la estrategia contrasubversiva. En torno a estos dos temas es donde se va a discutir el alcance que tendrán las competencias y privilegios militares y los controles y decisiones políticas.

El tira y afloja se manifiesta desde el principio. Nuevamente las declaraciones del general Cisneros Vizquerra son muy esclarecedoras sobre las intenciones militares. Siendo uno de los generales más fácilmente caracterizables por una postura conservadora y afecta al uso desintermediado de la fuerza –entre otras cosas durante su paso por el Ministerio del Interior en el GRFA se había caracterizado por representar las posturas más represivas hacia la movilización social-, sus declaraciones tienen todavía más valor cuando afirma que

“La solución tiene, debe, ser global. No creo que la solución sea exclusivamente represiva.(...) la solución es integral: hay que sacar esas zonas represivas de la situación en que se encuentran pues son un caldo de cultivo favorable.. [y que] Cuando se decida el ingreso, la Fuerza Armada tendrá que tomar el control político y militar de la zona...” (Cisneros Vizquerra, 1983: 56).

A grandes rasgos siguen siendo un eco de la estrategia antisubversiva de los años sesenta, con los militares metidos en reformas económicas y sociales, aunque veremos cómo en adelante se hace palpable que esto no era tan claro. En ese momento, sin embargo, basta con apreciar que precisamente esta era la materia donde el presidente era más renuente, por lo que se niega decididamente a otorgar el control total a los militares.

Con Belaúnde limitando el papel de los militares a funciones represivas, las preocupaciones por los costes que tendría que asumir el Ejército con su entrada en la guerra eran todavía mayores que las que se derivaban de otros factores como la ausencia de una doctrina contrainsurgente unificada. Este temor encuentra rápido eco en la división de tareas que aplican en los primeros meses de lucha en Ayacucho, donde dejan la represión directa a fuerzas de la Guardia Civil mientras que los militares se dedican a consolidar posiciones en la retaguardia, empleando la ayuda cívica e intentando movilizar a las comunidades campesinas (ver la serie de reportajes de *Quehacer* sobre

Ayacucho, en particular el n° 21 de febrero de 1983). Según algunas fuentes, incluso en el momento más álgido del reto senderista a finales de los años ochenta, nunca se sobrepasó la barrera del 20% de efectivos militares en el frente interno (Tapia, 1997: 29-30) y, en todo caso, hasta 1991 no hubo un empleo masivo de fuerzas militares (Barandiarán Pagador, 1995: 97).

Sin embargo, el plan militar de no implicarse directamente en la represión salta por los aires a las primeras de cambio. El domingo 30 de enero de 1983 se supo en todo el país que seis periodistas que iban a confirmar noticias de una masacre habían sido a su vez asesinados cuatro días antes en la comunidad ayacuchana de Uchuraccay. Hay pocas dudas de que el origen de la matanza fue una visita previa de unidades especiales de la Guardia Civil –los tristemente famosos *sinchis*–, donde se les conminó a matar a toda persona extraña que se acercara a la zona, amenazando con que en caso de no hacerlo serían considerados como terroristas. La matanza que fueron a investigar los periodistas asesinados parece tener el mismo origen que su propia muerte: el asesinato de siete presuntos senderistas a manos de la comunidad vecina de Huaychau, en una estrategia que difícilmente no podía ser considerada como planificada. La subsiguiente rueda de prensa del general Clemente Noel Moral, comandante militar de la zona, acabó con acusaciones contra él de los periodistas y, en medio de fuertes presiones públicas, Belaúnde nombró una Comisión Gubernativa *ad hoc* encabezada por Mario Vargas Llosa para que investigara lo sucedido (la versión autojustificativa en Noel Moral, 1989). Cuando la comisión presenta sus conclusiones, los casos continúan. En abril de 1983 los comuneros de Lucanamarca linchan a varios supuestos senderistas y los militares se encuentran definitivamente embarcados en la responsabilidad política que supone dirigir la zona de emergencia.

En medio de fuertes críticas por violaciones de derechos humanos, Belaúnde acepta en 1984 que el general Noel ceda el control de la zona de emergencia al general Adrián Huamán Centeno, quien llegaba con un plan desarrollista con apoyo explícito del nuevo Comandante General del Ejército, general Julián Juliá, pero con fuertes reticencias por parte del presidente (Rospigliosi, 1996: 15). La cuestión que se le planteaba a Belaúnde era de difícil solución porque la estrategia planteada por parte de los militares llevaba a suprimir la separación entre la acción militar y la acción política en las zonas de emergencia, eliminando toda autoridad civil (Rubio Correa, 1986: 162). Esto es tanto más importante por cuanto la declaración de zona de emergencia se fue prolongando en el tiempo y, desde su limitado foco central, fue ampliándose. Al año de la entrada

militar, no sólo no se había restablecido el orden en Ayacucho sino que las zonas de emergencia se habían extendido siguiendo el rastro de las actividades de SL hacia el vecino departamento de Huancavelica, poniendo de manifiesto el menoscabo de las posibilidades de acabar con SL que estaba contenido en la desconfianza entre civiles y militares. En este objetivo el Estado fracasó sistemáticamente durante toda la década. No sólo no derrotó a SL sino que tampoco pudo frenar sus movimientos.

En estas circunstancias también se muestra la debilidad sustantiva de la guerrilla: sus limitados recursos coercitivos para enfrentarse a los militares, motivo por el que SL tendió a desplazarse consecutivamente a aquellos lugares donde el Estado carecía de presencia efectiva. Por tanto, la apariencia de fortaleza que procede de la extensión geográfica que alcanzó la actividad guerrillera no deja de ser el resultado de su real debilidad para mantenerse en el territorio. En 1983 salva su reducida vanguardia revolucionaria sacándola de la zona de emergencia inicial, que comprendía cinco provincias del departamento de Ayacucho (Huanta, La Mar, Huamanga, Cangallo y Víctor Fajardo), una de Apurímac (Andahuylas) y otra de Huancavelica. A su vez, los militares barren con los comités populares y pueblos liberados en esas zonas para ver cómo en 1984 las actividades se extienden también hacia los departamentos de Huanuco y parte de San Martín (Degregori, 1988). Belaúnde, sin embargo, seguía sin estar dispuesto a dejar en manos militares todos los aspectos de la estrategia, y no liberó los recursos necesarios para los planes de desarrollo en la región. Cuando el general Huamán Centeno expresó su descontento y pidió públicamente recursos y poder completo fue rápidamente relevado, el 28 de agosto de 1984. La situación en los años siguientes mantiene la misma tónica, y a finales de 1987, como muestra de los límites de la estrategia represiva, en el mismo departamento de Ayacucho sigue habiendo zonas donde no está claro el control militar -en la selva, Cangallo, Vilcashuamán o la provincia de Abancay todavía se registran enfrentamientos con regularidad-. Además, en el plazo de diez años se había pasado de un único frente en Ayacucho a cinco en 1991, en Huamanga, el valle del Mantaro, el alto Huallaga, Ucayali, e Ica, y a tener casi medio país en estado de emergencia.

Mientras tanto, el dilema entre el temor a perder el control de la estrategia y las necesidades prácticas se siguió reproduciendo en lo que quedaba de Presidencia Belaúnde y en la siguiente Presidencia de Alán García. A punto de dejar la misma Belaúnde reiteró su negativa a ampliar las atribuciones militares hacia parcelas políticas, sociales o económicas, facilitando por el contrario las maniobras que tuvieran unos

contenidos meramente represivos. Así se aprecia en la ley 24150 del seis de junio de 1985, que regula la ampliación de la autonomía militar en las zonas de emergencia. De acuerdo con algunas fuentes el proyecto había sido elaborado por las FFAA, que pretenderían tener libertad para asumir un amplio espectro de tareas, pero su resultado final se habría visto profundamente modificado por la Presidencia con el fin justamente de limitar sus contenidos. Por un lado, en el artículo cuarto concede el control de las zonas de emergencia a un Comando Político Militar a cargo de un oficial de alto rango designado por el presidente a propuesta del Comando Conjunto, que incluso tiene la potestad de cesar y reemplazar a las autoridades políticas y administrativas en las zonas de emergencia si evalúan que hubo negligencia o impedimento en el desempeño de sus funciones. Con ello posterga definitivamente a las autoridades electas de la zona y elude toda posibilidad de fiscalización por parte de otras autoridades, con la mente claramente puesta en garantizar cierta impunidad ante la multiplicación de las denuncias de casos de violación de los derechos humanos. No obstante, en lo único que realmente favorecía la ley a los militares era en este tema de los derechos humanos, al regular que sólo fueran juzgados bajo el Código de Justicia Militar. Al mismo tiempo bloquea los intentos por ampliar la estrategia antisubversiva que provenían de fuentes militares, al especificar en el artículo quinto cuáles son las funciones del Comando Militar en zonas de emergencia. El único mando directo es sobre el componente militar. Para las áreas política, social o económica, sólo cuenta con funciones de coordinación, orientación o proposición, condición que los militares percibían como una limitación en sus atribuciones que hacía imposible plantearse una estrategia global y, en el mismo proceso, en la creación de un Comando Político Militar con atribuciones limitadas veían cómo quedaban señalados como los responsables absolutos de lo que sucediera.

Como venimos viendo, una de las cosas que más se resiente con la distancia entre políticos y militares es la estrategia antisubversiva. Los temores civiles, la falta de iniciativa política o las mismas lagunas en la doctrina militar vienen a incidir en la ausencia de una definición coherente de estrategia a seguir más allá de la mera represión, que no dejaba de ser un acto reactivo que otorgaba la iniciativa a SL. De acuerdo con el Sistema de Defensa Nacional definido en 1980, es la Secretaría de Defensa Nacional la que se debería encargar de coordinar el planteamiento de la defensa en los campos no militares (Obando, 1991: 54-57).¹³⁶ Al parecer, la Secretaría elaboró

¹³⁶ En la siguiente descripción de las falencias de la estrategia antisubversiva vamos a seguir fundamentalmente a Enrique Obando (1991).

un documento en agosto de 1981 llamado “Hipótesis de subversión”, que dio lugar a una directiva de gobierno aprobada por Belaúnde en octubre de 1981. Un año después, con la directiva como base, se iniciaron planes específicos en los llamados campos político, económico y sicosocial, a través de comités interministeriales. Ese mismo 1982 funcionó el Comité Interministerial de Asuntos de Política Externa y el Comité Interministerial de Política Interna y Asuntos Sicosociales, presididos respectivamente por los ministros de RREE e Interior. Sin embargo, necesitaron todo el año para presentar un plan, mientras que el Comité Interministerial de Asuntos Económicos no funcionó por las reticencias del Ministro de Economía Manuel Ulloa para liberar fondos. 1983 y parte de 1984 pasaron en reuniones entre la Secretaría y representantes de los ministerios sin ningún resultado visible, y a principios de 1984 era evidente que los avances de SL ya habían dejado obsoleto el documento inicial que originara todo el proceso. Entre marzo y agosto de 1984 la Secretaría lo rediseñó como “Hipótesis de guerra no convencional”, pero quedó apartado en un momento que el que Belaúnde parecía esperar ya sólo su salida de la Presidencia.

Con Alán García en la Presidencia no hubo grandes cambios y la estrategia antisubversiva siguió siendo la gran damnificada en la lucha de competencias entre políticos y militares. En el contexto de cambio de gobierno 1985 fue un año perdido en los intentos por definir una estrategia, de manera que hay que esperar hasta agosto de 1986 para que se reinicie el ciclo. Entre ese mes y diciembre la Secretaría elaboró un nuevo proyecto, “Hipótesis de subversión” y el proyecto de “Directiva para la contrasubversión” (Obando, 1991: 56). Ambos se aprobaron en 1987, pero nunca tuvieron resultados prácticos porque su aprobación coincidió con la reorganización del Sistema de Defensa Nacional. A finales de 1988 se trabaja en una nueva directiva, pero en 1989 se vuelve a la de 1987. Hasta la primera mitad de 1990 no nos encontramos con planes concretos fruto de los trabajos de la Secretaría con las Comisiones Multisectoriales, que para entonces habían sustituido a los Comités Interministeriales en el Sistema de Defensa. En estas condiciones García abandonó la Presidencia sin que se hubiera avanzado en la materia.

Así, la combinación del temor a los militares y las necesidades operativas había hecho que la autoridad política oscilara entre el descontrol y la creación de cuellos de botella. Las FFAA se veían enfrentadas a la guerrilla, asumían el control de las zonas de emergencia, pero se veían imposibilitadas para llevar a cabo una estrategia global de lucha por la falta de recursos y prerrogativas en otros terrenos más allá del represor, al

tiempo que sus privilegios en materia de DDHH estaban continuamente en disputa. Sin una estrategia clara, definida y unificada, la iniciativa descansaba en SL. No hay que dejar de lado esta dinámica para comprender por qué unas FFAA que, si bien no podían considerarse como democráticas, habían aceptado como más ventajoso un gobierno civil, paulatinamente fueron cada vez más desafectas al mismo.

Dentro de esta tónica, en una situación que se percibía como de creciente dificultad para frenar a SL, ninguna elite civil parecía estar dispuesta a asumir directamente la conducción de la guerra porque ello supondría asumir la responsabilidad total tanto del posible fracaso como de los seguros casos de guerra sucia que no dejaban de aparecer. Por otra parte, tampoco García estaba dispuesto a otorgar la total prerrogativa y los recursos que pedían los militares, con la ampliación de autonomía que llevaba aparejada. En consecuencia, entre 1980 y 1990, por razones que van desde la desidia burocrática y la complejidad de los trámites hasta la falta de decisión política, no se elaboró ningún planteamiento en los terrenos no militares, justamente algo que los militares venían reclamando desde el principio. Lo que se hizo en la materia respondió a iniciativas concretas, inespecíficas, no integrales y, por supuesto, no articuladas y sin continuidad en el tiempo. Algunas tuvieron su origen en iniciativas del gobierno, como el plan de desarrollo del Trapecio Andino de García, con créditos subsidiados a la agricultura, facilidades en conseguir la titulación de tierras para las comunidades, y asistencia técnica a los campesinos, que no funcionó bien por desidia burocrática, por la inseguridad física de los funcionarios en la zona y, en último término, por la crisis fiscal desde 1987. Otra iniciativa vino del sector de la justicia, con la propuesta rechazada por la Corte Suprema para crear tribunales especiales contrasubversivos, después con la propuesta de García de crear tribunales militares, bloqueada en este caso por el Congreso; y con la creación de jueces *ad hoc* por Fujimori. Otras, en fin, vinieron de la mano de algunos jefes militares en zonas de emergencia, aunque puesto que cada comando militar luchaba por su cuenta, sin coordinación real y, lo más frecuente, respondiendo a principios de acción y doctrinas distintas. Por ello no es extraño que mientras en una zona la estrategia se limita a la represión, en otra zona aledaña se opte por acciones cívicas, reflejando también fallos organizativos de las FFAA que no se empezarán a solucionar hasta unos años después (Obando, 1999: 378).

En estas circunstancias la persistencia de la lucha contra SL y los debates internos sobre cómo responder al reto necesariamente tuvieron consecuencias sobre la postura de los militares hacia la política. Desde finales de la Presidencia de Belaúnde la situación de

los militares venía siendo cada vez más incómoda, ubicados en una posición donde tienen que asumir la responsabilidad política de la represión sin contar con los medios que consideran necesarios. Esta evaluación militar se ve claramente reforzada por el funcionamiento de las comisiones de investigación parlamentarias sobre materias de derechos humanos, que sólo fomenta la paranoia militar (Stepan, 1988). En la revista *Actualidad Militar* se empiezan a manifestar explícitamente posiciones militares que consideran en la base del problema la incomprensión de los civiles ante su labor, que reflejan de forma prototípica una percepción de lucha aislada, de abandono por parte del gobierno y de la sociedad civil. Incluso manifiestan reticencias hacia sectores de la izquierda parlamentaria y medios de comunicación, que creen empeñados en apoyar la subversión actuando como caja de resonancia de la misma. Ciertamente, las declaraciones de políticos de izquierda acusando a los militares de algunos atentados no es la mejor manera de calmar la situación, aunque la parte mayor del desencuentro hay que localizarla en los intentos llevados a cabo desde el parlamento por juzgar a militares en relación con delitos de derechos humanos. De alguna manera consideraban que, ya que el gobierno había limitado sus recursos a los represivos, debería ser entonces solidario con el uso intensivo que se hacía de ellos. Todo lo contrario, con la llegada de Alán García a la Presidencia en 1985 se magnifican estas fuentes de malestar, con su compromiso explícito de controlar la acción militar y juzgar las violaciones de DDHH. La facilidad con que primero Belaúnde y después Alán García sacrificaban a los mandos militares ante cada nuevo caso es vista desde las FFAA, entonces, como la manifestación de un gobierno irresponsable, que se desentiende en los momentos difíciles y que se niega a establecer una estrategia o a permitir que los militares lleven a cabo la suya. La destitución del general Noel tras la masacre de Uchuraccay en 1983 o la del coronel Wilfredo Mori Orzo, tercer comandante de la zona de emergencia de Ayacucho, por la masacre de Accomarca en septiembre de 1985, esta última ya por Alán García, parecían reforzar estas creencias militares.¹³⁷

Ciertamente, a mediados de los ochenta los militares parecen menos comprometidos con la democracia que en los años de la transición, y aunque la mayor parte de ellos no estuviera dispuesto a dar el paso que media entre la percepción de abandono en la lucha subversiva y la desafección respecto a la democracia, lo cierto es que al cultivar la

¹³⁷ Así, el general retirado Edgardo Mercado Jarrín afirma en la *Revista del CAEM* que las Fuerzas Armadas perciben que intervienen sin un objetivo político ni una estrategia global, sin comprensión ni respaldo de la cúpula política, de los medios de comunicación o de la población, con un deterioro de su imagen corporativa (tomado de Kruijt, 1991b).

sensación de abandono, aislamiento e inoperancia de los políticos, crean una brecha en cualquier intento por democratizar las relaciones entre civiles y militares. Sin embargo, paradójicamente, también la lucha contra SL dificultó una politización institucional de las FFAA. Al fin y al cabo las orientaciones desarrollistas de los años cincuenta y sesenta habían llegado al límite con el GRFA, de tal manera que difícilmente podían ser una alternativa a finales de los ochenta. Ahora bien, podemos considerar que una más de las consecuencias de la guerra con SL es que todos los esfuerzos de renovación doctrinal quedaron relegados por las necesidades operativas de la guerra, con lo que no nos encontramos con una alternativa doctrinal tan clara como aquélla.

La cuestión de los DDHH a la que venimos refiriéndonos jugó un papel clave en estos cambios en los balances de poder, distanciando todavía más las posiciones tanto entre políticos y militares como dentro del mismo campo militar. Recordando la descripción previa, con el uso sistemático de la coerción se multiplicaron los casos de violación de derechos humanos, haciendo patente los costes que tenía para los militares el que el poder civil constriñera sus líneas de acción. No obstante, este tema también favoreció a los políticos. Tal vez no resulte sorprendente que, entre preocupaciones genuinas y orientaciones tácticas, este tema fuera más importante para los políticos que la definición de una estrategia antisubversiva. Indudablemente, estos casos se habían convertido en la mejor vía para tener bajo control a los militares más díscolos. A la vez, de forma más inadvertida, el tema de los DDHH estaba provocando un deslizamiento del balance de poder entre militares y políticos en beneficio de estos últimos, con unos militares cada vez más atrincherados en la defensa corporativa de su fuero. Así, en 1987 el Senado aprobó un proyecto para que delitos de torturas, arresto secreto, violación y asesinato no fueran considerados delitos de función bajo el Código Militar sino que fueran ineludiblemente juzgados por el fuero ordinario. Aunque el proyecto no prosperó en la Cámara de Diputados, en los trámites amplió la preocupación militar y su desplazamiento hacia posiciones cada vez más defensivas en sus relaciones con el gobierno. En este sentido, mientras que los militares vieron ampliado su poder en las zonas de emergencia a nivel regional, en la política nacional se encontraron muy limitados por la constante amenaza de comisiones parlamentarias y, particularmente, de que los juicios por violaciones de DDHH salieran del fuero militar. Basta con ver las cifras de esos años para apreciar la magnitud del problema.

Cuadro 7.1. Muertes atribuidas al conflicto entre SL y el Estado

Año	FFAA	Fuerzas Policiales	Civiles	Presuntos senderistas	Total
1980	-	-	2	9	11
1981	-	6	5	71	82
1982	1	31	52	109	193
1983	9	52	628	1.226	1.969
1984	26	56	1781	1.721	3.584
1985	31	45	731	630	1.437
1986	29	100	466	781	1.376
1987	53	139	603	341	1.136
1988	143	137	827	404	1.511
1989	109	229	1.365	1.175	2.878
1990	135	163	1.531	1.879	3.708
1991	174	213	1.282	1.375	3.044
1992	199	197	1.303	934	2.633
1993	85	96	536	471	1.188
1994	61	20	253	281	615
1995	76	57	205	189	527
1996	46	12	128	94	280
1997	20	24	70	48	162
1998	21	6	77	32	136
1999	12	2	4	12	60
2000	3	4	2	1	10
Total	1.233	1.589	11.935	11.783	26.540

Fuente: Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003); Desco (1989).

Recapitulando, la forma en que se desarrolló la lucha contra SL tuvo efectos muy significativos en la relación entre políticos y militares. Por una parte, el establecimiento de zonas de emergencia lleva a una reducción en ellas de la autonomía política y, por tanto, a la discusión sobre sus límites. Con esto la dinámica a nivel regional fue de ampliación del poder de los militares a costa de los gobiernos civiles. Pero, al mismo tiempo, esas consecuencias regionales crearon un juego político a nivel nacional donde lo que se ponía en discusión no eran los límites de los políticos sino de los militares. Estos últimos se vieron desplazados a posiciones defensivas a nivel nacional, mientras que los políticos vieron cómo reaparecían los temores de un golpe militar según se acrecentaba la desafección de éstos hacia la democracia. El efecto combinado es que la desconfianza militar hacia la Presidencia García, y hacia el gobierno democrático en general, llega a sus cotas más altas en los tres últimos años de la Presidencia, dramáticamente reforzado por los efectos sobre los presupuestos militares de la crisis fiscal que se desencadena a partir de 1987 –debilidad vía presupuesto que se aprecia en buena parte de América Latina (Franko, 1994: 37-73)-. De la creciente desafección no deja de ser consciente el presidente, quien reactiva el SIN asignándole un nuevo papel,

vigilar a los militares. Al mismo tiempo, sin embargo, esta situación creó oportunidades nuevas para que los políticos intentaran controlar de manera más estrecha a los militares. En este sentido, hay movimientos que se llevan a cabo desde la Presidencia de Alán García y posteriormente de Alberto Fujimori que eran impensables años antes.

7.3.- Entre la cooptación y el acuerdo. Las relaciones cívico-militares entre 1985 y 1992

Cuando en 1985 Alán García se hace cargo de la Presidencia, el retroceso de los militares por la lucha contra SL, su sólida posición dentro de las instituciones política, y el gran apoyo popular con que contaba en ese momento se aúnan para facilitar movimientos decididos que intentan aumentar el control del gobierno sobre los militares. Así, los intentos por institucionalizar un nuevo sistema de defensa nacional y por mantener bajo control las violaciones militares de derechos humanos definen la estrategia de los primeros meses de gobierno.

Su primera medida fue la destitución de treinta y siete generales de la policía y de la Guardia Civil y la vuelta del Ministerio del Interior a manos civiles, nombrando un ministro que no era militar, a diferencia de lo que sucediera en años anteriores. Apenas dos meses después destituyó a toda la cadena de mando responsable de varias muertes de campesinos en Ayacucho: El 16 de septiembre de 1985 pidió la renuncia del teniente general de la FAP César Enrico Praeli, Presidente del Comando Conjunto, un día después cesó al general Sinesio Jarama, Jefe de la II Región Militar, y a Wilfredo Mori, jefe de la zona militar de Ayacucho. La ausencia de consecuencias o de malestar militar público, aunque fuera la primera vez que se obligaba a renunciar al Presidente del Comando Conjunto desde que fuera creado el cargo en 1957, fue buena prueba de que había aumentado el margen de acción política. Junto a esto, el nuevo presidente también intentó hacerse cargo de los componentes sociales y económicos de la lucha contra la guerrilla, con políticas de desarrollo local y regional gestionadas directamente desde la Presidencia orquestadas en el plan de desarrollo del llamado Trapecio Andino, abandonado en 1987 con el inicio de los problemas fiscales del Estado. Otro signo más de que tenía intención de cambiar las cosas es que en el mismo mes de septiembre de 1985 acaba con la libertad militar en compras de materiales y reduce a la mitad el

pedido comprometido de aviones de caza. En suma, todo el sistema de no injerencia acordado con Belaúnde llega a su fin.

Muchas de estas medidas, sin embargo, se vieron pronto truncadas. En primer lugar los movimientos para fiscalizar la cuestión de los derechos humanos. En 1986 el APRA, a pesar de tener sólo el estatus de observador y no de miembro, organiza en Lima el XVII Congreso de la Internacional Socialista. El 18 de junio, dos días antes de la apertura del congreso, los presos senderistas en las cárceles del entorno de la capital, El Frontón, Lurigancho y Santa Bárbara, se amotinan y toman los edificios. La reacción del gobierno es inmediata y drástica. En una edición especial del diario oficial Alán García publica un decreto declarando las penitenciarías “zonas de guerra”, y el Comando Conjunto recibe el encargo de poner fin a la situación cuanto antes. La Guardia Republicana inicia el asalto apoyada por el Ejército y la infantería de marina y en un día se toman las prisiones con un saldo estremecedor de víctimas (Gorriti, 1991: 315). El gobierno intenta mantener el balance oculto, y dos días después el presidente homenajea a las FFAA por su eficiencia y determinación. Mientras tanto, el Congreso de la Internacional Socialista finaliza precipitadamente, SL proclama el 18 de junio “día de la heroicidad”, y se empiezan a conocer los detalles. En medio de grandes presiones internas e internacionales, el 24 de junio Alán García tiene que reconocer que hubo ejecuciones sumarias de presos, responsabilizando de ello a la Guardia Republicana al tiempo que se eximía a sí mismo de responsabilidades y apuntaba solapadamente a los militares, pues la operación fue dirigida por el general del Ejército Jorge Rabanal (Descro, 1989).

La respuesta corporativa no se hace esperar. Al día siguiente todos los cuerpos de seguridad se declaran en huelga y el Comando Conjunto convoca a los jefes de las regiones militares sin consultar con el gobierno. El 27 de junio Alán García, pasando por encima de cualquier procedimiento judicial, ordena al Ministro del Interior, en una multitudinaria rueda de prensa en el penal de Lurigancho, que detenga a 15 oficiales y 80 policías. El malestar militar es tal que finalmente el 30 de junio varios dirigentes apristas tienen que mediar entre el presidente y el Comando Conjunto, negociando la exención de responsabilidades para los militares. Y aunque en agosto no pudieron impedir que se creara una comisión de investigación en el parlamento a solicitud de IU, sí lograron que sus trabajos llegaran pronto a un punto muerto y quedaran en secreto. Con esto y por su propia salvaguardia, el gobierno retrocede en sus intentos por controlar las acciones de guerra sucia. El saldo, sin embargo, va a ser una desconfianza

todavía mayor entre militares y políticos, perceptible en que los primeros deciden reducir sus acciones contra SL, limitándose a una estrategia defensiva, exigiendo órdenes y contraórdenes escritas por la autoridad civil para justificar cada movimiento, presionando así al presidente a para que asumiera la responsabilidad política de la guerra.

La pérdida de mutua confianza al día siguiente del conflicto de los penales aceleró las iniciativas de García para cortar las capacidades militares. La más visible fue retomar el viejo proyecto de unificación de los tres ministerios militares. El proyecto del Ministerio de Defensa contaba con detractores dentro de las FFAA, pero también con partidarios. No olvidemos que era un viejo proyecto visto con buenos ojos por el Ejército como rama más poderosa, mientras que la Marina y la FAP se encontraban remisas a un esquema que suponían la iba a subordinar al Ejército, con consecuencias directas sobre los repartos presupuestarios, autonomía doctrinal y otras cuestiones.¹³⁸ Así, mientras el general Jorge Flores Torres, Ministro de Guerra, sale en defensa del proyecto (1987: 32-41), los representantes de los otros ejércitos son mucho más remisos. Elementos de la FAP llegaron a acuartelarse en la Base Aérea de Las Palmas entre el tres y el seis de abril de 1987, en abierta rebeldía, llevando a cabo varios vuelos militares sobre el Palacio Presidencial en una actitud próxima a un intento de golpe militar (Masterson, 1991: 273). Su Comandante General, Luis Abraham Cavallerino, fue destituido tras sus “protestas”, las compras ya comprometidas fueron drásticamente recortadas –el encargo se redujo de 26 a 12 cazas *Mirage*–, y se produjo un grave conflicto con el nombramiento del proaprlista Germán Vucetich como nuevo Comandante General, originando una fuerte oposición interna articulada en torno al Jefe del Estado Mayor General y número dos en el escalafón, teniente general César Gonzalo Luza (Obando, 1999: 382-383). Después de estos acontecimientos podemos decir que la FAP quedaba bajo relativo control político. Eso sí, a costa de quebrar su cohesión interna y de erosionar su eficacia como instrumento de defensa.

¹³⁸ Las preferencias militares por un ministerio unificado parecían provenir únicamente de parte del Ejército y en absoluto se relacionaban con un mayor control civil sino todo lo contrario. Unas declaraciones del general Mercado Jarrín en *El Comercio* del 11 de octubre de 1978, en pleno proceso constituyente, son muy ilustrativas. Propone en ellas la creación de un ministerio de la Fuerza Armada unificado, idea que ya es conocida desde los años cuarenta. Eso sí, bajo la dirección del Comando Conjunto y con plena autonomía en el manejo de las adquisiciones militares, justamente la situación inversa a la contenida en el proyecto de Alán García. Por ello en la oposición a la formación del Ministerio de Defensa también están muchos oficiales del Ejército, que se temían un control aprlista. Entre ellos destacaban el general en retiro Luis Cisneros Vizquerra (ver entrevista en *Oiga* del 2 de marzo de 1987: 32-37) y el general Morales Bermúdez, quien firma con otros oficiales una declaración formal en contra del proyecto (McClintock, 1989: 183).

Que el objetivo era estrechar el control sobre los militares antes que aumentar su eficacia se aprecia en la forma en que se organizó el Ministerio de Defensa. El 1 de abril de 1987 se promulga la ley 24654 del Ministerio de Defensa, que se ve concretado el 27 de septiembre en los decretos legislativos de 434 a 442, que incluía modificaciones más amplias que la mera unificación de ministerios, al reorganizar la Secretaría de Defensa Nacional y el Sistema de Defensa Civil. Éstos, ahora, quedaban bajo control del presidente y del Consejo de Ministros, dejando a los miembros militares con voz pero sin voto. Si a esto añadimos la subordinación directa del Comando Conjunto al Ministerio de Defensa, la reducción de éste a órgano gestor, y el desplazamiento de la toma de decisiones en materia militar, incluidas las compras militares, al Consejo de Ministros -que, como viéramos, estaba controlado por la Presidencia-, el nuevo esquema suponía una preponderancia definitiva del gobierno civil sobre los militares y, dentro de aquel, del presidente sobre cualquier otra fuerza política. Con esto podemos dar por difunta cualquier idea de que, como defiende McClintock (1989), la relación entre las FFAA y la Presidencia García se tratara de una relación de mutua dependencia, caracterizada por la negociación directa y por objetivos similares. La estrategia antisubversiva y el tema de los derechos humanos anularon cualquier afinidad ideológica entre el gobierno de Alán García y los militares que todavía defendieran orientaciones desarrollistas, orientación por otra parte de existencia muy discutible. En teoría, se da un paso definitivo en la consolidación de la democracia.

Ahora bien, al margen de la resolución del conflicto con la FAP a favor del presidente, pronto fue evidente que el control de García sobre los militares distaba de ser tan amplio como el que predicaban las nuevas reglas, en un marco en el que no sólo contaba la debilidad militar sino también la política. Cuando el Ejército vetó a su candidato inicial al Ministerio, Armando Villanueva, Alán García optó por ceder y nombrar a un candidato de consenso, el general Enrique López Albújar, que ya fuera Ministro de Guerra, bien relacionado con el APRA al tiempo que un oficial con influencia dentro de la institución. El resultado final apuntaba más al temido por la Marina y la FAP que al esperado por Alán García: no fue el gobierno quien controló el nuevo ministerio sino el Ejército. Sus efectos, sin embargo, fueron limitados. No dejó de ser un cambio a medias, puesto que el nuevo Ministerio de Defensa se encontró con una burocracia mucho más reducida que la de los ejércitos, y éstos nunca se unificaron realmente, contando con trabas efectivas contra cualquier intento de coordinación.

Lo sucedido con el nombramiento del ministro desplazó de forma inmediata los esfuerzos de Alán García desde el cambio de las reglas formales hacia líneas de acción no institucional, con distintas maniobras tendentes a crear una facción militar leal a la Presidencia aunadas a otras que buscaban mermar las capacidades militares materiales. A partir de 1987 las maniobras para cooptar a altos mandos o la interferencia en procedimientos considerados internos por las FFAA son tan apreciables como el aumento de recursos del Ministerio de Interior. Ocupado por Agustín Mantilla, muy leal a García, bajo su mando se unificaron la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana, en una vieja estrategia de crear un cuerpo que balanceara el poder del Ejército.

Por otra parte, desde la Presidencia se empezaron a otorgar beneficios ya clásicos en una estrategia premeditada de cooptación. El contexto de caída del poder adquisitivo de los salarios debido a la inflación hizo particularmente atractivos los cargos en ministerios o agregadurías de embajadas, al mismo tiempo que algunos testimonios dan fe de cómo las nuevas promociones de oficiales se disputaban los poco heroicos puestos logísticos, desde los que se controlaban más recursos. No obstante, la cooptación tenía sus límites. La escasez de recursos del Estado también afectó a la Presidencia, así que el número de personas que se podían beneficiar de estos tratos no dejaba de ser limitado. Además, “democratizar” los privilegios era la mejor manera de que dejaran de serlo y, por tanto, de que los oficiales no apreciaran las ventajas de aliarse con Alán García. Por ambas razones se entiende que desde la Presidencia las maniobras se dirigieran únicamente a un grupo selecto de altos mandos: los comandantes generales y su círculo cercano.¹³⁹ En esta táctica todo indica que tuvo un éxito notable. Sin embargo, como no tuvo capacidad ni se arriesgó a intentar controlar la designación de los cargos militares, se encontró con que cada año debía iniciar desde el principio sus acercamientos a un nuevo comandante general, siguiendo el ciclo de relevos y pases a retiro que se mantenían inalterables desde los años cincuenta. El relevo sistemático por razones de antigüedad dejaba toda la estrategia pendiente de un hilo, aunque al mismo tiempo facilitaba su periodicidad. En caso de fracasar en sus movimientos hacia un comandante general siempre se sabía con mucha antelación quién lo relevaría, de manera que podía desplazar sus esfuerzos hacia el comandante general del año siguiente.

¹³⁹ Tomando como referencia las cifras de 2001, muy semejantes a las de tres lustros antes, el número de oficiales era relativamente alto. Había 12 generales de división, 93 generales de brigada, 629 coroneles, 1.138 tenientes coroneles, y 1.272 mayores, sólo en el Ejército de Tierra (Obando, 2001: 255).

Que en el control de los militares fueran más eficaces los métodos informales encaminados a controlar a una elite antes que los mecanismos institucionales es un claro indicativo del carácter coyuntural que tenía toda la estructura de relaciones cívico-militares. Pero es igualmente evidente que si prosperó se debió mucho más a la modificación de algunas características del campo militar que a la fortaleza del campo político. No es azaroso que justo en 1987 vengán a coincidir tantas cosas. Por un lado, comienza el declive de la Presidencia García, cada vez con menor margen de acción. Que en ese año comiencen las estrategias de cooptación es un claro indicio no tanto de fortaleza como de debilidad. Al menos es más fácil interpretar la cooptación como el abandono de estrategias institucionales para controlar a los militares en un momento en que éstos mostraban un creciente descontento y los recursos políticos de la Presidencia caían drásticamente. No obstante, si al final pudo prosperar esta estrategia de control se debió a que también dentro del campo militar se habían producido cambios profundos en alguno de sus atributos institucionales más clásicos, de tal manera que las penalizaciones internas a los oficiales corruptos perdieron capacidad de amenaza.

Igualmente, 1987 coincide con el inicio de un gravísimo deterioro económico, particularmente duro en las cuentas fiscales del Estado. Los presupuestos militares, que habían seguido un deterioro indefectible desde que Alán García llegara a la Presidencia, se van a ver ahora drásticamente devaluados. Con la crisis fiscal, a finales de los ochenta había escasez de gasolina, de alimentos y hasta de municiones. En 1990 varios analistas consideran que las FFAA se encuentran por debajo de los límites de operatividad. Ya un año antes el Ministro de Defensa, general López Albújar, había reconocido que en algunas zonas de emergencia los militares habían pasado a una situación defensiva por falta de recursos (*Quehacer*, 1989: 8). Sin lugar a dudas, dentro de estas carencias generalizadas, el factor que con más eficacia contribuyó a abrir la posibilidad de que prosperaran los intentos de cooptación fue la caída del poder adquisitivo de los salarios militares. Sólo en 1988 se calcula que los salarios reales han caído un 50% (McClintock, 1989: 165-198). A esto hay que añadir que, de acuerdo con los datos que manejan la Organización Internacional del Trabajo y el INEI, los salarios generales reales siguieron cayendo a ese mismo ritmo anual entre 1987 y 1990, de tal manera que los salarios militares en 1990 son los más bajos de la región (Obando, 1996: 33), con algunos oficiales pidiendo el pase a retiro buscando empleos civiles mejor remunerados, con otros dejándose tentar por fuentes alternativas de recursos como el

narcotráfico, y con la corrupción afectando directamente a la disciplina interna.¹⁴⁰ Esta misma circunstancia, no premeditada, permitió que sin necesidad de una estrategia consciente el campo militar quedara extraordinariamente debilitado por los efectos combinados de la caída de la tasa de cambio, de la inflación y de la erosión fiscal general del Estado. Todo esto, por supuesto, no hizo sino valorizar los beneficios materiales que dispensaba la Presidencia.

Una consecuencia de la cooptación es que se abrieron profundas divisiones dentro del campo militar, con parte de la joven oficialidad que veía como se rompían las reglas que regulaban su carrera y sus mismas perspectivas de vida. Con los sueldos devaluándose al ritmo de la inflación y unos altos mandos cooptados que no ejercían presión alguna sobre el gobierno para paliar estos problemas, la cadena de mando se rompe. En 1988 el descontento por los salarios deja de ser larvado. Hay fuertes rumores de una carta fechada a mediados de septiembre, firmada por varios coroneles y comandantes, exigiendo una mejora de sueldos y equipamientos (*Caretas*, 17 de octubre de 1988: 24). En el mismo sentido, en enero de 1989 y según algunas fuentes, se produce una renuncia en masa de unos doscientos oficiales protestando por la caída de los salarios (Graham, 1992: 166). Poco después se dan a conocer dos organizaciones clandestinas,

¹⁴⁰ El que a principios de 1991 el Ejército se hiciera cargo de las acciones contra el narcotráfico en el frente subversivo del Huallaga, una de las principales zonas cocaleras y de producción de pasta base en el continente, contribuyó de manera significativa a extender la corrupción entre los militares. Cuando el 15 de julio de 1987 se declara el Huallaga como zona de emergencia, y muy probablemente por presiones estadounidenses -más preocupadas por el control de la producción de coca que por acabar con la subversión-, su gestión se encarga a las fuerzas policiales y no a los militares, lo cual supone que éstos permanecen alejados del gran foco de drogas del país -y de la fuente más directa de corrupción-. Sin embargo, en diciembre de 1987 fue el MRTA quien abrió un frente guerrillero en la zona colindante de San Martín, del que sí se encargó el Ejército con la condición de incluir Tocache, en pleno Huallaga. No obstante, el Ejército sigue sin actuar en el Huallaga hasta 1989. El 27 de marzo se produce un ataque al puesto policial de Uchiza que la policía no puede rechazar y unos días después los militares asumen en control de la zona de emergencia. Esta situación se agravará después del autogolpe, cuando la lucha contra el narcotráfico que antes estaba asignada a la policía con asesoría de la DEA, pase ahora a manos militares. Aquí también se reflejan las contradicciones entre estrategias originadas en distintas agencias de los EEUU. Junto a la solución policial, desde que en 1986 Reagan declarara el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional aparecen presiones sobre varios países latinoamericanos para que impliquen a sus militares. En septiembre de 1989 se lanza la Estrategia Andina, y el Departamento de Estado aconseja explícitamente la intervención militar. En mayo de 1991 Fujimori firma un Memorando de Entendimiento con EEUU que contempla esta solución. Curiosamente, al poco de aplicarse, el cambio de administración en EEUU modifica nuevamente la estrategia en 1993. En 1996 se vuelve a la situación inicial con la salida de los militares de esas tareas. Sin embargo, la Marina y la Fuerza Aérea, que habían llevado el peso de las acciones contra el narcotráfico, ya se habían visto rodeadas por numerosas denuncias de corrupción y tráfico de drogas. Por ejemplo, el 24 de julio de 1996 el Presidente de la Comisión de Defensa del Congreso, Gilberto Siura, declara que desde 1993 han sido 66 los oficiales y 41 los suboficiales puestos a disposición de la justicia civil por casos de droga (citado por Soberón Garrido, 1996: 57). Esto teniendo en cuenta la regularidad con que los militares aplicaron el fuero privativo para que los casos no salieran a la luz. Los descubrimientos de grandes alijos en aviones y barcos militares pusieron el límite, que llevaron a la suspensión de los viajes comerciales de unidades de la Marina y Fuerza Aérea.

COMACA (Comandantes, Mayores y Capitanes) y León Dormido, en un calco del CROE de los años cuarenta (Obando, 1999: 380). Aunque no sabemos si hay una conexión directa entre estos hechos, la similitud de sus preocupaciones es evidente.

A esas alturas los rumores de conjuras militares rebrotan con una fuerza preocupante. De manera significativa la fuente de rumores se traslada desde fuerzas políticas al mismo campo militar. La diversidad de las direcciones dentro del mismo no deja de ser una muestra de la división interna y de la desconfianza a todos los niveles. Se especula con que la iniciativa la tomarán oficiales afines al APRA, COMACA o parte del alto mando independiente. A principios de octubre de 1988 surge la noticia de que un grupo de generales en situación de retiro, entre ellos Sinesio Jarama, Abraham Cavallerino o el almirante Raúl Sánchez Sotomayor, complotan contra el gobierno. Además, en unos pocos días se sabe que el Comando Conjunto exige el pase a retiro del general Víctor Raúl Silva Tuesta, comandante de la Primera Región Militar, personaje muy cercano al APRA y a Alán García en particular. Al parecer se había dedicado en fechas previas a sondear a generales en activo sobre la posibilidad de que se produjera un golpe de Estado (*Caretas*, 17 de octubre 1988). Sea cierto esto o no, de lo que no hay duda es de la reacción del alto mando, con la creación de un consejo de investigación que acabó por invitar a Silva Tuesta a pasar a situación de retiro, mostrando el carácter limitado y coyuntural del mismo sistema de cooptación. Por supuesto, inmediatamente se especuló sobre el papel de Alán García. La variedad de posturas muestra, una vez más, el grado de confusión del momento. Había quién consideraba que no conocía nada de asunto, otros que era el instigador, buscando un golpe que pudiera rechazar fácilmente y así afianzarse en un gobierno acosado por los problemas o, por el contrario, que intentaba que militares afines asumieran temporalmente el poder para volver triunfalmente más adelante, con las aguas ya calmadas y sin verse afectado por la crisis (*Caretas*, 17 de octubre de 1988). Con estos sucesos los rumores de golpe militar o de autogolpe aprista no cesan, y a principios de 1989 tiene que salir al paso el general Enrique López Albújar, todavía Ministro de Defensa y ex Comandante General del Ejército (*Quehacer*, 1989: 6-12). De entre todos el más consistente y estudiado es el del *Plan Verde*, que veremos de forma separada.

Ahora bien, paradójicamente, la crisis fiscal también supuso una ampliación parcial del margen de acción militar, y no sólo una ruptura de sus límites. A falta de recursos, Alán García declinó cualquier intento de controlar la estrategia contrasubversiva desde la Presidencia, que quedó en manos de los militares. Los comandantes de las zonas de

emergencia se encontraron con margen para tomar sus propias decisiones en un momento donde SL parecía haber pasado a la ofensiva. Ciertamente, también ellos veían limitados sus cursos de acción por la falta de recursos, pero esto en algunos casos fue el origen de una modificación final de la estrategia que otorgó un papel más activo a los pobladores de las zonas en conflicto. Esto se ve reproducido en el “Manual sobre Contrasubversión” de la Dirección de Instrucción del Ejército (DIRIN) de 1988, donde se articula finalmente el papel que la población tiene en la lucha contra SL y se plantea una reorganización del aparato militar en esas tareas (Mercado Jarrín, 1989: 20). Lo primero se hace a través de tres instrumentos: el impulso de las autodefensas armadas en el campo, el potenciamiento de la acción cívica de las FFAA y la eliminación selectiva de elementos simpatizantes de SL. Lo segundo, la reorganización del aparato militar contrasubversivo, pasó por la creación de una instancia de coordinación centralizada -el Comando Operativo para el Frente Interno-, al tiempo que se daba un amplio margen táctico en la ejecución de las medidas, con la creación de cinco “Frentes Contrasubversivos” por encima de los clásicos límites departamentales -son los frentes del Huallaga, Huamanga, Mantaro, Ica y Ucayali- (Tapia, 1997). Aunque este esquema no se formalizará hasta después de 1990, ya con Fujimori en la Presidencia, desde unos tres años antes nos encontramos con que los militares han venido aplicando parcialmente las primeras medidas con bastante éxito. Tras 1990, Fujimori acepta ceder la iniciativa a los militares en esta materia y en 1991 aprueba una nueva directiva, más pragmática que las dos aprobadas antes, y ese mismo año empiezan los trabajos particulares en cada organismo público, ministerio y gobierno regional, al tiempo que se modifica el Comando Conjunto en el sentido señalado, creando un Comando de Frente Interno y una séptima división de “Asuntos civiles y derechos humanos”.¹⁴¹

Mientras tanto SL había ido ampliando sus acciones con la creación de nuevos frentes en los departamentos mineros de los Andes centrales, en el Alto Huallaga, el valle del

¹⁴¹ Esta reorganización se oficializa con el decreto legislativo 743 de 1991, derogado por el Congreso y publicado íntegro después del golpe de 5 de abril de 1992. De acuerdo con él, el Sistema de Defensa Nacional queda integrado por el Comando Unificado de Pacificación, el Consejo de Defensa Nacional, ministerios y la Oficina de Defensa Nacional que cada uno de éstos y otros organismos públicos tienen, presidiéndolo el Presidente de la República. El Comando Unificado de Pacificación, como sucedió después, queda controlado por la Presidencia, tanto como el Consejo de Defensa Nacional. Ambos están compuestos por miembros natos y eventuales. Entre los primeros, en ambos casos el Presidente de la República, el del Consejo de Ministros, el Presidente del Comando Conjunto y el jefe del SIN -en el primer caso, además, el del INP, y en el segundo caso el jefe de la Secretaría de Defensa nacional y los ministros de RREE, defensa, economía y finanzas-. Los eventuales son los tres comandantes generales, el director de la policía y el jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil. De esta manera reorganiza el Ministerio de Defensa creado durante la Presidencia García.

Mantaro y el extrarradio limeño. Por primera vez, con estas dos últimas zonas llegaba a lugares realmente estratégicos. El valle del Mantaro, en Junín, era el paso natural entre la sierra y la costa, además de ser considerado como la despensa de la capital (Manrique, 1989). En suma, era un punto clave en la estrategia de cercar las ciudades desde el campo, en este caso la presa mayor, Lima. Allí consiguen abrirse hueco en 1988 gracias a un conflicto preexistente entre los pobladores y el Estado. Sin embargo, en los Andes centrales sus esfuerzos se ven frenados por la presencia de sindicatos (Balbi, 1989a: 48-57; Chuquimantari, 1989: 72-83), y en Lima les sucede otro tanto ante la tenaz resistencia de las organizaciones sociales preexistentes.

Todos estos casos, además, son una muestra de que la forma de acción de los militares está cambiando. Así, en el valle del Mantaro esperaron a que los intentos por acabar con el comercio en la zona chocaran con los intereses de los campesinos para crear Comités de Autodefensa (Starn, 1993). Estas rondas campesinas fueron la vanguardia del Estado expulsando efectivamente a SL -algo semejante sucedía en la zona del Huallaga bajo la dirección del general Arciniega (para ampliar el tema ver la serie de artículos de Raúl González en *Quehacer*, 1989-1990)-. El mayor fracaso de SL se produjo, sin embargo, en Lima. La ofensiva allí tuvo que pasar antes por una inversión completa de la estrategia senderista de cercar las ciudades para que las acciones en ellas tuvieran cabida, circunstancia que se produjo en la celebración de su primer congreso en 1987 (Chang-Rodríguez, 1987: 212 y ss.). De hecho, frente a la opacidad a que nos tenía acostumbrados, hacia 1988 se hacen públicos varios documentos en un acto poco frecuente que culmina con una extensa entrevista a su líder, Abimael Guzmán –el Presidente Gonzalo-, donde éste plantea, en un extenuante diálogo, lo que llama el “Pensamiento Gonzalo” (Arce Borja y Talavera Sánchez, 1988). El gran avance es que la ciudad deja de ser el centro de la “reacción” o como mucho un mero complemento a las acciones armadas para convertirse directamente en potencial base de apoyo. Esto se traduce en intentos por crear una base, primero en el cinturón obrero que todavía sobrevive a la crisis y después en las barriadas. Sólo una vez fracasan estos intentos, fundamentalmente por la preexistencia de un tejido organizativo previo, en 1990 SL opta por una nueva táctica: crear un asentamiento modelo, el Félix Raucana, concebido como un ejemplo exportable a otros asentamientos ya existentes. Fundamentalmente se dirigía a los pobladores de los nuevos asentamientos aparecidos en los años ochenta, compuestos por una capa heteróclita, marginada incluso respecto al circuito informal, formada por desplazados de la guerra, nuevos migrantes y población excedente de otros

asentamientos, que eran los que dentro de la marginación general en condiciones más inestables se encontraban (Degregori, 1991: 26-29). Después de varios intentos de desalojo por la policía en 1991 el Ejército se hace cargo del caso. En vez de entrar directamente con las armas, varios programas de acción cívica hicieron la labor. El apoyo a SL se disolvió con la misma facilidad con que lo había hecho en otros sitios, fortaleciendo la confianza militar (*Quehacer*, 1991: 30-34).

Por otra parte, hacia 1988 y 1989 se multiplican las apariciones de militares en retiro expresando sus opiniones en medios de comunicación, en particular sobre estrategia antsubversiva, pudiendo apreciarse cómo las visiones más globales del fenómeno que predominaban a mediados de década han dejado paso a puntos de vista más restringidos pero también más operativos en función a los recursos disponibles. En este sentido es llamativo que prácticamente haya desaparecido la idea de causas sociales de la subversión, salvo los casos de Huamán Centeno y Sinesio Jarama. Este último, que dirigiera el CAEM en 1985, todavía desarrolla una visión básicamente política y multidisciplinar del fenómeno, con connotaciones históricas, antropológicas, políticas, económicas y sociales, en una entrevista concedida a finales de 1988 (*Quehacer*, 1988: 67-68). Sin embargo, la corriente que vincula desarrollo y subversión es cada vez más minoritaria y, lo que es más relevante, se aleja cada vez más de las acciones de los oficiales en activo, más próximas a las opiniones de los generales, también en retiro, Cisneros Vizquerra (*La República*, 20 de octubre de 1987), Clemente Noel, e incluso Enrique López Albújar desde su posición de Ministro de Defensa (Obando, 1999). Este último lo explica muy claramente en una entrevista de 1989:

“En líneas generales, la respuesta es adecuada, pues Sendero todavía es una expresión básicamente militar, y a una fuerza militar se la combate con otra de la misma índole. No hay otra solución. (...) Lo que es incuestionable es que, en lo que va de la lucha contrasubversiva, ha sido necesario dar prioridad al factor militar, pues reitero que Sendero se ha expresado, fundamentalmente, de manera militar.” (*Quehacer*, 1989: 10).

Pobreza, marginación y subversión son considerados como problemas claramente diferentes, que hay que afrontar por separado, lo cual redundaría en otorgar la primacía a las acciones militares y al mando militar absoluto sobre las zonas de emergencia, que son vistos como indispensables. No hablan ya de estrategia integral, sino de profesionalismo militar, campaña propagandística y reforma judicial (*Expreso*, 25 de

enero, 27 de febrero, 10 de abril, y 13 de julio de 1989). Esto último equivale muy claramente a blindar la impunidad militar en temas represivos.

En términos más amplios, aunque desde los últimos años del GRFA está contrastada la marginación de la doctrina de seguridad nacional expansiva de los años sesenta tras el agotamiento del impulso reformador y la muestra de los efectos del ejercicio del gobierno sobre las FFAA, el debate sobre la estrategia contrasubversiva convierte la postura desarrollista en un fósil doctrinario. Si nos atenemos a las declaraciones sobre estrategia antsubversiva, las limitaciones operativas –entre un conjunto más amplio de condicionantes– han hecho que las creencias dominantes en el cuerpo de oficiales descarten definitivamente las ideas del CAEM para dejar paso a postulados más claramente posibilistas, coincidiendo con una irónica mitificación del general Marín y del papel del mismo CAEM.¹⁴² Mientras tanto, el CAEM mantiene más que nunca su posición en las promociones militares (Kruijt, 1991a: 119-120), lo que contrasta con su marginación en el tema doctrinal. A diferencia de los cambios en el programa de enseñanza forzados por la primera Presidencia de Belaúnde en los años sesenta, desde los años setenta el CAEM tenía plena libertad para introducir elementos sociales, económicos o culturales en su currículum, libertad que no se ve limitada en los años ochenta. Al contrario, mantiene sin impedimentos el discurso de los años cincuenta. Los múltiples documentos que sigue produciendo el CAEM confirman esta impresión. En diciembre 1985, sus *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional* reiteran de forma milimétrica las doctrinas que relacionan bienestar y seguridad como eje discursivo, el empeño en el desarrollo nacional y el mantenimiento de intereses en amplios campos no estrictamente militares. Las experiencias del GRFA y de SL no parecen haber incidido en lo que enseña el CAEM en su curso sobre defensa nacional, al cual, por otra parte, siguen asistiendo de forma regular los oficiales que quieren ascender a coronel (Klauer, 1987: 51-56), o en las orientaciones del estudio anual de potencial nacional que realiza en CAEM desde 1967 (www.caen.edu.pe). Su influencia en el cuerpo de oficiales va, sin embargo, decreciendo. Muchos datos apuntan a la desconexión entre la generación de oficiales que participó en la primera época del GRFA, que cuenta todavía con un gran prestigio dentro de las FFAA, y la generación de oficiales que está empezando a acceder al generalato, en particular en torno al debate

¹⁴² A estas alturas el general Marín parece haberse convertido más en un icono que en una influencia real. Hasta Alán García lo cita cuando fue al CAEM a presentar su programa electoral el 26 de marzo de 1986 (*Quehacer*, n° 34, 1986: 16).

sobre la función militar que se reabre con la aparición de SL (para un punto de vista opuesto, continuista, ver Kruijt, 1991b).

Por tanto, de forma indirecta, la aparición de SL va a tener efectos sobre la idea que de sí mismos tienen los militares y su función dentro del Estado. El mismo papel de SL en la evolución posterior de los acontecimientos políticos va a ser tan indudable como indirecto. En medio de lo que Sendero llamaba su “ofensiva estratégica” la sensación de que el Estado estaba perdiendo el control se magnificaba aunque, en el fondo, era algo que no guardaba una relación inequívoca con lo que realmente sucedía.¹⁴³ Los datos de 1990 presentan un panorama amenazador si seguimos el mapa de las zonas de emergencia. Para entonces el 32% del territorio y el 49% de la población estaban bajo el estado de emergencia. Entre abril y mayo de 1991, en fechas muy próximas al autogolpe, se extiende a Lima metropolitana y al departamento de Lima, además de a buena parte de todo el departamento de San Martín, a todo Ucayali, Huanuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ica, Ayacucho, Apurímac, y parte de los departamentos de Loreto, Arequipa, Puno y Cusco (*Idéele*, nº 37, mayo 1992: 35).¹⁴⁴ La situación, aunque dramática, no implicaba un riesgo real para la supervivencia del Estado. Todo lo contrario, varios analistas hablaban abiertamente de la derrota de SL tras su fracaso en Lima.

Esto, como por otra parte hemos estado viendo en estas páginas, no significa que esta posición de SL careciera de efectos significativos. El más directo, difícilmente mensurable, se encuentra en el debilitamiento de las capacidades del Estado a través de sus atentados contra infraestructuras. En otras vías, también hemos visto la importancia que tuvo para modificar la relación de fuerza entre militares y civiles, la consistencia de la organización militar, sus mismas orientaciones políticas y, particularmente, el papel intermedio que jugó el tema de los DDHH. Sin embargo, entre la magnitud de la violencia ejercida y la magnitud de la organización de Sendero Luminoso hubo en todo

¹⁴³ En el fondo de lo que se trata, antes que de una inverosímil equiparación de fuerzas entre SL y FFAA, es de que el Estado a finales de los ochenta había perdido la batalla por la credibilidad. Hay pocas imágenes que ilustren tan bien el sentido de caos de esos años como la siguiente. Cuando, en enero de 1988 se produce una concentración enfrente de la central de la CGTP -en la Plaza del Dos de Mayo en Lima, como parte de una serie de huelgas que convoca para protestar contra las medidas de ajuste de la Presidencia García-, se escuchan consignas senderistas, explosiones de dinamita y disparos al aire, no son las fuerzas del Estado las que reaccionan sino militantes del sindicato que salen armados de su sede e intercambian disparos ante la indiferencia policial.

¹⁴⁴ En 1995 todavía hay amplísimas zonas de emergencia aunque la actividad de SL lleva años en declive (*Idéele*, varios números), aunque en este caso y como veremos más adelante había razones de conveniencia política ante las elecciones de 1995 (*Quehacer*, 1995: 74): todavía entonces abarca 38 provincias, que es la quinta parte del total de provincias, un 42,5% de la población y un 20,7% del territorio.

momento una distancia que convirtió su reto al Estado en algo objetivamente bastante endeble. A pesar de su movilidad geográfica, de la facilidad con que parecen surgir focos senderistas a lo largo del país y del balance de víctimas que deja la guerra, hay varios datos más que refuerzan esta idea. En primer lugar, SL no dejó de ser un movimiento clandestino, cuya aspiración a formar un contraestado se vio restringida extraordinariamente en el tiempo y en el espacio por la acción militar, a pesar de las declinantes capacidades militares y de los problemas para definir una estrategia antisubversiva. Sus áreas liberadas se circunscribieron a zonas rurales mal comunicadas y evidentemente subadministradas, donde prácticamente no tenían que desplazar al Estado porque éste no existía o donde aprovechaban la existencia de conflictos entre el Estado y los pobladores para hacer acto de presencia. Por otra parte, la supervivencia de estas zonas liberadas fue escasa cuando tuvieron que hacer frente a la represión militar. Esto enlaza con otro hecho que se reproduce. Los enfrentamientos directos con las fuerzas estatales son escasísimos desde que en 1982 las FFAA se hicieran cargo de las zonas de emergencia.

No obstante, en un contexto donde reaparecían constantes intentos por fiscalizar la acción militar desde las instituciones políticas, donde los militares percibían que no tenían posibilidades de aplicar con libertad su estrategia, y donde veían cómo las elites políticas intentaban desentenderse del problema, la confianza militar en la democracia hizo aguas, y la distancia entre prerrogativas limitadas y responsabilidad plena se convirtió en algo inaceptable (Degregori y Rivera Paz, 1993). En el entorno de rumores golpistas que rodean los últimos dos años de la Presidencia García incluso los militares institucionalistas ofrecen muestras de inquietud, y en la coyuntura preelectoral de 1990 se filtra la noticia de que hay un plan de gobierno militar prolongado, que con el tiempo se conocerá como *Plan Verde* (Obando, 1999: 382-384). La importancia de este documento, principalmente, estriba en que se ha considerado como la base del autogolpe de Fujimori de 1992 y, por tanto, la mejor muestra de sobre qué elementos se afianzó la alianza entre éste y los militares (el estudio más detallado sobre sus contenidos es el de Rospigliosi, 2000).

7.4.- Fujimori y los militares en sus primeros meses de Presidencia. Entre la cooptación y los rumores de golpe

El supuesto *Plan Verde*, aunque fechado en octubre de 1989, no sale a la luz hasta 1993, cuando lo publica el semanario *Oiga* (12 de julio de 1993: 20-35; 19 de julio de 1993: 30-35). Antes, sin embargo, había indicios de su existencia. Sin ir más lejos, en noviembre de 1990 aparece inspirando un supuesto intento de golpe en mayo de ese año (*Sí*, 18-25 de noviembre de 1990: 6-12). Según todas las fuentes, fue elaborado por un equipo de trabajo *ad hoc* para el alto mando. Al plan se le adjuntan varios estudios bajo el epígrafe *Apreciaciones de Inteligencia*, posiblemente realizados en el entorno del Servicio de Inteligencia entre el 20 de febrero y el 13 de junio de 1990. Los rumores apuntan en su origen a la preocupación militar por evitar una nueva victoria aprista, en un contexto de gran descontento militar (Obando, 2001: 257-258).¹⁴⁵

A *grosso modo*, consiste un diagnóstico de la situación política del país y un plan de gobierno, acompañado de los escenarios operativos para el golpe. Los contenidos son muy llamativos. En el *Plan Verde* parecen abandonarse definitivamente los postulados desarrollistas de los años cincuenta, y se asume directamente una postura económica liberal. Igualmente, contiene una justificación para que las FFAA asuman institucionalmente el poder que podría interesar a buena parte de los militares: la idea de que los problemas políticos y económicos se han convertido en una amenaza directa para la propia institución militar. En buena medida el nivel de amenaza se asocia explícitamente con el deterioro de las capacidades militares debido a la erosión del equipamiento y de la operatividad, tanto como a los peligros de disolución asociados a la corrupción interna y al narcotráfico. El APRA es identificado con el enemigo a

¹⁴⁵ Todo apunta a dar credibilidad literal a este *Plan Verde*, aunque más allá de los documentos publicados todo son rumores y especulaciones sobre quién lo elaboró o quién lo encargó. En todo caso, hay varios datos que apuntan a la veracidad de su origen militar. Su publicación en la revista *Oiga* viene acompañada de una tesis propia sobre sus autores. Entre ellos citan al general de división Carlos Mauricio Agurto, al vicealmirante Luis Montes Lecaros, que llegó a Comandante General de la Marina en 1990, al teniente general César Gonzalo Luza, al general de brigada Jorge Rabanal Portilla, al contraalmirante Jorge Hesse Ramírez y al general de brigada José Pastor Vives (*Oiga*, 12 de julio de 1993: 20). Lo significativo es que otros de los supuestos implicados llegan a escribir cartas de exculpación en el mismo medio dando por sentada la veracidad del plan, aunque desvinculándose del mismo. Se trata de los generales Jorge Zegarra, Alejandro Antúnez de Mayolo y Edwin Díaz. Este último, que en el momento del plan era el jefe del SIN, llega a calificarlo como un estudio de Estado Mayor que desconocía. Sin necesidad de dar pábulo a este documento en sí, que todas las fuentes dan por veraz, aquí es suficiente tratarlo como un rumor, puesto que incluso a ese nivel es un síntoma manifiesto de la situación en que se encontraban las relaciones entre civiles y militares. En todo caso, sus contenidos no dejan de ser coherentes con una evaluación de la situación que se daba entre buena parte del cuerpo de oficiales y que se manifestaba por otros medios.

suprimir, tanto más cuanto que se da credibilidad a los rumores de autogolpe que se extendían en esa coyuntura y a la posibilidad de que hiciera uso de grupos paramilitares como el Comando Rodrigo Franco.¹⁴⁶ Por otra parte, todas las agrupaciones políticas, sean de signo conservador o progresista, son vistas como trabas de forma muy explícita (Instituto Prensa y Sociedad, 2002). Más significativo si cabe es cómo entre la *Apreciación de Inteligencia al 20 de febrero de 1990* y las addendas añadidas conociendo los resultados electorales previsibles se modifica significativamente el objetivo. La última addenda incluso señala un día D, el 27 de julio de 1990, en pleno proceso de transferencia de la Presidencia, pero la presencia de Fujimori ya ha empezado a modificar los cálculos de lo que se puede hacer. El objetivo ha pasado a ser negociar con el virtual vencedor, Fujimori, una solución cívico-militar de “democracia dirigida”, donde se produciría un golpe para asegurar que Alán García abandona el poder, pero el gobierno sería entregado a Fujimori a cambio de la cogestión de la economía y, muy en particular, de las políticas de pacificación.

Varios factores apuntan a porqué el ruido de sables no desembocó en ninguna acción específica. Por un lado, es de dominio público el papel decisivo que tuvo el embajador estadounidense, Alexander Watson, a la hora de evitar la materialización de éste y otros rumores de golpe, no sólo con movimientos ocultos sino con declaraciones públicas en las que confirmaba la fuerte oposición de su gobierno a una acción de este tipo, con los costes que esto implicaba en un contexto económico y subversivo tan delicado (Rospigliosi, 1999: 438). Por otro lado, la confirmación progresiva de las expectativas electorales que dejaban al APRA al margen de la lucha por la Presidencia generaba dudas sobre la oportunidad de un golpe preventivo. Primero con Vargas Llosa encabezando las encuestas –tenía el apoyo explícito de varios altos mandos de la Marina y de su servicio de inteligencia-, y después con la victoria de un político previsiblemente manejable como podía ser Fujimori, el cálculo de los costes de un golpe militar empezaba a sobrepasar el de otras alternativas. Sea esto último o, como otros apuntan, la habilidad de Montesinos en el entorno de Fujimori para desactivar los planes militares (Rospigliosi, 2000: 83), lo cierto es que se confirmaban las previsiones de acuerdo cívico-militar y Fujimori, inmediatamente tras su proclamación como

¹⁴⁶ Desde 1988 y hasta el final de la Presidencia García se produjeron varios atentados de los que se responsabilizó un grupo autodenominado Comando Rodrigo Franco en honor a un militante aprista presuntamente asesinado por SL. Rumores no confirmados lo asociaran con Agustín Mantilla, Ministro de Interior con Alán García y persona muy cercana al presidente.

vencedor, se reúne con el alto mando del Ejército en el Círculo Militar de donde sale con un acuerdo que en los meses siguientes se evidenciará en varias políticas.

Como reconociera Huntington, en las nuevas democracias los problemas en las relaciones cívico-militares pueden venir antes de las ambiciones de los primeros que de los segundos, escamados por recientes experiencias (1996: 117). Como se supo después, Vladimiro Montesinos tuvo un papel clave en esos primeros días como asesor de Fujimori, su única fuente de información militar y, por tanto, origen previsible de la mayor parte de las decisiones del nuevo presidente en esa materia (Pease García, 2003: 179). El camino hasta esa posición fue particularmente tortuoso. Montesinos saltó de capitán del Ejército en los años del GRFA a ser abogado de narcotraficantes a mediados de los ochenta, pasando por una expulsión deshonrosa del Ejército que rozó los cargos de traición. A mediados de los años ochenta el Comandante General del Ejército, Guillermo Monzón, llegó a emitir una orden impidiéndole la entrada en toda instalación militar (Rospigliosi, 2000: 12 y ss.).¹⁴⁷ Hacia 1989, sin embargo, ya es considerado como miembro oficioso del SIN, aunque hasta que Fujimori es elegido sigue teniendo prohibida su entrada en dependencias militares, incluido el SIE.

¹⁴⁷ Aunque su biografía previa a 1989 tenga carácter anecdótico para este estudio, hay que reconocer que cuando menos tiene mucha miga. Antes de ser expulsado del Ejército había trabajado, entre 1973 y 1975, con algunos de los dirigentes más destacados del GRFA, primero con el general Mercado Jarrín y después con los generales Gallegos y Maldonado. La caída de este último, en julio de 1976, tuvo para Montesinos la consecuencia de ser enviado a un destino apartado en el desierto de Sechura (Piura). Aprovechando unas vacaciones viajó sin permiso a EEUU. Para salir del país, según el general Morales Bermúdez en declaraciones a *Caretas* (nº 1574 del día 1 de julio de 1999), Montesinos habría falsificado su firma. Después de estas declaraciones, signo de los tiempos, la Comandancia General del Ejército emite el Comunicado Oficial Nº 019 CGE/OIE donde sale en defensa de Montesinos y niega las declaraciones del excomandante general Morales Bermúdez. Además, casi inmediatamente el general es retirado de su cargo de docente del CAEN.

Volviendo al viaje a EEUU, allí tuvo la mala suerte de ser identificado por un general peruano en dependencias gubernamentales, por lo que no son infundados los rumores que lo presentan vendiendo información confidencial a la CIA, en particular sobre las compras de armas que entonces llevaba a cabo la Junta Militar peruana a la URSS (para seguir con la versión militar contra Montesinos ver la obra de Fernández Salvatecci, 1996; aunque otra versión posterior apunta a que los datos vendidos tenían que ver con relevos en el alto mando en un momento en que estaba en la cuerda floja la continuidad de Velasco Alvarado, según declaraciones del general Mercado Jarrín al Canal N de televisión el 21 de enero de 2002). Al parecer, el haber trabajado para altos cargos le permitió eludir el juicio por traición pero no por desobediencia y falsedad. Tras el juicio y la expulsión del Ejército pasó un par de años en una prisión militar. En 1978 salió de ella y ese mismo año obtuvo el título de abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En 1983 volvió a tener problemas con el Ejército en relación con un turbio intento de venta de armas, se le abrió un expediente por traición a la patria, y acabó huyendo a Ecuador hasta que cambió el Comandante General del Ejército y su caso fue sobreesido. Para una versión diferente de lo que hacía Montesinos a principios de los ochenta ver Augusto Zimmermann (1997), ex jefe de prensa de Velasco Alvarado, quien atribuye la huida de Montesinos al hecho de colaborar en denuncias y críticas a los mandos militares por cuestiones de DDHH, actitud que no casa muy bien con sus actividades posteriores como abogado de militares implicados en la guerra sucia. En todo caso, después de eso no hay dudas de que se dedicó a la abogacía, destacando en la defensa de narcotraficantes.

La influencia que llegó a tener posteriormente en el Ejército es, sin duda, uno de los hechos más sorprendentes de esta coyuntura. En apenas cinco años pasó de ser un personaje defenestrado a controlar aspectos claves de la organización militar. Por otra parte, su *rentrée* en el mundo militar está muy contrastada. Varias investigaciones han situado en el caso Cayara el momento clave. El 13 de mayo de 1988 SL embosca dos camiones del Ejército matando a cuatro militares en las proximidades de esa localidad. Al día siguiente efectivos del Ejército llegan a Cayara, acusan a los campesinos y empiezan las torturas y asesinatos. En mayo de 1988 el general José Valdivia Dueñas, jefe del comando político militar de Ayacucho y, por tanto, máximo responsable, es acusado por estos hechos. A duras penas, incluyendo el asesinato de varios testigos, se desarrollan tres investigaciones paralelas por parte del fiscal Carlos Escobar, de los congresistas Javier Díez Canseco y Gustavo Mohme, y de la Comisión Interamericana de DDHH. Días antes de que el primero cierre su investigación es cesado del cargo y el nuevo fiscal archiva la denuncia por falta de pruebas (Asociación Pro Derechos Humanos, 1999). Ese cambio de fiscal se atribuye de forma unánime a la mano de Montesinos, que llevaba el caso en su papel de abogado y que tenía contactos muy estrechos con el fiscal general de la nación, Hugo Denegri, gracias a la defensa de narcotraficantes (*Caretas*, 5 de noviembre de 1992). El general Valdivia acabó exculpado y Montesinos, con una recomendación, pasa a la nómina oficiosa del general Edwin Díaz en el SIN, ofreciendo información de la fiscalía (Salinas Sedó, 1993).

El siguiente paso en la sucesión de hechos que unen a Fujimori y Montesinos es completamente eventual. Cuando Alán García decide ayudar a Fujimori en su campaña presidencial, uno de los instrumentos a los que recurre es el SIN. En plena campaña hay acusaciones contra el candidato por evasión de impuestos, y Montesinos es el designado para resolver el problema por sus contactos con el poder judicial (Loayza, 1998, compañero de Montesinos por aquel entonces fue, según él mismo, la persona que puso en contacto a ambos) (Daeschner, 1993: 184-185; Schmidt, 1996a: 341-342). El caso es que las acusaciones quedaron paralizadas, Fujimori venció, y Montesinos se pudo presentar ante él como experto en temas militares. De lo que no hay duda, en todo caso, es de la presencia de Montesinos junto a Fujimori en esos confusos días que median entre su elección y la toma de posesión de manera que, aunque muchos militares todavía guardaran fuertes prevenciones, la única vía de contacto con el presidente pasaba por esta oscura figura.

Por otra parte, si Montesinos estaba advertido de la inminencia de un complot militar de oficiales afines a Vargas Llosa para evitar la toma de posesión de Fujimori o si simplemente utilizó la idea para influir sobre los movimientos del presidente, todo apunta a estos rumores como el catalizador del acercamiento entre el nuevo presidente y el Ejército. Según algunas fuentes, al día siguiente a su victoria electoral en la segunda vuelta, Montesinos visita a Fujimori con pruebas detalladas de planes de golpe militar. Poco después, el 11 de julio, se recluyen en el Círculo Militar, más conocido como “Pentagonito” (Jochamowitz, 1993, hace una descripción muy pormenorizada de los sucesos de esos días). Este hecho, indudable y público, es el que da veracidad a la diversidad de rumores que lo preceden y que lo sucederán.¹⁴⁸ Entre el 11 y el 28 de julio, fecha de la toma de posesión, Fujimori no sale del Círculo Militar, por lo que es más que probable que allí se gestaran las decisiones que tomará inmediatamente tras su discurso inaugural del 28 de julio. La primera, aunque nunca se materializara el golpe naval, fue la depuración de la Marina. Fujimori, en cierta manera, tuvo la prudencia de destituir en su primer día de mandato al Jefe de Inteligencia Naval, a su Comandante General, también Presidente del Comando Conjunto, vicealmirante Alfonso Panizo Zriquiey, y a otros siete vicealmirantes. A principios de noviembre se hace público el malestar que la medida causó entre los oficiales de la Armada, incluido un caso de insubordinación el 29 de julio (Obando, 1996: 31), pero Fujimori ya era consciente de que, con el visto bueno del Ejército, la Marina y la FAP no contaban con fuerzas para oponerse.

De forma relativamente clara, y aunque en el fondo sea imposible desligar el ejercicio de la cooptación del establecimiento paralelo de alianzas más o menos paritarias entre Fujimori y algunos militares, asistimos al establecimiento de dos tácticas confluyentes por parte del presidente. Por un lado, de depuración de elementos supuestamente hostiles o incontrolados. Por otro lado, de alianzas con parte del alto mando castrense, en particular con elementos del Ejército, lo cual le permite a su vez una depuración que habría sido más problemática en otras condiciones. Para deshacerse de elementos dudosos, no duda en filtrar casos de corrupción a la prensa, como sucediera con el general Edwin Díaz, jefe del SIN. Al mismo tiempo puso fin a las divisiones que la FAP

¹⁴⁸ En todo caso queremos distanciarnos del carácter de demiurgo que, por ejemplo, Rospigliosi atribuye a Montesinos (2000). Según él, Montesinos fue la clave para que Fujimori se entendiera con los supuestos elaboradores del *Plan Verde* y, en definitiva, Montesinos sería quien finalmente se apropiara del plan en su propio interés, inspirando el autogolpe de 1992. Desde este punto de vista Fujimori no sería sino una marioneta entre las conspiraciones de Montesinos y las presiones militares, todo ello en torno al famoso *Plan Verde*.

venía arrastrando desde 1987, pasando a retiro tanto a Vucetich como a Gonzalo. Lo extraordinario de estas medidas no es que no estén regladas, de hecho forman parte de sus atribuciones constitucionales, sino que nunca antes, ni tan siquiera cuando Alán García llevara a cabo otra serie de destituciones en 1985, se habían ejercido con tanta amplitud. La tercera medida fue poner bajo control militar el Ministerio de Interior, organismo mimado por Alán García como contrapoder del Ejército. Por primera vez desde 1980 se encarga el ministerio a un general en activo, Luis Alvarado Fournier, y éste inmediatamente pasa a retiro a ocho de los nueve tenientes generales de la policía y a cerca de otros ciento cincuenta altos oficiales, descabezando a las fuerzas policiales y cortando todos los posibles lazos con el APRA. El ocho de noviembre de ese mismo 1990 Fujimori denuncia públicamente que el día anterior se abortó un intento de golpe y, en medio de la confusión creada por la noticia, aprovecha para extender los cambios hacia el Ejército. Pasa a retiro al general Juan Alberto Fernández Dávila, quien era Jefe de Estado Mayor y debía asumir la Comandancia General del Ejército el 31 de diciembre, allanando el camino al general Pedro Villanueva Valdivia; y releva del mando de la II Región Militar con sede en Lima al general Jaime Salinas Sedó. Rospigliosi apunta la posibilidad de que respondiera a una estrategia a medio plazo. En 1993 el general Salinas Sedó debía ser jefe de Estado Mayor, número dos del Ejército, coincidiendo con el general Luis Palomino como Comandante General, ambos compañeros de promoción y elementos que habían dado muestra de ser poco maleables (Rospigliosi, 2000: 14-15). Por otra parte, y por la misma razón, Fujimori estaba interesado en tener un oficial afín al mando de la decisiva II Región Militar.

En pocos meses, por tanto, empieza a tomar parte en el habitualmente opaco sistema de relevo de la cúpula militar. Para ello había de contar no sólo con la debilidad militar sino también con fuertes apoyos internos. Hay varios datos que abonan la idea de que en esos primeros meses de Presidencia asistimos a algún tipo de alianzas entre el Ejército y Fujimori con medidas que, por otra parte, iban a granjear apoyos bastante generalizados al presidente entre los militares. El principal, sin duda, es la cesión definitiva del control de las actividades en zonas de emergencia y el cierre de las posibilidades de fiscalización de las actividades militares allí. En diciembre de 1990 Fujimori propone modificar la Constitución para que los acusados por delitos de terrorismo sean juzgados por tribunales militares y, casi al mismo tiempo, publica el 23 de ese mes el decreto supremo 171-90 que otorga a los tribunales militares la potestad exclusiva para juzgar todos los crímenes militares en zonas de emergencia.

Esta tendencia, cediendo plenas competencias en materia antisubversiva a las FFAA, culmina con una serie de decretos legislativos sobre pacificación y defensa nacional a finales de 1991, en claro detrimento de las labores policiales y de las capacidades de definición de instituciones civiles. Así, el decreto legislativo 743 define una nueva Ley de Defensa Nacional orientada hacia la amenaza interna, donde otorga a las FFAA el poder para planificar y ejecutar las acciones políticas y militares que considere necesarias en la lucha contra la guerrilla. Bajo este paraguas se ampara una serie de normas que legalizan una ampliación del radio de acción de los militares en dicha función. En determinadas circunstancias los militares pueden actuar también fuera de zonas de emergencia, en cárceles o universidades; se legaliza la estrategia informal desarrollada en los años anteriores consistente en crear comités de defensa civil que se enfrenten a la guerrilla en primera línea; y, por supuesto, los militares toman el control total del llamado Comando Unificado de Pacificación. Precisamente cuando los decretos son remitidos a la Comisión de Constitución de Congreso este será el punto que los parlamentarios intentarán modificar con mayor empeño para facilitar un cierto control civil. No cabe duda que la contrapropuesta del parlamento para que el Comando Unificado de Pacificación quedara bajo mando de la autoridad política y que todos los comandos subordinados, regionales, provinciales o de distrito, tuvieran una dirección compartida entre el jefe militar de la zona, el gobernador electo y un prefecto designado por el ejecutivo, acercó de manera bastante general las posiciones de Fujimori y de los militares, justo en un momento en que el primero se estaba enfrentando directamente con el Congreso.

En este contexto, hay que tener en cuenta que la cuestión de la estrategia contrasubversiva y la conducción de la guerra supuso que muchos militares apoyaran el golpe pensando que esto abría las puertas a la solución del conflicto, idea aplicable incluso a oficiales que después se destacarían por enfrentarse a los manejos de Fujimori en el sistema de ascensos, como fueron los generales Jaime Salinas Sedó, Alberto Arciniega o Rodolfo Robles.¹⁴⁹ En este sentido, por tanto, el tema de SL tuvo tanta o más importancia que el conflicto entre poderes políticos para explicar el golpe del 5 de abril (Degregori y Rivera Paz, 1993). Esta situación se agudizó cuando el Congreso aprobó, en la legislatura extraordinaria de febrero de 1992, sus modificaciones

¹⁴⁹ Véase la entrevista al general Clemente Noel y Moral en *El Comercio* el 21 de septiembre de 1992 o la del general Francisco Morales Bermúdez a *Caretas* el 10 de abril de 1992. También las declaraciones del general Luis Cisneros Vizquerra al *Expreso* el 18 de mayo de 1992.

limitando el poder de los militares, modificaciones que con el golpe nunca fueron efectivas. Tras el golpe del 5 de abril se aplicó el esquema inicial y, con el Congreso Constituyente del 22 de noviembre de 1992 se abrieron las puertas para que las prerrogativas militares entraran en la carta magna. Efectivamente, en la Constitución de 1993 se ratifica el carácter no deliberante de las FFAA pero al mismo tiempo se amplían las potestades del fuero militar en casos de terrorismo.

Hay otros datos, empero, que apuntan a que Fujimori y su entorno más cercano estaban maniobrando para avanzar un paso más allá de estas alianzas de conveniencia y alcanzar cierto control sobre los militares. Al mismo tiempo que cedía en un terreno como el de las operaciones contra SL, una cuestión hasta cierto punto secundaria en el juego político, a despecho por supuesto de las más elementales reglas democráticas, Fujimori profundizó de manera decidida en los manejos que iniciara Alán García para controlar informalmente a los militares. Aunque Fujimori utilice tácticas semejantes a Alán García, su objetivo es diferente. La preocupación que había tras los manejos de este último consistía en evitar un golpe de Estado. Con Fujimori, aunque con toda probabilidad compartiera ese temor inicial, es evidente que con el paso de los meses el objetivo se fue deslizando hacia un intento por lograr el apoyo activo de los militares. Según perdía apoyos políticos y quedaba aislado de las elites parlamentarias, esta elite militar debía resultar más atractiva. Controlar a las FFAA, pero también llegar a acuerdos con algunos de sus miembros, se había convertido en una cuestión de supervivencia política para Fujimori, por lo que era bastante aceptable renunciar a la apariencia de control sobre la estrategia antisubversiva si esto facilitaba utilizar en política los recursos militares.

La táctica utilizada, por otra parte, es bastante usual. El reparto de prebendas militares a cambio de apoyo político, y la vigilancia interna. Ahí cabe poca innovación, y el formato acaba por resultar muy familiar tras los sucesos de los años veinte, treinta, cuarenta y hasta de la Presidencia precedente. No obstante, como viéramos con Alán García, hacer que el reparto de favores alcance a todo el cuerpo de oficiales requería unos recursos de los que el Estado peruano carecía. El caso es que, además de que no era necesario, el sistema no llega a los grados más bajos y tiende, por definición, a diferenciar con sus favores al alto mando. Por ello lo combinó con otro instrumento. A finales de 1991 es destituido como Jefe del SIN el general Edwin Díaz, y el servicio de inteligencia pasa a ser controlado directamente desde el tándem Fujimori-Montesinos, con este último en una oficiosa posición de asesor.

Por otra parte, el gran problema que le surgió a Alán García fue que cada año cambiaba la cúpula militar por lo que, al no tocar las reglas de ascenso y de pase a retiro, cada año debía reiniciar indefectiblemente todos los esfuerzos desde el principio, con las incertidumbres sobre su éxito que conllevaba. Fujimori da un paso más y encuentra la solución lógica, interferir en el sistema de promoción interna. En el paquete de decretos de finales de 1991 regula la nueva situación. El decreto legislativo 752 presentado en noviembre de ese año, de Ley de Situación Militar, es el instrumento clave. Allí se establece que es el presidente quien nombra a los comandantes generales, a diferencia del ascenso automático por razones de antigüedad. Hasta ahí, nada anormal en un sistema democrático. Ahora bien, si se añade que los comandantes generales dejan de verse afectados por las normas de pase a retiro y, por tanto, pueden permanecer en el cargo cuanto tiempo determine el presidente, nos encontramos con la clave: basta con cooptar a un único grupo de oficiales una única vez. Con la Constitución de 1993 eleva a máxima categoría los manejos sobre el sistema de ascensos al suprimir el requisito de que el Senado refrende los ascensos al generalato y los cambios en el alto mando.

Desde esa base Fujimori pudo promover a los oficiales afectos y usar el pase a retiro o la marginación a destinos menores para castigar a los desafectos. La maniobra se plasmó con el nombramiento el 20 de diciembre de 1991 del general Nicolás Hermoza Bari como comandante general del Ejército. En el mismo grupo en torno a Fujimori-Montesinos ya aparecen los generales y hermanos Julio y Luis Salazar Monroe, el primero jefe del SIN desde el inicio del nuevo gobierno y el segundo representante de Perú ante la Junta Interamericana de Defensa. Al día siguiente de tomar posesión, el general Hermoza Bari pasó a retiro a los generales Luis Palomino, José Pastor y Jaime Salinas, que debían comandar el Ejército en los años siguientes según las anteriores normas de sucesión (Rospigliosi, 2000: 15). En vísperas del 5 de abril los lazos entre las FFAA y Fujimori se han visto significativamente estrechados.

Capítulo 8. El autogolpe y el régimen de 1992. Fujimori: *el héroe de nuestros tiempos*¹⁵⁰

8.1.- El autogolpe del 5 de abril de 1992

Como hemos visto hasta ahora, a principios de 1992 se acumulaban unas complicadas circunstancias. Desde 1991 la violencia senderista había alcanzado un pico, creando una fuerte alarma entre los militares y distanciándolos todavía más de las instituciones democráticas, en particular del parlamento una vez éste mostró su intención de reformar el sistema de defensa nacional definido en los decretos ley de 1991 (Stokes, 1996: 60).¹⁵¹ Con esos decretos, precisamente, Fujimori había estrechado sus lazos con los militares en dos direcciones, aceptando sus prerrogativas en materia contrasubversiva y regulando nuevos instrumentos de control y patronazgo directo. Al mismo tiempo, el conflicto entre Fujimori y el Congreso había llegado a amenazar su mismo cargo de presidente. En ese contexto, además, las encuestas de opinión daban como resultado un alto nivel de apoyo a la Presidencia frente al poder judicial y al parlamento (ver cuadro 8.1).

Era posible hacer una doble lectura de estos datos. Por un lado, la oposición parecía contar con escasos recursos para oponerse a un golpe y no parecía que su loable empeño por controlar las violaciones de DD.HH., tema secundario en el orden de preocupaciones sociales (Conaghan, 1996: 21), fuera a provocar otra cosa que enajenarse a los militares. Por el otro, el apoyo popular a Fujimori era el gran recurso de éste para que lo apoyara aquella parte de las FFAA que no controlaba. Al mismo tiempo, éste se había mostrado como un recurso muy voluble, justo cuando se preveía que se agotarán los efectos del ajuste económico y en el cual descansaba buena parte del apoyo a Fujimori (Balbi, 1996: 187-204; Busse, 1992: 313-333; Conaghan, 1995: 227-255; Cameron y Mauceri, 1997: 2; Mauceri, 1996; Panfichi y Sanborn, 1995: 55-59;

¹⁵⁰ Lejos del héroe romántico de Puskhin, Fujimori interpreta el papel del hombre de Estado providencial e íntegro, populachero y calculador, mientras los manejos en el gobierno derivan, más y más, hacia la extorsión pura y dura que nos mostraron años después los vladivideos.

¹⁵¹ Recapitulando, los principales decretos que reforman el sistema de defensa nacional en 1991 son: los decretos 733 (Ley de Movilización Nacional), 738 (Permiso a las FFAA para intervenir fuera de zonas de emergencia), 740 (Rondas Campesinas), 741 (Comités de Autodefensa), 743 (Sistema de Defensa Nacional), 746 (Sistema de Inteligencia Nacional), 749 (Comando Político Militar), 752 (Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea), 759 (Servicio Militar Obligatorio).

Roberts, 1995: 103; Stokes, 1997: 222). De acuerdo con los datos, a finales de 1991 logró estabilizar la economía, lo cual hizo de inicios de 1992 un momento ideal para el golpe (Mauceri, 1995, 1996; Pease García, 1994; McClintock, 1997; Abad y Garcés, 1993).

Cuadro 8.1. Aprobación de los tres poderes en Lima (%), 1987-1992

	Presidencia		Legislativo		Judicatura	
	APOYO	IMASEN	APOYO	IMASEN	APOYO	IMASEN
Agosto 90	46	-	-	-	11	-
Octubre 90	53	44	-	17	-	15
Diciembre 90	61	44	-	18	-	-
Febrero 91	35	33	28	-	15	-
Mayo 91	45	-	27	-	-	-
Septiembre 91	32	47	21	21	-	-
Octubre 91	54	50	26	26	-	-
Noviembre 91	58	55	23	19	-	18
Diciembre 91	60	-	19	-	-	-
Enero 92	65	71	22	-	-	-
Febrero 92	64	55	19	-	14	-
Marzo 92	53	58	15	-	-	-
Abril 92	59	-	17	-	12	-

Fuente: Apoyo, *Informe de Opinión*, varios años; Imasen, *Confidencial*, varios años; Kenney (2004: 235).

En estas circunstancias el temor de Fujimori era que si aceptaba las reglas y dejaba que el acuerdo entre el Gabinete y parte de la oposición prosperara se iba a encontrar con que éste no alcanzaba para asegurar, en modo alguno, que no se reprodujera el conflicto entre poderes, una vez el parlamento había mostrado su intención y su capacidad para controlar las acciones presidenciales. En estas condiciones parecía muy improbable, además, que la oposición aceptara una modificación en la Constitución que introdujera la reelección inmediata, objetivo cada vez más plausible puestos a modificar las reglas. Por ello parece que Fujimori tenía intenciones diferentes a las de su Gabinete, y que las conversaciones entre De los Heros y la oposición se convirtieron en una táctica dilatoria inadvertida por ellos mismos.

Por otra parte, en los días previos al golpe el enfrentamiento con el APRA se ve agravado, en una táctica que también *a posteriori* se puede considerar como una forma de preparar la justificación del golpe de Estado. Lo cierto es que Carlos Boloña, Ministro de Economía, protagoniza unas virulentas declaraciones donde compara a Alán García con el dirigente de SL Abimael Guzmán, al afirmar que los nombres de los dos mayores terroristas comenzaban por A.G. Ambos representarían a los enemigos de la

propiedad, de la familia, de la religión y del orden. Sólo un día antes del autogolpe Boloña acusa a García de boicotear su programa económico, de interferir en la administración de impuestos, atemorizar a los inversores extranjeros y socavar la reinsertión peruana en la comunidad financiera internacional (*El Comercio*, marzo-abril de 1992). Alán García responde acusando al ministro de ser un empleado del FMI y anunciando una moción de censura, al tiempo que el auditor general exige el acceso a los archivos de la Superintendencia de Administración de Tasas para establecer si se estaba privilegiando a las multinacionales extranjeras –todo indica que es un cargo todavía próximo al APRA-.

Mientras sucede esto, Fujimori tenía sus propios planes y el 3 de abril se encargó de comunicarlos a las FFAA. En una reunión con los comandantes generales y el alto mando de los tres ejércitos Montesinos presentó un informe sobre el avance subversivo, la corrupción de los jueces, el obstruccionismo del Congreso y del APRA, para finalizar pidiendo el apoyo militar al golpe y la aprobación de un plan de acción, objetivos que parece lograr. Antes de esa fecha la decisión de llevar a cabo un golpe de Estado parece restringida a Fujimori, Montesinos y el general Hermoza Bari. Es significativo que incluso los comandantes generales de la Marina y la FAP, nombrados por Fujimori a finales de 1991, sólo fueran informados 72 horas antes (*Oiga*, 13 abril 1992: 69). Menor era todavía su confianza en el Gabinete, informado de la decisión del presidente con unos minutos escasos de antelación. Incluso se reunió antes con los propietarios de las principales cadenas de televisión en el Cuartel General del Ejército, comprometiéndoles para colaborar (Instituto Prensa y Sociedad, 2002: 33). El domingo 5 de abril de 1992, a las nueve, Fujimori convoca a su Gabinete a una reunión de emergencia donde presenta un video recién grabado anunciando el golpe. De Los Heros dimite, y con él el ministro de Agricultura, Gustavo González Prieto. El resto apoya la decisión de Fujimori. Así, tomando el “Pentagonito” como base, Fujimori logra el apoyo de las FFAA, de los grandes medios de comunicación de masas y de la mayoría de su Gabinete.

En todo caso, mientras se producía esta última reunión las cosas ya estaban en marcha y, cuando a las diez y media de la noche todos los programas de televisión nacional fueron interrumpidos para dar paso a un discurso del presidente, la situación ya estaba controlada. A esas alturas los tanques de la División Blindada del Ejército habían tomado los puntos estratégicos de la capital. Los militares, con la colaboración de la Policía Nacional –no olvidemos que Fujimori había dado el control del Ministerio del Interior a los militares- ocupaban el Congreso, el Palacio de Justicia, estaciones de radio

y televisión, periódicos y oficinas de semanarios, incluidos locales de algunos partidos y sindicatos, en particular los del APRA. Al mismo tiempo desarrollan un amplio dispositivo de detenciones que incluye a los presidentes de las cámaras legislativas y a numerosos cargos del anterior gobierno aprista como el mismo ex presidente Alán García, Agustín Mantilla Campos y Abel Salinas –ambos ex ministros del Interior apristas-, y varios ex jefes de policía vinculados al APRA -como los generales de la policía Fernando Reyes, Víctor Gastelú y Edgard Luque-. Llama la atención el desproporcionado despliegue contra el APRA, que pudo deberse a un mal cálculo sobre las fuerzas paramilitares de este partido, tanto como al intento por centrar la atención en la figura denostada de Alán García (Rospigliosi, 1996).

En su mensaje televisivo Fujimori anuncia el decreto ley 25418 “Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” (Diario Oficial *El Peruano*, 7 de abril de 1992). En esta ley se incluye la justificación del golpe en la línea de las críticas al sistema vertidas en los meses previos, diferenciando entre la “democracia corrupta” de las instituciones y la “auténtica democracia”. La justificación, entonces, está clara: la venalidad de los jueces y el obstruccionismo del parlamento, que impiden llevar a cabo las medidas que sacarían a Perú de la crisis. Literalmente, “ni el Congreso ni la Judicatura son hoy agentes de cambio”.

En el mismo mensaje anuncia la disolución del Congreso, la intervención del Poder Judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Ministerio Público, de la Contraloría de la República, y la instauración de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional que gobernaría por decretos ley expedidos por la única autoridad que permanece: el Consejo de Ministros supeditado a la Presidencia. Los objetivos de ese gobierno de emergencia serían la creación de una nueva estructura del legislativo, la reorganización completa del Poder Judicial y la reestructuración de la Contraloría General de la República. Por último ofrece una lista de objetivos del golpe y de aquellos artículos de la Constitución que no son compatibles y que, por tanto, deberán ser modificados. Los objetivos teóricos son reformar el aparato estatal, pacificar el país, sancionar la inmoralidad y la corrupción de la administración pública, luchar contra el narcotráfico, promover la economía de mercado, reorganizar los servicios sociales estatales y descentralizar el Estado. En cuanto a la Constitución, ésta sería modificada por un comité de expertos - nombrados evidentemente por la Presidencia- y aprobada en plebiscito.

La misma noche del golpe el Comando Conjunto, a través de un comunicado firmado por los tres comandantes generales y el director de la Policía Nacional, se muestra solidario con las acciones de Fujimori, por si acaso la presencia en las calles de los tanques no lo había dejado claro (varios diarios, seis de abril de 1992). La justificación es un calco del mensaje de Fujimori, señalando directamente a la corrupción, ineficacia e intereses partidistas, que supuestamente domina el legislativo y la judicatura, como las trabas que impedirían cambiar la legislación dentro del sistema con el fin de aumentar la eficiencia del Estado. Un dato significativo es que no asumen el golpe como propio sino que se esfuerzan en destacar su papel subsidiario acatando las órdenes del jefe supremo de las FFAA, el Presidente de la República Curiosamente justifican su papel en la violación de la Constitución por la sujeción debida al presidente constitucional.

Un día después es la Asociación de Radio y Televisión del Perú (ARTV) la que emite un comunicado donde pide libertad de expresión y la salida de las fuerzas de seguridad de las emisoras que habían ocupado, pero no menciona el golpe y ni tan siquiera sale en defensa de otros medios de comunicación intervenidos, como eran los periódicos (Instituto Prensa y Sociedad, 2002: 33-35).

El día 7 los militares ya habían vuelto a los cuarteles y es evidente que nadie va a protestar por los acontecimientos. Los funcionarios que se desmarcan son muy contados. Los más representativos son Jorge Chávez, Presidente del Banco Central, y Hugo García Salvatecci, superintendente de banca, quienes rechazan colaborar con el régimen de Fujimori. El día 9, 135 parlamentarios se reúnen clandestinamente en la casa de la dirigente opositora Lourdes Flores. Allí, por unanimidad, declaran a Fujimori moralmente incapacitado para dirigir el país y nombran en su lugar a Carlos García y García, segundo vicepresidente con Fujimori en 1990, el cual se refugia nada más prestar juramente en la embajada de Argentina. El que fuera primer vicepresidente, Máximo San Román, es designado entonces, el 21 de abril, nada más regresar de un viaje a EEUU donde se encontraba durante el golpe. Presta juramente delante de 200 de los 242 congresistas e incluso Vargas Llosa lo reconoce en unas declaraciones desde Alemania. Todos estos hechos son, sin embargo, anecdóticos y no merecen mas respuesta por parte de Fujimori que la amenaza de detención y encarcelamiento si siguen ejerciendo cargos públicos.

Mientras tanto, las primeras medidas del nuevo gobierno no se hacen esperar. Sin Congreso que se oponga, aliado con los militares, la judicatura es el único poder que no controla. El 8 de abril dicta el decreto ley 25423 que cesa a trece vocales supremos. Con

el decreto ley 25425 cesa al fiscal de la nación, Pedro Méndez Jurado y toda el Ministerio Fiscal. El 23 de ese mismo mes cesa a otros 33 vocales superiores y a 56 jueces pertenecientes a la Corte Superior de Lima mediante el decreto ley 25446. En el Callao fueron cesados otros tantos y la cuenta siguió sumando en el resto del país. Para cubrir las vacantes nombra por decreto a unos vocales provisionales en la Corte Suprema. Finalmente crea un Jurado de Honor de la Magistratura y otro de la fiscalía que se encargan de controlar a los magistrados díscolos. La intervención del poder judicial no llegará a su fin hasta 1996, aunque los manejos se prolongarán hasta que Fujimori abandone la Presidencia en 2000.

En este panorama, la única respuesta significativa vino de fuera del país. El golpe fue rápidamente condenado por el gobierno y el Congreso estadounidenses, por la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la Comunidad Económica Europea, aunque no se toman medidas de fuerza más allá del congelamiento de parte de la ayuda comprometida. En estos momentos es cuando más se evidencia la debilidad del lazo entre los partidos y la sociedad que impide la movilización de una oposición interna mínimamente efectiva (Cameron, 1997: 62). En el baile de encuestas que sigue al golpe el apoyo popular a las medidas autoritarias de Fujimori, por el contrario, se ve reforzado (Kenney, 2004: 237).¹⁵² Con esto la respuesta al golpe desde fuera del país no encontró una continuidad dentro. En el aislamiento de los partidos, ni tan siquiera Máximo San Román fue tomado como un interlocutor válido, quedando un amplio margen de acción para que Fujimori reingrese en los organismos internacionales.

8.2.- La influencia del contexto internacional y la convocatoria constituyente de 1992

El contexto internacional en 1992 ha variado sustancialmente del que, sin ir más lejos, había cuando los militares llegaron al poder en 1968. Y no es únicamente el efecto del clima regional después de la ola democratizadora de inicios de los ochenta. Varias

¹⁵² Los datos de una encuesta llevada a cabo en Lima por Apoyo entre el seis y siete de abril elevan al 71% los que aprueban el cierre del Congreso y un 89% la intervención del poder judicial (Informe de Opinión, abril 1992). Otras encuestas en días siguientes ofrecen unas cifras similares, mientras que la aprobación de Fujimori crece en la semana siguiente al golpe cerca de un 20% sobre las cifras previas, superando el 80% (Cotler, 2001: 42; Kenney, 2004: 228, 235). Hasta mediados de 1996 el control de la inflación, de SL y la recuperación económica, que entre otras cosas proveyó fondos para una larga lista de políticas neopopulistas desde la Presidencia (Roberts, 1995), sostuvieron la aprobación de Fujimori entre el 58% y el 80% (Apoyo, 1997: 6).

circunstancias hacen que la llamada comunidad internacional sea menos permisiva con rupturas de la democracia y los países periféricos vean, al mismo tiempo, reducido su margen de acción. En primer lugar, con la caída del Muro de Berlín no sólo se iba el símbolo y cristalizaba el mito, sino que se daba el paso de un mundo bipolar a otro unipolar. Una tercera vía, como la que en su día representó el Movimiento de Países No Alineados, carece de márgenes. En segundo lugar, con la crisis de la deuda externa de los años ochenta la influencia de los organismos financieros internacionales y de terceros gobiernos sobre los de la región se estrecha. En tercer lugar, se han producido avances significativos en la generación de un marco institucional regional. Lo significativo, en este último caso, no es que surjan instituciones novedosas sino que se empiezan a ligar mecanismos de acción con principios ya existentes, con lo que aparece una capacidad para penalizar que antes estos organismos no tenían. Con ello, en conjunto, se amplía la capacidad de otras naciones para influir y presionar sobre Perú al tiempo que algunas líneas de acción que permitían reducir esa influencia se ven interrumpidas.

En estas condiciones el autogolpe plantea un dilema a la comunidad internacional, con los antecedentes inmediatos de golpes en Haití y Venezuela y en medio de las prolongadas conversaciones que el gobierno de Fujimori estaba llevando a cabo con organismos financieros internacionales. Capítulo aparte merecen los EEUU. Desde la firma de los Acuerdos de Helsinki de 1975 el gobierno estadounidense se había implicado en la defensa de los derechos humanos, incluida una mayor condicionalidad a esta variable de su ayuda externa. La importancia que la administración Carter (1977-1981) otorgó a este tema, el impacto cada vez mayor de la acción de ONG's de derechos humanos, o la creciente influencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU son piezas de un mismo proceso.¹⁵³ Junto a esto, los EEUU empiezan a dar una mayor importancia a la permanencia democrática en América Latina desde mediados de los ochenta, lo cual se aprecia en el caso de Fujimori de forma inmediata, pues son los EEUU quienes lideran las presiones para que se produzca un regreso a la institucionalidad democrática.

¹⁵³ El papel de las ONG's merece consideración aparte. Si bien no han motivado ningún gran cambio en la región, juegan un papel como informadores-denunciantes y como lobbies en los países centrales que es difícil calcular. En Perú, en 1992, su papel e influencia fueron escasos. Una década después, sin embargo, su capacidad de influencia era mucho mayor y tuvieron una presencia en la caída de Fujimori que, si no fue decisiva, coadyuvó a la movilización social y política del país y, sobretodo, a que ésta tuviera repercusión internacional.

Aunque este es uno más de los casos en que conviene distanciarse de juicios inocentes, y los Estados Unidos han utilizado a discreción un discurso sobre la democracia acompañado de acciones poco acordes con el mismo (Whitehead, 1994: 21), en este caso la impresión es que ambos elementos coincidieron. Así, los Estados Unidos suspenden inmediatamente la asistencia económica y militar -si bien mantiene la ayuda humanitaria y antidrogas- y hacen uso de su poder dentro de la comunidad financiera internacional para que el Peru Support Group –un grupo de doce países creado poco antes para apoyar a Perú en sus pagos al FMI- y el Banco Interamericano de Desarrollo suspendan dos préstamos ya aprobados.¹⁵⁴ El consenso entre donantes multilaterales y nacionales para suspender la ayuda causó un impacto inmediato en un momento en que toda la política económica de Perú dependía en muy alto grado del reingreso en el sistema financiero internacional. Hay que considerar que sólo Japón se desmarcó de estas medidas y al final terminó también por apoyarlas.

Fujimori intenta aquietar las presiones y el 9 de abril anuncia un referéndum sobre las nuevas medidas aprobadas por su gobierno y ofrece un vago cronograma de retorno a la democracia. Sin embargo, los EEUU niegan validez a este referéndum mientras el Secretario de Estado estadounidense, James Baker, condena la falacia de defender la democracia destruyéndola, y el asistente del secretario de Estado para asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, trabaja activamente para que Fujimori dé marcha atrás.

De forma más modesta pero en la misma dirección, la OEA también tomó medidas. El Consejo Permanente convocó una reunión extraordinaria de ministros de asuntos exteriores por considerar que se produjeron graves eventos.¹⁵⁵ Los ministros, sin

¹⁵⁴ Poco después esta posición estadounidense se hizo todavía más tajante. Hay que recordar que Clinton anunció en mayo de 1993 que la promoción de la democracia y de los derechos humanos serían los principales elementos en su política hacia América Latina. En consonancia con esto, el subsecretario de asuntos internacionales del Tesoro estadounidense indicaba en mayo de 1993 que su país urgiría a los bancos y organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el FMI, para que consideraran a la democracia y a los derechos humanos como factores clave en sus operaciones. Hay que tener en cuenta que hasta entonces la condicionalidad de la ayuda de estas organizaciones se refería a que el país adoptara medidas de reforma económica acordes con las directrices del FMI.

¹⁵⁵ Si bien desde su fundación la OEA otorgó un papel central a la defensa de la democracia liberal, aunque fuera en sus términos más formales, tradicionalmente se vio limitada por los principios de no intervención y por el respeto de una noción estado-céntrica de la soberanía. Sólo a inicios de la década de los noventa la OEA está empezando a reconsiderar su postura no interventora, gracias en buena medida al camino que la mayoría de la región había emprendido hacia la consolidación democrática. El primer punto de esta redefinición fue el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, adoptado en la asamblea general de la OEA de junio de 1991. El punto clave es que por vez primera la interrupción no constitucional de un gobierno democrático iniciará un proceso de consultas automático y la adopción de medidas. El siguiente paso fue la Resolución 1080 sobre democracia representativa ese mismo año, la cual contempla que el Consejo Permanente de la OEA se

embargo, se conformaron con emitir una resolución pidiendo la vuelta a las reglas democráticas y el respeto de los derechos humanos, y decidieron el envío de una misión de ministros de asuntos exteriores a Perú, encabezada por el secretario general de la OEA, para promover el diálogo entre el gobierno y la oposición parlamentaria. No obstante, se abstuvieron de aprobar sanciones y ni tan siquiera establecieron un plan de acciones (Acevedo y Grossman, 1996: 141).

Fujimori reaccionó rápidamente ante la OEA, donde encontró una vía de escape a pesar de la presencia de EEUU. El 18 de mayo se presenta sorpresivamente en el encuentro de primeros ministros que se celebra en Bahamas y, tras un discurso justificativo donde argumenta que era necesaria una reforma que terminara con la dictadura de los partidos, anuncia un cronograma claro de elecciones constituyentes para noviembre de 1992, cancelando el referéndum. Este anuncio no moderó la presión estadounidense pero logró que en lo sustancial la OEA aceptara su punto de vista, legitimando internacionalmente la convocatoria constituyente a pesar de las condiciones más que dudosas en que se daba.

Bajo supervisión de la OEA el 22 de noviembre se celebran las elecciones. En ellas deciden no participar muchos de los partidos que definieron el sistema antes de 1992, como son el APRA, AP y parte de IU. Por el contrario sí lo hacen el PPC, el Movimiento Democrático de Izquierda, formado por independientes y parte de IU, el Frente Independiente Moralizador y el Movimiento Renovación, salido de Libertad, además de otros partidos minoritarios. En las elecciones Fujimori se hace con la mayoría absoluta y controla el Congreso Constituyente Democrático (CCD). Con un espectro bastante amplio de partidos y con una abstención que se mantenía en los estándares de los años previos, Fujimori pudo presentarlo como un Congreso legítimo (Balbi, 1992: 41-61). La OEA considera estas elecciones como un paso lo suficientemente consistente para declarar disuelta la reunión extraordinaria de ministros y, de esta manera, Fujimori capea el temporal.

reunirá automáticamente cuando haya una interrupción irregular de la democracia. En esa reunión se analizará la situación, se decidirá si se debe o no convocar una reunión *ad hoc* de los ministros de asuntos exteriores o si debe plantearse una sesión especial de la asamblea general, debiendo tener lugar cualquiera de las dos alternativas -en el caso de que se decidieran- en el plazo de diez días. Más adelante el Protocolo de Washington de 1993 llegará a modificar la carta de la OEA para suspender la participación de los estados "delincuentes".

Por otra parte, las misiones de observadores electorales y la asistencia técnica a éstas por parte de la OEA no son algo nuevo sino que data de 1962, aunque recientemente se han expandido notablemente desde la creación en 1990 de una Unidad para la Promoción de la Democracia como marco para facilitar asistencia técnica, intercambiar experiencias y monitorear elecciones.

Cuadro 8.2. El Congreso Constituyente Democrático de 1992

Partido	voto	Congresistas
Partido Popular Cristiano	602 110	8
Frente Popular Agrícola - FIA del Perú	169 303	2
Movimiento Democrático de Izquierda	338 746	4
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	237 162	3
Solidaridad y Democracia	126 189	1
Frente Independiente Moralizador	485 414	7
Coordinadora Democrática	326 219	4
Movimiento Independiente Agrario	105 703	1
Renovación	437 908	6
Nueva Mayoría-Cambio 90	3 040 552	44
Otros	306 751	-
Votos válidos	6 176 057	
Votos nulos	1 589 417	
Votos blancos	320 838	
Votos emitidos	8 086 312	
Ausentismo	3 253 444	
Total de inscritos	11 339 756	

Fuente: ONPE (www.onpe.gob.pe).

En enero de 1993 se eligen gobiernos municipales, y en noviembre de 1993 se vota en referéndum la nueva Constitución –aprobada por un escaso 52,24% de los votos-, mientras el gobierno de Fujimori logra la normalidad internacional, demostrando el carácter limitado que finalmente tuvo la influencia externa sobre el proceso político y la eficacia de otros recursos compensatorios. En el caso de EEUU, que era el actor más influyente y activo en esta coyuntura, Fujimori apreció la importancia que en su agenda internacional tenían mantener el compromiso con la política de reformas liberales y el combate a la droga, factor que aprovechó para que aceptaran la nueva institucionalidad y pasaran de puntillas hasta 2000 por prácticas poco escrupulosas.

8.3.- El ejercicio fáctico del poder y la reducción de la competencia política

El decreto ley que convoca a un Congreso Constituyente Democrático (CCD) establece un Congreso unicameral compuesto por ochenta miembros a elegir en distrito único nacional. El número de congresistas, más reducido que los cien de la constituyente de 1978 y todavía más reducido si lo relacionamos con el crecimiento del cuerpo electoral, parece encaminado a concentrar el voto y controlar dentro de lo posible el proceso. La

parte más definitoria, en todo caso, es aquella donde se establece que el CCD no tiene facultades para modificar los decretos ley emitidos después del 5 de abril –que quedan así confirmados como el auténtico proceso constituyente-. Por ello la Constitución no implica un cambio drástico, habida cuenta que el gran cambio se produjo con el aluvión de decretos de finales de 1991, la mayor parte definitivamente publicados inmediatamente tras el golpe. Así por ejemplo, la gran reforma económica es previa a la Constitución y corresponde a los decretos intocables, que liberalizan el transporte público, privatizan buena parte de la minería del Estado, Aeroperú o los servicios eléctricos, y desregulan ampliamente casi todos los sectores económicos, eliminando los controles sobre el comercio y las inversiones privadas en el sector agrario, en hidrocarburos, en empresas públicas, en el sector eléctrico, urbanismo, servicios educativos, minería, construcción y un largo etcétera.

En sus contenidos el rediseño constitucional no es muy llamativo. Al fin y al cabo se calcula que las dos terceras partes de la nueva Constitución se limitan a reproducir lo dicho en 1979. Aunque los resultados de las elecciones otorgan muchas facilidades para que la mayoría de Fujimori controle el CCD, este control no se aprecia tanto en el proceso constituyente como en la práctica parlamentaria ajena al mismo, puesto que el CCD tuvo la doble función de parlamento ordinario y siguió sesionando como tal hasta las elecciones de 1995. En este sentido es plausible la hipótesis de que la moderación de la mayoría fujimorista en el proceso se debiera a la cercanía de las elecciones de 1995 y a la conveniencia de limitar sus manejos antes que a cualquier otro tipo de consideración (Pease García, 2003: 250 y ss.). Resumiendo, los cambios más significativos en la Constitución tienen que ver con que se pasa de un bicameralismo a una única cámara, limitada a 120 congresistas, con que se permite la reelección presidencial inmediata si bien limitada a una única vez, y con que se facilita el referéndum como mecanismo de legitimación normativa.

Por el contrario, como decimos, el control del CCD se encaminó hacia sus labores más cotidianas, en particular evitando las labores de fiscalización del ejecutivo en un momento en que empezaban a aflorar asuntos turbios en torno al grupo que controlaba la Presidencia, que llegan a implicar a Vladimiro Montesinos con el narcotráfico. En todos estos casos la mayoría gubernamental en el CCD controló las comisiones de investigación que se crearon. Con una única excepción. Esta excepción fue la comisión que investigó la desaparición de varios docentes y estudiantes de la Universidad de La Cantuta, que contó con mayoría opositora y con una amplia repercusión mediática.

Presidida por el congresista opositor Roger Cáceres, sus acciones obligaron a que la mayoría en el Congreso recortara *a posteriori* las atribuciones de la comisión para impedir que declararan varios oficiales y el mismo Montesinos (Pease García, 2003: 220), y a que finalmente se promulgara la llamada Ley Cantuta que facilitaba el pase del caso al fuero militar, al mismo tiempo que se iniciaba una campaña informativa que culminó cuando en el informe de la comisión investigadora del 23 de junio de 1993 la minoría gubernamental en la comisión llega a presentar la hipótesis de que los desaparecidos bien pueden haber pasado a la clandestinidad voluntariamente por simpatías con grupos violentos. Poco después aparecieron los cuerpos.

Con los cambios introducidos en la Constitución, Fujimori se presentó a la reelección en 1995 y, desde su posición en el Estado, controló todo el proceso con cierta comodidad y, en algunos casos, con manejos como poco extravagantes.¹⁵⁶ Así, cuando Susana Higuchi, esposa de Fujimori, anunció su intención de presentarse a las elecciones después de un prolongado cruce de acusaciones con su todavía marido, las desavenencias familiares dieron lugar en julio de 1994 a una nueva ley electoral apodada ley Susana, por la que los familiares del presidente tenían prohibido presentar candidaturas.¹⁵⁷ Según se acercaban las elecciones de 1995 las maniobras de la mayoría de Fujimori fueron más decididas a la hora de facilitar el uso de los recursos presidenciales en campaña, circunstancia que sería mucho más evidente si cabe cuando se trató de las elecciones de 2000. En 1995, en todo caso, los resultados le fueron claramente favorables, con 67 de los 120 congresistas pertenecientes a su agrupación

¹⁵⁶ Además de aprovechar la mejora de la economía –el PIB per capita creció un 17,5% en 1994 y 1995 según el INEI– para iniciar una serie de programas sociales controlados desde la Presidencia que evitaran una situación tan apurada como la del referéndum que aprobó la nueva Constitución en 1993, donde el margen entre el sí y el no se redujo al 4,5% de los votos (Roberts y Arce, 1998: 233-238; Balbi, 1996: 207-218).

¹⁵⁷ Hay que reconocer que en algunos aspectos la trama parece de vodevil. El 17 de marzo, poco antes del golpe y en mitad de un proceso de separación, la todavía esposa de Fujimori denuncia un negocio con ropa donada por Japón que involucra a las hermanas del presidente. Con el golpe desaparece de escena, y el 17 de diciembre de 1993 acuerdan la separación de bienes entre Fujimori e Higuchi. Sin embargo, el 26 de junio de 1994 reaparece en una entrevista al Canal 9 de televisión, afirmando que no desea ser Primera Dama y pidiendo el fin del autoritarismo. Para prevenir ambiciones políticas la mayoría oficialista modifica la Ley Electoral el 20 de julio de 1994, en el sentido de impedir postularse al Congreso, Presidencia o Vicepresidencia a cualquier pariente cercano al presidente. Las cosas parecen llegar a su fin cuando el 3 de agosto de ese mismo año se llega en la práctica a la separación y Susana Higuchi abandona el palacio de gobierno. A la semana vuelve, denunciando nuevos casos de corrupción mientras el Congreso se niega a promover una comisión investigadora. A todo esto el presidente y cuatro de sus hijos se trasladan al Cuartel General del Ejército. Finalmente, el 23 de agosto, Fujimori acusa de deslealtad a su mujer y la destituye de su condición de primera dama en un mensaje televisado. Al día siguiente los soldados clausulan el acceso al despacho de Higuchi y con ello llega a su fin el pequeño show televisado.

Nueva Mayoría-Cambio 90, y sin necesidad de llegar a la segunda vuelta en las presidenciales.

Tras la reelección en 1995 Fujimori se encontró con libertad para reglamentar los temas que le resultaban más incómodos: la acción independiente de la judicatura, las posibilidades abiertas a la oposición con la regulación del referéndum y las trabas para una nueva reelección en 2000. Esto es, para rescribir la Constitución. Así, con la ley 26592 del 17 de abril de 1996 modifica la ley de participación ciudadana, restringiendo los casos en que había derecho a referéndum y exigiendo, además, que fuera apoyado por dos quintas partes de los congresistas. Esta ley fue efectivamente utilizada contra iniciativas que intentaban fiscalizar algunas privatizaciones discutibles y el mismo proceso de reelección de 2000.

No obstante, la más increíble de estas medidas fue la llamada Ley de Interpretación Auténtica del artículo 112 de la Constitución –ley 26657 del 23 de agosto de 1996-, dictada de forma exclusiva para legitimar la reelección de Fujimori en una segunda ocasión. De forma arbitraria considera que la elección de 1990 no entra en el cómputo puesto que desde 1993 hay un nuevo sistema, que la primera vez en que fue elegido Fujimori fue en 1995 y que en 2000 puede, en definitiva, optar por presentarse como candidato. Como poco antes había aumentado el umbral para un referéndum y, con la ley 26618 del 30 de mayo de 1996, había restringido los plazos para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de una ley de seis años a seis meses, las posibilidades de recurrir la Ley de Interpretación Auténtica era nulas en la práctica. Cuando, pese al control omnipresente de la Presidencia, el Tribunal Constitucional llegó a expedir una sentencia declarando inaplicable esta ley, tampoco se dudó en aplicar métodos más expeditivos, utilizando una comisión de investigación ya existente en el Congreso para denunciar a los jueces rebeldes y destituirlos bajo el cargo de usurpación de funciones, en una acción que dio el pistoletazo de salida para que se intentara articular una oposición social contra Fujimori, antes testimonial. Según se aproximan las elecciones los manejos son más impúdicos, tanto más por ser el único recurso que quedaba según se iban estrechando las restricciones fiscales. Con la Ley Orgánica de Elecciones -ley 26859 del 1 de octubre de 1997-, mantiene el distrito electoral único y dispone unos Jurados Electorales Especiales que quedan bajo control de la Corte Superior y de la Fiscalía, instituciones donde todavía permanecían los jueces y fiscales provisionales designados directamente por la Presidencia en 1992. La ley 27163 del 6 de septiembre de 1999, que impide que los funcionarios procesados por el poder judicial

participen en las elecciones, está pensada para marginar a Alán García, aunque también fue usada contra otros candidatos rivales. Cerrando el aparato legal, la ley 26954 del 21 de mayo de 1999 establece que para impugnar una candidatura hacía falta el voto favorable de cuatro de los cinco miembros del JNE.

Aunque estas modificaciones indican que los manejos irregulares de la Presidencia se incrementaron tras la reelección de 1995, y de manera muy clara según se aproximaba la nueva fecha electoral de 2000, son la constatación extrema de una característica básica desde el 5 de abril, el carácter fáctico del ejercicio del poder. En estas condiciones, ¿es aceptable pensar que el sistema constitucional es el que define al régimen cuando la práctica se aleja tanto del sistema normativo? No parece lo más recomendable. Antes bien, predomina de forma muy marcada, como veremos en el tema de los militares, una forma de gobierno informal que resulta directamente de las alianzas y orientaciones que se esconden tras el golpe de 1992. Si de forma bastante acertada se ha caracterizado a la democracia de los años ochenta como delegativa, el régimen que tenemos tras 1992 exagera este rasgo hasta límites que escapan a cualquier regla institucional (Pease García, 2003: 103). Precisamente una de las características centrales de la forma de gobierno es la fragilidad de las reglas formales, la arbitrariedad de su uso y modificación y, como consecuencia de esto, su escasa eficacia. Junto a esto la competencia política se ve decididamente reducida, el poder se concentra en el ejecutivo y, dentro del mismo, en unos limitados elementos como era la Presidencia, el recién creado Ministerio de la Presidencia y el SIN, con los militares se implicados directamente en los manejos de la Presidencia.

Por esto, aunque se apruebe una nueva Constitución, los mecanismos reales mantienen la unión entre campos en ausencia de filtros institucionales y reglas de juego aceptadas.¹⁵⁸ Esto se aprecia muy claramente en la facilidad con que Fujimori altera de forma constante -y, por supuesto, aprovechada- las reglas de juego que él mismo ha establecido en momentos previos. Por tanto, la constitucionalidad de 1993 es, desde el punto de vista del ejercicio del poder y mientras Fujimori permanece en la Presidencia, ficticia.

En medio de un profundo deterioro y entre medidas encaminadas a reducir su papel, se multiplicaron los candidatos y agrupaciones políticas en la misma medida en que se redujo su papel. Del sistema de partidos de 1980 apenas quedan restos después de 1992.

¹⁵⁸ McClintock y Lowenthal hicieron notar por ello los paralelismos entre Fujimori y el GRFA una vez formados los gobiernos (1997: VII-XIV).

Si recordamos la fragmentación del parlamento en 1990, la ruptura de las alianzas establecidas para las elecciones, y la desconexión entre las elites de los partidos y sus bases imputadas, nos encontraremos con las coordenadas del nuevo sistema: un multipartidismo inestable con un partido hegemónico, lo que quedaba de Cambio 90 junto a otro movimiento creado por Fujimori, Nueva Mayoría (Tuesta Soldevilla, 1999: 38). Con la descomposición del sistema de partidos se abrió la oportunidad para que aparecieran nuevas organizaciones, en algunos casos creadas por dirigentes que habían salido de los partidos tradicionales, como el FIM fundado por el que fuera senador del PPC Fernando Olivera. Todas las organizaciones, nuevas y viejas, descansan más que nunca sobre el carisma del líder, sin gran estructura ni bases, y con una vida marcadamente electoral, que facilita procesos de descomposición y recomposición en el parlamento.

De hecho, la falta de organizaciones institucionales, ya sean partidistas -pues el mismo Fujimori se niega a formar un partido estructurado y, por el contrario, va creando nuevas agrupaciones *ad hoc* en cada elección que se le presenta-, ya sean gubernamentales o de otro tipo hace que resalte una de las características más marcadas del régimen, el fuerte personalismo y el carácter circunscrito del círculo de poder, que se apoya en un grupo muy reducido de personas situadas en posiciones claves y ligadas entre sí por una mezcla de conveniencia, intereses y amenazas (Grompone, 2001; Pease García, 1994, 2003. La desinstitucionalización (Tanaka, 2001) y la personalización son dos caras del mismo proceso donde el SIN va a jugar un papel muy activo.

Hasta finales de los años ochenta, e incluso antes del golpe, el SIN era el hermano pobre de los servicios de inteligencia, con unos niveles operativos muy bajos, supeditado a las informaciones que querían enviarle desde los servicios de inteligencia de los tres ejércitos. Aunque el jefe del SIN era nombrado por el presidente desde que se creara en 1960, tradicionalmente era un militar, siendo su personal una mezcla de militares y civiles con predominio de los primeros y con un *statu quo* que hasta finales de los años ochenta lo convertían en un instrumento militar de facto. De ahí que los presidentes civiles hasta Fujimori se preocuparan por debilitarlo, con el resultado de que hacia 1990 lo formaban sólo unas decenas de personas, una quinta parte militares en activo y el resto civiles y militares en retiro (Rospigliosi, 2000: 197).

Con Fujimori las cosas cambian, y se percibe el SIN como un instrumento muy capaz. En 1991, aprovechando unas confusas informaciones de corrupción, el general Díaz abandona la dirección y es sustituido por el general Julio Salazar Monroe, un personaje

mucho más manejable, sin experiencia en los servicios de inteligencia. Esto deja el camino libre para que Montesinos, desde una ambigua posición de asesor lo controle. Desde 1990, pero sobretudo con el golpe de estado, el servicio de inteligencia cambia de posición abiertamente y amplía enormemente sus capacidades, ligadas al decreto ley 746 del 12 de noviembre de 1991, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. En este sentido, para el golpe mismo hemos de inferir que el papel del SIN fue pequeño. En el esquema posterior, sin embargo, esa es una afirmación que no se puede mantener. El Congreso había derogado el decreto ley 746, aunque Fujimori lo vetó y se negó a promulgar el cambio. El 7 de febrero de 1992 el Congreso, en sesión extraordinaria, tuvo que superar el veto de Fujimori. Tras el golpe Fujimori retomó el decreto original y lo promulgó nuevamente como decreto ley 25635 el 28 de julio de 1992. Con la nueva legislación la posición del SIN se invierte. El Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional recibe un cargo equivalente a ministro y aparece como cabeza del sistema de inteligencia, sólo dependiente del presidente y sin pasar por las FFAA o por el Consejo de Ministros. Según el artículo 16 del decreto ley los órganos de inteligencia de los ministerios, incluidos los militares, así como cualquier otro organismo público o privado, se encuentran obligados a proporcionarle toda la información que requiera. Además, carece de restricciones en sus posibilidades de acción y cuenta con un presupuesto y personal que pasan a ser secretos -según el artículo 10.c “puede desarrollar acciones de inteligencia operativa frente a los diversos factores de perturbación que afectan a la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional”-.

Al margen de cualquier regla o mecanismo de control, en las sombras aunque cada vez menos en secreto, el SIN fue conspiración en estado puro. El espionaje se combinó desde el 5 de abril con el soborno, el chantaje, la extorsión y llegado el caso la eliminación física para tejer una red de control dentro del aparato estatal y en sectores sociales y empresariales destacados, bajo la mano de Montesinos, que según va pasando el tiempo adquiere una posición más sólida dentro del gobierno. Como signo de los tiempos, a partir de 1993 es frecuente que Fujimori despache en la sede del SIN (declaraciones de Santiago Fujimori, hermano del presidente, en *Caretas*, 18 de enero de 2001).

8.4.- La militarización del régimen y la politización de los militares

Uno de los elementos más característicos tras el golpe es la relación que se establece entre la Presidencia y los militares. Por un lado, las maniobras de Fujimori y Montesinos para hacerse con el control de los militares se agudizan tras el golpe, de tal manera que cada vez más las FFAA se supeditan al poder político a través de mecanismos informales. Aunque haya cierto intercambio de favores, lo más destacado es que Fujimori es capaz de trastocar varios mecanismos internos de las FFAA, y esta es la mayor muestra de debilidad institucional. Por otra parte, muchos estudios han planteado, de forma totalmente incompatible con la idea anterior, el esquema resultante del 5 de abril como un cogobierno entre los militares y Fujimori (Crabtree y Thomas, 2000; Cotler, 2001). Para esta idea de cogobierno se aduce la existencia desde 1990 de un “Gabinete en la sombra”, paralelo al Gabinete formal, que sería un producto más del *Plan Verde* (Rospigliosi, 2000:148). En el último los militares no aparecen, en el primero son la clave. De forma muy gráfica: “En realidad se trataba de otra intervención de los militares que pretendían, nuevamente, asumir la conducción del país para orientarlo por el rumbo que ellos creían conveniente.” (Rospigliosi, 2000: 171). Esta idea, sin embargo, esta vacía de evidencia y, muy en particular, no parece que los militares tuvieran un papel ni tan siquiera marginal en la definición de las políticas públicas. Es más, el papel de los militares en materias de defensa nacional es tanto o más discutible a la vista de los cambios legislativos que otorgan amplios poderes a la Presidencia y de la escasa eficacia de los intentos por aumentar la operatividad militar. Cuando a finales de 2000 se hicieron públicos los famosos vladivideos –tema que comentaremos más adelante-,¹⁵⁹ incluidos muchos donde aparecían militares, quedó más claro el papel subordinado de los militares después del golpe.

¹⁵⁹ Consisten en grabaciones de 1998 a 2000 que realizaba Montesinos en las dependencias de SIN y que recogen sus reuniones con un variado abanico de personalidades públicas: funcionarios de alto nivel, congresistas, magistrados, ministros, asesores, grandes empresarios y dueños de medios de comunicación y militares, todos ellos manejando desembozadamente los códigos y reglas de la corrupción (Congreso de la República, 2004). Tras la huida de Montesinos los vídeos fueron requisados por Fujimori, que tuvo tiempo de revisarlos, y tras la fuga de Fujimori fueron remitidos al Congreso por el Poder Judicial. En sí mismas son conversaciones sumamente comprometedoras, porque estaban dirigidas expresamente por Montesinos para que sus interlocutores explicitaran el apoyo y ligazón al régimen. Por eso mismo evita en lo posible implicarse él mismo con declaraciones directas de corrupción y nos encontramos con algunas lagunas evidentes: faltan intentos de sobornar a Montesinos, hechos que parecen probados por distintas acusaciones de cobros de favores, y Fujimori participa en algunas grabaciones pero en un papel mayestático, fuera de manejos. En sí mismos parecen el resultado de una etapa crepuscular en el manejo del poder, por lo que es dudoso que antes de 1995 hicieran falta dispositivos análogos en su extensión y

En el centro de la relación entre los militares y Fujimori hay una mezcla limitada de concesiones con intentos de cooptación y, en una medida no muy definida, de amenazas gestionadas desde el SIN, que van recortando las acciones políticas autónomas de los militares como conjunto. Ciertamente, Fujimori cede por completo la definición de la estrategia contrasubversiva. Sin embargo, esto tiene poco que ver con lo que sucede en otras parcelas, donde los intentos que se dieron antes del golpe para controlar el sistema de promoción interna se consolidarán tras el mismo. Esto no deja de probar una idea bastante simple. Y es que la desaparición de controles civiles regulados sobre la acción militar no implica la desaparición de controles en términos generales, tanto más si estamos apreciando cómo se expanden los mecanismos de cooptación y el poder del SIN.

El SIN, precisamente, va a jugar un papel clave en el avance de la desinstitucionalización militar. Si antes del golpe se había producido una primera purga de militares en posiciones de poder, después del golpe los manejos serán más directos, subvirtiendo por completo las reglas de escalafón. Para esto se apoya, en parte, en la mencionada posibilidad que tiene el presidente para designar al Comandante General y decidir su permanencia en el cargo aun después de su pase a retiro, así como en la autonomización del SIN respecto a las FFAA. Estos manejos se ven facilitados cuando a finales de 1992 se promulga un decreto que autoriza al presidente a relevar a oficiales de su función para renovar los cuadros de las FFAA, legalizando la cooptación a cualquier nivel, así como cuando en la Constitución de 1993 desaparece el requisito de ratificación de los ascensos por el Senado. Con esto, el sistema de “argollas” internas que corría paralelo al sistema formal desde hacía décadas se viene abajo, dejando una única gran “argolla” política.

Esta situación generó una oposición militar institucionalista que ya no se limitó a oficiales medios, sino que tuvo lugar en la cabeza de las tradicionales familias militares: el generalato. De esta manera podemos identificar hacia 1992 tres facciones dentro de las FFAA. Oficiales favorecidos desde el poder político, oficiales que desean recuperar la autonomía interna y oficiales medios que se encuentran marginados en todos estos manejos. Con un sistema de ascensos crecientemente arbitrario, unos sueldos ridículos y un clima confuso, COMACA y León Durmiente reaparecen a mediados de 1992 y los rumores de un posible contragolpe se manifiestan de forma reiterada. El 13 de

agresividad. Esto se aprecia en el tema central, la reelección de 2000, donde se muestran claramente las dificultades por las que pasaba el régimen en ese momento pero también sus posibilidades de control.

noviembre, como manifestación más visible, se descubre un confuso intento de contragolpe protagonizado por el general Jaime Salinas Sedó, que pertenecía al grupo de generales pasados a retiro en diciembre de 1991. Más de 40 oficiales, entre ellos cinco generales, son arrestados y juzgados por el fuero militar acusados de rebelión (ver el pequeño opúsculo publicado por el propio general en 1993 y sus declaraciones justificadoras en el semanario *Sí*, n° 302).

El intento de Salinas Sedó no parecía contar con demasiadas simpatías internas, pero el posterior juicio sí las generó y, de paso, mostró los límites de la posición institucionalista. En una acción sin precedentes, 19 excomandantes generales del Ejército firmaron una carta donde criticaban al comandante general en funciones, Hermoza Bari, por los manejos en los relevos militares y por el trato a los oficiales enjuiciados. La carta, fechada el 16 de diciembre, fue hecha pública el 23, dos días después de que en el semanario *Oiga* aparecieran denuncias de torturas a oficiales detenidos por el intento de golpe (*Oiga* del 21 de diciembre de 1992; el 4 de julio de 1994 *La República* publica un informe especial sobre Montesinos firmado por Gustavo Gorriti, donde se reiteran las denuncias de tortura de varios oficiales en dependencias de SIN). Ese mismo 23, en una acción a todas luces coordinada, la Asociación de Comandantes de la Fuerza Armada en Retiro (Ascofar), que agrupa a los cargos medios de los tres ejércitos -capitanes de fragata, tenientes coroneles y comandantes de la FAP-, publica otra carta en *El Comercio* con contenidos y reivindicaciones similares. El punto más controvertido fue el traslado de los acusados a un penal para delincuentes comunes, por lo que podemos entender estas cartas como un movimiento inequívoco de defensa corporativa del fuero militar. El 25 de diciembre aparece en *El Comercio* una nota donde se informa del traslado de Salinas Sedó y el resto de los implicados a un cuartel, en tanto Fujimori sale al paso defendiendo a Hermoza Bari contra los firmantes, acusándolos de ineficacia y corrupción.

Lo significativo de estos documentos es que en ningún caso se enfrentan al gobierno. De hecho, entre los oficiales en activo que se pudieran considerar como institucionalistas no eran pocos los que no se oponían a Fujimori, en particular después del enfrentamiento que tuvo el presidente con el Congreso sobre la cesión de la estrategia contrasubversiva a las FFAA poco antes del golpe. En la cúspide de su popularidad, con iniciativas exitosas en el control de la inflación, con una posición internacional consolidada tras la celebración de elecciones constituyentes y con SL en

retroceso, Fujimori es considerado como una pieza intocable. Con la captura de Abimael Guzmán el 12 de septiembre de 1992 las simpatías eran si cabe mayores.

Dentro de ese grupo de oficiales institucionalistas que simpatizaban con Fujimori estaban figuras muy relevantes. Es el caso del general de división José Valdivia, jefe de Estado Mayor del Comando Conjunto en 1992 y principal diseñador de la nueva estrategia contrasubversiva, del general de brigada Alberto Arciniega o del general de división Rodolfo Robles, jefe de la III Región Militar, quienes manifestaban una defensa corporativa del Ejército compatible con acercamientos a Fujimori. Como señalan Degregori y Rivera Paz “El descontento dentro de las Fuerzas Armadas [hacia 1992 y 1993] no se dirigía contra el Presidente de la República o la estrategia antsubversiva, sino contra el comandante general, el asesor Montesinos, los altos mandos, las arbitrariedades en los ascensos y los bajos sueldos.” (1993: 19). La destitución de Hermoza Bari era su objetivo.

Seguramente Fujimori se arrepintió meses después de no haber intentado aprovechar las circunstancias para intentar relevar al comandante general. En esos momentos el presidente optó por afianzar su control sobre los militares con los mecanismos que conocía, renunciando a generar nuevos principios reglados. Todo lo contrario, a finales de 1992 se produce una nueva reestructuración del alto mando del Ejército que consolida la posición de Hermoza Bari, una pieza que seguía siendo insustituible en los manejos de la Presidencia. Igual que a finales de diciembre de 1991 los generales Luis Palomino, José Pastor y Jaime Salinas, que debían ser comandantes generales del Ejército en 1992 y 1993 y Jefe de Estado Mayor en 1992 respectivamente, fueron pasados a retiro; a finales de 1992 los números dos y tres del Ejército, generales José Valdivia y Rodolfo Robles, son igualmente marginados (Degregori, 2001; Obando, 1996: 26, 32-33). El primero fue designado como delegado de Perú ante la Junta Interamericana de Defensa, un cargo que suele preceder al pase a retiro y que aleja al designado del ascenso a la Comandancia General. Desde allí pasó a Ucrania como agregado militar. Mientras tanto el general Robles fue trasladado a la Dirección de Instrucción, un puesto sin mando de tropa. El general Arciniega tampoco tardó mucho en ser pasado a retiro a pesar de tener poco antes una posición estable, hasta el punto de formar parte del tribunal que juzgó a Abimael Guzmán. En este último caso la defensa corporativista contra el encarcelamiento de Salinas Sedó fue, con toda probabilidad, la causa principal después de que el general Arciniega se hubiera destacado por sus críticas a la prisión civil (ver sus declaraciones a *Quehacer*, n° 81, enero-febrero de

1993: 8-15). El 5 de enero de 1993 el general Alberto Arciniega acabó asilado en la embajada de Argentina. Un día antes, el Ministro de Defensa, general Víctor Malca, le había abierto juicio por haber expuesto públicamente las razones por las que había sido pasado a retiro.

Tras estos relevos la posición de Hermoza Bari era más sólida que nunca, con los tribunales militares funcionando como castigo contra los oficiales que lo criticaban abiertamente. Aunque la mayor parte de ellos estaban en situación de retiro y no podían ser juzgados por tribunales militares, que sólo tienen potestad sobre oficiales en activo, esto no impidió las condenas por insultos a un superior y ultraje a las FFAA para los generales Salinas Sedó, Pastor Vives, Parra Herrera, Cisneros Vizquerra y Arciniega.

8.4.1.- Las filtraciones a la prensa: El caso de La Cantuta y las denuncias de corrupción

Después de que el conflicto por los relevos en el mando y por el juicio contra el general Salinas Sedó se resolviera a favor de Hermoza Bari, el enfrentamiento interno se desplazó definitivamente a canales que difícilmente se pueden considerar como militares. En abril de 1993 COMACA hizo llegar un documento al congresista de la oposición Henry Pease García donde altos mandos se veían involucrados en la desaparición de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, en La Cantuta, acaecida el 18 de julio del año anterior. Las informaciones apuntaban directamente hacia las actividades de un grupo hasta entonces desconocido, el grupo Colina, creado extraoficialmente en el entorno del SIN, bajo responsabilidad de Vladimiro Montesinos y con la implicación nuevamente del general Hermoza Bari (Pease García, 1994: 245-246).¹⁶⁰

Ante el revuelo causado, el CCD encargó a su comisión de DDHH el 4 de abril que investigara las desapariciones del que ya era conocido como “caso La Cantuta”. Diez días después el Fuero Militar inició sus propias averiguaciones, con intenciones claramente obstructivas. Después de numerosas dilaciones, el general Hermoza Bari compareció en la comisión del Congreso el 20 de abril, haciendo declaraciones amenazantes a la salida en las que asociaba el caso con una campaña de desprestigio al gobierno. Al día siguiente hubo movimientos de tanques hasta el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como señal de apoyo a Hermoza Bari, mientras la cúpula militar

¹⁶⁰ El grupo Colina era una unidad clandestina formada por militares y controlada desde el SIN a la que se imputan varias acciones de guerra sucia no tanto contra SL como contra la oposición democrática entre 1991 y 1997, cuando actuó impunemente a pesar de las reiteradas denuncias (véase el informe mayoritario de la comisión de investigación sobre La Cantuta, por ejemplo).

publicaba un comunicado en apoyo de su comandante general (*El Comercio* del 22 de abril de 1993). Entre los firmantes estaban el general Rodolfo Robles, dato muy significativo si lo relacionamos con los hechos que más adelante comentaremos sobre esta figura. Los tanques estuvieron en movimiento dos días, tras los cuales el Ministro de Defensa compareció en el Congreso adoptando un tono conciliador, reafirmando la sujeción al orden constitucional de las FFAA y limitando el problema a un “entredicho” entre Hermoza Bari y la oposición. Definitivamente, Hermoza Bari se había convertido en un quebradero de cabeza para Fujimori. El mismo Fujimori, en declaraciones posteriores, asumió un tono moderado para evitar el enfrentamiento entre el Congreso y el Ejército, en un contexto en el que había presiones externas para que saliera adelante la nueva Constitución. Sin embargo, en días posteriores, aduciendo que ya había una investigación militar en marcha y con el visto bueno de la mayoría fujimorista, numerosos testigos militares eludieron comparecer ante la comisión del Congreso.

El caso parecía adormilado a manos de la mayoría fujimorista cuando el 6 de mayo sucede algo inesperado. El general Rodolfo Robles, hasta diciembre de 1992 comandante de la III Región Militar y después jefe del Comando de Instrucción y Doctrina del Ejército, se refugia con su familia en la embajada estadounidense y desde allí lanza un comunicado donde denuncia las acciones del grupo Colina, lo asocia directamente con Montesinos y Hermoza Bari, y añade nuevos casos al conocido de La Cantuta (Robles, 1996: 24). Entre otras, la muerte de ocho personas en Barrios Altos en 1991 y el asesinato de dos ingenieros de la cooperación japonesa en 1991. Además, según sus declaraciones, había puesto esta información en manos del general José Picón, miembro del Consejo Supremo de Justicia Militar, que ya investigaba el caso de La Cantuta, pero el 28 de abril había sido convocado a la Comandancia General del Ejército donde Hermoza le comunicó su traslado a la Junta Interamericana de Defensa. En las horas siguientes decide asilarse junto a dos de sus hijos, también oficiales, después de recibir amenazas de muerte –todo esto según el comunicado-.

El mismo día el Ejército publica en el diario *Expreso* un documento firmado por 53 generales en activo donde restaban crédito a Robles, afirmando que todo se debía a su frustración por no llegar a la Comandancia General del Ejército. Finalmente fue expulsado del arma y borrado del escalafón, y el caso La Cantuta fue cerrado vergonzosamente en el Congreso a finales de junio, con la bancada oficialista votando

un dictamen en el que se negaban todos los hechos presentados y se vertían acusaciones contra los desaparecidos.¹⁶¹

El caso no acaba aquí. El 8 de julio de 1993 se reabre cuando el director de semanario *Sí*, Ricardo Uceda, encuentra una fosa en Cieneguilla, en las afueras de Lima, con los restos de los desaparecidos, siguiendo un plano del lugar de fuentes militares desconocidas. Con los cuerpos presentes se abre una causa en el fuero común, mientras que el fuero militar abre otra. La Sala Penal de la Corte Suprema debe entonces dirimir quién tiene la competencia en el caso. De los cinco miembros de la sala tres votan a favor de fuero militar, pero la ley señala que es precisa una mayoría cualificada de cuatro, así que el bloque gubernamental en el legislativo modifica la regla sobre la marcha y el 7 de febrero de 1994, con nocturnidad, pasa la llamada Ley Cantuta, diseñada para facilitar que el caso pase al fuero militar. El primer ministro Alfonso Bustamante no quiso firmar la ley, que el Colegio de Abogados de Lima consideraba como inconstitucional, y renunció poco después, pero la ley se aprueba y el caso acaba en un tribunal militar, que el 21 de febrero de 1994 declara culpables a una serie de oficiales menores. El 13 de junio de 1995, sin embargo, la mayoría fujimorista aprobó una ley de amnistía para delitos cometidos en la lucha contra el terrorismo desde 1980, poniendo en libertad a los acusados por estos hechos.

Mientras tanto, los movimientos institucionalistas variaron de objetivos ante la aparente impunidad de Hermoza Bari y los claros indicios de que Fujimori iba a eludir un conflicto abierto con él. A inicios de 1994 surgen informaciones en la prensa, con nombres y apellidos, que involucran a numerosos militares en tráfico de drogas. La cuestión era muy delicada, pues había sido Fujimori quien había implicado a los militares en la represión contra el narcotráfico con el fin de granjearse apoyos estadounidenses. Nuevamente las informaciones implicaban a Hermoza Bari, junto con altos cargos del Ejército del Aire y del aparato militar en el valle del Huallaga. El

¹⁶¹ El epílogo para el general Robles se produjo el 26 de noviembre de 1996, cuando fue secuestrado. Después de unas horas de incertidumbre y tras denuncias públicas, el gobierno admite que había sido detenido por efectivos del Servicio de inteligencia del Ejército, aduciendo que estaba acusado ante tribunales castrenses de ultraje a los institutos armados, insulto al Comandante General del Ejército, desobediencia y falsedad (*El Comercio* y *La República* del 27 del 11 de 1996). Curiosamente el 11 de ese mes había identificado a un suboficial como miembro del grupo Colina. Después de numerosas denuncias de organizaciones de defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales, de congresistas e incluso del Defensor del Pueblo, la Presidencia tomó el camino de en medio y envió un proyecto al Congreso dirigido a amnistiar a Robles. Cuando Fujimori salió del poder, sin embargo, se reabrieron estos casos. En 2001 Robles reiteró sus denuncias ante la comisión del Congreso encargada de investigar las violaciones de DDHH y, en 2003, el Congreso acusó constitucionalmente a Fujimori por los casos de Barrios Altos y La Cantuta.

objetivo lógico –presumible- de las filtraciones era hacer que las presiones estadounidenses llevaran a una reforma en la cúpula militar. Hermoza Bari reconoce las acusaciones, pero sólo sobre un centenar de oficiales, que serán juzgados en cortes militares desde enero de 1995. Curiosamente, todos los denunciados que pertenecían al círculo de Hermoza Bari escapan del juicio. A finales de 1995 Fujimori saca a los militares de la lucha contra el narcotráfico pero el general sigue en su puesto.

A finales de 1994, cuando se producen los pases a retiro, Hermoza Bari había logrado que varios de sus aliados ocuparan posiciones clave en el top militar. Los intentos de Fujimori de relevarlo a finales de ese año, además, fracasan estrepitosamente, demostrando algo entonces sorprendente: la cúpula inicialmente cooptada contaba con un amplio margen de supervivencia y autonomía respecto a Fujimori. Ciertamente, y en las condiciones en que estaban, sus puestos dependían directamente de la permanencia de Fujimori en la Presidencia. Si Fujimori era sustituido era bastante probable que el nuevo presidente se empeñase en acabar con esa cúpula, pero también es cierto que respecto a Fujimori contaban con una posición propia estable.

Las que salen perdiendo son las posiciones institucionalistas. Sin ninguna duda, 1994 es un momento de gran debilidad para las opciones de este tipo, cada vez menos presentes entre los oficiales en activo. Tras este año los militares institucionalistas están en claro receso, limitados a esporádicas y aisladas declaraciones de generales en retiro donde manifiestan su alarma ante la degradación de los atributos profesionales del Ejército (Salinas Sedó, 1994: 91; Cisneros Vizquerra y Jarama en entrevista conjunta con Juan Abugattas, 1995: 31). La tolerancia a las críticas, sin embargo, no es muy alta. A inicios de 1995 varios oficiales en retiro aprovechan un nuevo conflicto con Ecuador, donde las fuerzas peruanas salen malparadas, para criticar el favoritismo dominante en el sistema de ascensos y el abandono estratégico y de equipamientos que sufren las FFAA, responsabilizando de ello a Hermoza Bari. A pocas semanas de que se lleven a cabo nuevas elecciones, la respuesta de Hermoza Bari es fulminante. El 20 de abril de 1995 el general de brigada (retirado) Walter Ledesma, asesor del candidato opositor Javier Pérez de Cuellar, es acusado de ultraje a la nación y a las FFAA y detenido, después de que hiciera unas declaraciones críticas al semanario *Caretas* el 30 de marzo de 1995. El 11 de mayo el general de división (retirado) Carlos Mauricio, otro asesor de Pérez de Cuellar y candidato al Congreso por su agrupación política, corrió la misma suerte. El 26 de abril de 1996 el capitán de navío (retirado) Luis Mellet Castillo lo es por infidelidad. A pesar de estar los tres en situación de retiro y no estar sujetos por ello al

fuero militar, son condenados por el Consejo Supremo de Justicia Militar. Al final son amnistiados en el mismo paquete legal que aseguraba la impunidad del grupo Colina. No obstante, Hermoza Bari se ha convertido definitivamente en un estorbo para Fujimori.

8.4.2.- La autonomización de Hermoza Bari

Con la sustitución de las reglas previas de ascenso, relativamente imparciales, por otras políticamente condicionadas se abrió paso a complicaciones no esperadas, que sólo se percibieron con posterioridad al golpe de Estado. En buena medida tienen que ver con factores que hemos visto ya, la quiebra de la disciplina interna y el enfrentamiento entre militares con orientaciones institucionales y militares politizados, pero también con un nuevo factor que es producto directo de la reorganización de 1991: la posibilidad de que aparecieran redes clientelares en competencia. En todo el esquema hay algo que es al tiempo una fortaleza y una debilidad: la figura del comandante general. Con el nuevo sistema para su designación depende plenamente del presidente, pero no hay ningún plazo preestablecido para el fin de su cargo salvo una nueva decisión del presidente, y esto es algo que va a depender de la relación de poder que haya entre ellos. Más en concreto, y como se verá en el tiempo, de los apoyos militares que conciten. En un puesto clave desde el que se controlan todavía muchos recursos, el comandante general es una figura importante durante el momento del golpe, pues aseguraba el apoyo militar. Como vimos, sin embargo, desde 1993 Hermoza Bari se venía convirtiendo en una complicación. Fujimori le ofreció entonces el cargo de Ministro de Defensa, pero el general se negó a abandonar la comandancia, conocedor que se trataba de un puesto secundario al estar al margen de la cadena de mando militar. Lo significativo es que el presidente no quiso tensar la cuerda y tuvo que aceptar la decisión de Hermoza Bari. Todo indica que éste, a esas alturas, había logrado una sólida posición dentro del Ejército con tres estrategias difíciles de casar. Por un lado desde su cargo había creado una red clientelar propia. Así, los rumores públicos de que Hermoza está interfiriendo en el sistema de ascensos en su propio beneficio, al margen y con independencia del SIN, se pueden rastrear hasta 1993 (en el *Oiga* del 24 de mayo de 1993 sale ya la noticia a raíz de las denuncias contra el general Juan Briones Dávila, Ministro de Interior y postulante a Comandante General en 1994 según las reglas antiguas: 25-27). Por otra parte se había escudado en casos de derechos humanos para activar una defensa corporativa de los cargos militares. Además, se preocupa por mantener unas buenas

relaciones con Montesinos para que actúe de colchón frente a Fujimori, elogiándolo como el mayor experto en subversión del país una vez supo de su interés por el tema. En esta entente de “expertos” Montesinos había publicado un artículo sobre subversión y Hermoza todo un libro, prologado por el primero en 1994 y, poco después, en el “Suplemento Especial: Hasta el Último Cartucho. Homenaje a Bolognesi” del diario *Expreso*, coordinado por el Comando Conjunto, se publica una entrevista con Hermoza Bari y un artículo de Montesinos, calificado como doctor: “El Sistema de Inteligencia Nacional y la Subversión en el Perú” (*Expreso*, 7 de junio de 1994: 15-19), donde no duda en presentarse como el creador de la nueva estrategia antisubversiva.

Paradójicamente, Hermoza Bari sabía que había promovido al cargo únicamente por el cálculo de Fujimori, y que su permanencia en el mismo dependía de que el gobierno siguiera siendo suyo, pero al mismo tiempo sabía que era prescindible para éste, por lo que su permanencia en el cargo también dependía de que Fujimori no controlara completamente a los militares. Aliarse con los militares institucionalistas parecía una buena opción para Fujimori si quería deshacerse de Hermoza Bari, pero como ya vimos tampoco era una opción óptima si quería seguir contando con un Ejército controlado como soporte e instrumento político, puesto que aceptar una reglamentación según un modelo profesional autonomizaría a los militares respecto a la Presidencia.

Por todo esto en los años siguientes asistimos a la competencia entre redes clientelares para intentar lograr una selección que aisle a Hermoza Bari. Montesinos se apoyó en la Marina y la FAP para contrarrestar el poder político del Ejército y, además, dentro de éste busca una alternativa. El mecanismo fue, en este caso, romper la jerarquización entre armas y especialidades. Hasta entonces los oficiales especialistas, con labores de apoyo, no podían llegar al alto mando, copado por los oficiales de armas. Ahora por ley ya es posible. En particular los oficiales de inteligencia se ven beneficiados cuando Américo Ibárcena y Elesván Bello son designados comandantes generales de la Marina y la FAP y, en el mismo Ejército, se crea lazos de lealtad más estrecho entre el servicio de inteligencia, ahora elevado a arma,¹⁶² y Montesinos.

En estas condiciones Fujimori y Hermoza Bari protagonizan varios enfrentamientos. Unos soterrados, como cuando el segundo se niega a dejar la Comandancia y asumir el Ministerio de Defensa. Otros abiertos y públicos. Así, cuando en 1996 Hermoza Bari

¹⁶² Este cambio se había introducido de tapado en el decreto supremo 063-DE-SG del 12 de diciembre de 1991 y, contra lo que pudiera parecer a primera vista, introduce una novedad muy importante: al elevar la categoría de Inteligencia de servicio a Arma sus miembros pueden alcanzar el máximo grado y comandar, llegado el caso, el Ejército.

ordena arrestar al general Robles por calumnias, lo hace retando directamente las órdenes del presidente, que no quería magnificar las denuncias que venía publicando Robles desde 1993. Ante el enrocamiento de Hermoza Bari, Fujimori tuvo que hacer que la bancada oficial en el Congreso aprobara una ley de amnistía directamente dirigida a liberar a Robles.

El mayor enfrentamiento público se produjo poco después, a raíz de la toma de la embajada japonesa en Lima por un grupo de MRTA el 17 de diciembre de 1996. Allí toman como rehenes a unas seiscientas personas que asistían a una recepción, entre ellas familiares de Fujimori, ministros o embajadores, exigiendo la liberación de los presos emerretistas y su traslado a la selva. Repentinamente Lima se ha convertido en el centro de atención mundial. En los días siguientes, de la embajada cercada por las fuerzas de seguridad y por las cámaras de televisión, van saliendo los rehenes hasta que el 1 de enero de 1997 sólo quedan 74. Finalmente el 22 de abril de este año el Ejército entra en la embajada, matando a todo el grupo y liberando a los retenidos. Aunque las sospechas de ejecuciones sumarias estuvieron presentes desde el primer momento, lo más destacado en ese momento es que a continuación de la solución de la crisis se produce una competición de méritos pública entre Fujimori y Hermoza Bari por presentarse como el impulsor de la operación llamada “Chavín de Huántar”.

El 24 de septiembre, en el discurso del día de las FFAA, Hermoza Bari hace un relato de los hechos que, sin mucho pudor, lo sitúa como protagonista casi absoluto, aunque no se olvida de dar un papel destacado a Montesinos. El 28 de octubre presenta su libro sobre el operativo en un acto al que asiste la cúpula militar en pleno, Montesinos y hasta algunos generales en retiro que lo habían criticado abiertamente, como eran Morales Bermúdez y Mercado Jarrín. En el mismo reitera y amplía una versión de los acontecimientos donde Fujimori aparece como mero figurante. El 10 de diciembre Fujimori responde conduciendo una visita guiada a periodistas por una réplica de la embajada construida en el CIMP de Chorrillos, dando una versión que lo sitúa como protagonista junto a Montesinos, sin mencionar siquiera a Hermoza. Dos días después, Hermoza Bari ordena hacer un simulacro de la toma, destruyendo la réplica.

El 17 de diciembre de 1997 el diario *El Comercio* publica una entrevista con Fujimori donde afirma que todo el manejo lo llevó el mismo, asesorado por Montesinos y tres coroneles del Ejército, y niega explícitamente la participación de Hermoza Bari. Inmediatamente tras la entrevista empiezan los rumores sobre la salida de Hermoza (*La República*, del 18 y 19 de diciembre de 1997; *Expreso* del 19 de diciembre de 1997). El

19 de diciembre de 1997 se produce un acto de desagravio a Hermoza en la Escuela de Comandos del Ejército cargado de simbología. En uniforme de combate se reúnen todos los jefes de regiones militares, mandos del Ejército, los comandantes generales de la Marina y FAP, el director de la policía nacional, el jefe del SIN, y los dos ministros que eran militares, los de Defensa e Interior. En el acto uno de los coroneles citados por Fujimori, José Williams, entrega a Hermoza Bari el gallardete del destacamento que tomó la embajada y el general Carlos Bergamino, jefe de la primera región militar y oficial más antiguo, pronuncia un discurso de beligerante defensa corporativa contra Fujimori (*El Comercio*, 20 de diciembre de 1997). El acto fue rápida e interesadamente difundido a la prensa. Desde ese momento era público que Fujimori y Hermoza eran completamente incompatibles, del mismo modo que Montesinos parecía haberse convertido en una figura intocable, con los dos contrincantes buscando su cercanía.

Poco después la estrella de Hermoza Bari va cayendo. En 1997 Montesinos logra nombrar al general José Villanueva ministro del Interior, controlando así a la policía, y al mismo tiempo desplaza al general César Saucedo, hombre de Hermoza, desde la importante II Región Militar hacia el Ministerio de Defensa y, lo que es más importante, del grupo de leales de Hermoza al de leales a Montesinos. En agosto de 1998 acaban desplazando al mismo Hermoza, aprovechando el vacío creado por su posición sobre Ecuador. En plenas negociaciones tras el conflicto fronterizo, con la excusa de que animaba hacia una guerra mal vista por EEUU, Fujimori y Montesinos orquestan una reunión de altos mandos donde logran su apoyo a la destitución del comandante general. En los vladivideos vemos su aislamiento y la sorprendente facilidad con que es destituido y sustituido por César Saucedo. Para entonces es muy claro que Montesinos controlan a los militares.¹⁶³ Muy pronto será evidente, igualmente, que los militares han dejado de ser un recurso sólido para acaparar el poder.

¹⁶³ En los vídeos se ve la capacidad de manejo de Montesinos y el papel del general Villanueva como cómplice más próximo a estos manejos y persona de confianza de Montesinos -vídeos 1299, 1300, 1301 y 1302 del 7 de diciembre de 1998-. Incluso vemos cómo Montesinos decide ascensos antes de que se reúna el famoso “comité de ascensos” que debería decidir formalmente. Montesinos, además, favoreció claramente a su promoción militar en detrimento del resto: trece de los diecisiete generales de división en activo en 2000 eran de la promoción de 1966 (Rospigliosi, 2000: 42). En enero de 1998 se renuevan las comandancias de las cinco regiones militares del Ejército y en la primera, segunda y tercera regiones llegan tres de sus compañeros de promoción, los generales Luis Delgado, Pablo Correa y Tomás Marky. Sobre el papel de esta promoción hay que considerar que incluso en abril de 2000 se regula que no pase a retiro hasta 2005, cuatro años más allá de la norma.

No está tan claro, sin embargo, que el que Montesinos controle a los militares vaya a ser lo mismo que decir que los controla Fujimori. En 2000, con el régimen en acelerada descomposición y cuestionado por acusaciones de fraude electoral internas e internacionales, Montesinos baraja la posibilidad de dar un golpe de Estado contra Fujimori. La cuestión venía de antes. En conversaciones de noviembre de 1999

8.5.- Los problemas de informalizar la política: las elecciones de 2000 y la salida de Fujimori

Los acontecimientos que rodean a las elecciones de 2000 son los que muestran de forma más abierta el grado de descomposición institucional a que diera lugar el gobierno de Fujimori. Los manejos para controlar el proceso se retrotraen prácticamente al día siguiente de las elecciones de 1995. Ya vimos cómo la Ley de Interpretación Auténtica había modificado, una vez más, las reglas sobre la marcha con el único objetivo de permitir que Fujimori se volviera a postular a la Presidencia. A poco de aprobarse la ley un grupo de ciudadanos organizados en el Foro Democrático solicitó a la ONPE la documentación necesaria para iniciar la recogida de firmas que permitiera convocar un referéndum para derogar la ley. Con una resolución de JNE de por medio, el Foro Democrático comenzó la recogida de firmas mientras que en el Congreso se modificaba la reglamentación sobre referéndum exigiendo que su convocatoria fuera apoyada por unas inviabiles –para la oposición- dos quintas partes de los congresistas, además de las firmas de un 10% del electorado que antes se requería. La ONPE, ya claramente al dictado presidencial, comunicó al Foro Democrático que debía atenerse a las nuevas exigencias. Sin embargo, el JNE consideró que, puesto que su iniciativa había sido anterior, bastaba con que reuniera las firmas requeridas. En medio de esta controversia se produjo la resolución del Tribunal Constitucional, en enero de 1997, declarando que la ley de Interpretación Auténtica no era aplicable a Fujimori, a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Colegio de Abogados de Lima. Cuando la mayoría en el Congreso intenta, y logra, encausar a los magistrados díscolos, se producen las primeras protestas con manifestaciones estudiantiles por el centro de Lima, de carácter espontáneo.

con miembros destacados del régimen - Carlos Boloña, Alex Kouri o Francisco Tudela-, Montesinos muestra su desconfianza respecto a las posibilidades de reelección de Fujimori. En marzo de 2000, en un contexto electoral marcado por el escándalo de la falsificación de firmas de Perú 2000 y por la irrupción de la candidatura de Alejandro Toledo, sin que quedara tiempo para aplicarle la misma estrategia de descalificaciones que barrieron al resto de candidatos opositores –véase la agresiva campaña de los diarios chicha *El Chino*, *El Mañanero*, *La nueva Chuchi*, muy activos en 1999 contra la oposición-, el plan de contingencia se define: adelantar a 2000, por la fuerza, el relevo de Fujimori. La cuestión se plantea en dos conversaciones de Montesinos, ambas necesariamente al margen de Fujimori. La primera (audio B/1-B con fecha indeterminada pero que parece darse entre abril y mediados de 2000, entre la primera y la segunda vuelta), con un interlocutor desconocido. En la segunda (agosto de 2000, audio 351-A), incluso ofrece a Carlos Boloña la Presidencia (Congreso de la República, 2004, tomo 4: 2491 y ss.).

Finalmente el Foro Democrático presenta ante la ONPE en julio de 1998 1.441.535 firmas, con lo que superan el 10% del electorado, y solicita la convocatoria de un referéndum para invalidar la ley de Interpretación Auténtica. El JNE, contradiciendo sus anteriores declaraciones, considera ahora que le es aplicable la nueva norma sobre referéndum. En agosto de ese año se produce la votación en el Congreso y la oposición se queda a falta de tres votos. La vía del referéndum se cierra pero el signo que ofrecen esas firmas para Fujimori es claro: está perdiendo claramente la batalla por controlar la opinión pública –entendida en un sentido genérico-, y la caída en las encuestas no hace nada más que refrendarlo.¹⁶⁴

En esto no se puede dejar de lado la increíble acumulación de casos de corrupción que salpica la escena política desde 1996 y que afectan a figuras intocables del régimen. Así, en agosto, durante una vista judicial, el narcotraficante peruano Demetrio Chávez, conocido como “Vaticano”, declara inesperadamente que durante 1991 y 1992 había hecho pagos a Montesinos para poder utilizar en sus negocios pistas aéreas militares. El presidente, el gobierno en pleno y hasta el Fiscal de la Nación salen en defensa de Montesinos, mientras que la mayoría oficialista bloquea la creación de una comisión de investigación en el Congreso. A los pocos días “Vaticano” se retracta públicamente, pero su palpable deterioro físico no hace más que aumentar el escándalo. El gobierno había sacado ya a los militares de la lucha contra el narcotráfico, pero en abril de 1997 surgen nuevos escándalos con otros orígenes. Frecuencia Latina, canal de televisión por cable de Baruch Ivcher, da a conocer nuevos hechos en torno al grupo Colina. Semanas antes la agente del SIE Mariella Barreto, conectada con este grupo, había sido asesinada y descuartizada por sus compañeros en los servicios de inteligencia. Otra agente, Leonor La Rosa, sale en televisión mostrando las secuelas de torturas que habría sufrido en el Cuartel General del Ejército. La razón supuesta es que ambas eran acusadas de haber infiltrado actividades de los servicios a la prensa. Cuando seguían los ecos de estas noticias, el mismo canal Frecuencia Latina daba a conocer ingresos millonarios de Montesinos y mostraba varios actos de espionaje de los servicios de inteligencia a periodistas y políticos opositores. En marzo del año siguiente otra agente refugiada en EEUU, Luisa Zanatta, confirma la existencia de operaciones para acosar a la prensa

¹⁶⁴ Después de diez años de ejercicio del poder era difícil relanzar la popularidad presidencial, y no sólo por razones generales de desgaste. Hay que tener en cuenta que en regímenes delegativos la falta de instituciones que medien y canalicen el conflicto y las reivindicaciones hace que la legitimidad se sustente en el ejercicio del gobierno. Por ello se puede considerar que el éxito parcial en la gestión pública, que generó una escalada de demandas que en algún punto se iban a ver bloqueadas por la debilidad fiscal del Estado, gestó la derrota de 2000 (Weyland, 2000: 2334).

independiente. La mayoría oficialista en el Congreso y el Ministerio Público se apresuran, como venía siendo habitual, a echar tierra sobre estos asuntos. Con esto queda claro el camino a seguir por el gobierno: había de estrechar el control sobre los medios de comunicación de masas, en particular sobre los más díscolos, si quería recuperar su imagen de cara a las próximas elecciones. Baruch Ivcher, que había apoyado inicialmente a Fujimori, es el primer objetivo. De orígenes judíos, se había nacionalizado peruano. En una maniobra marca de la casa el gobierno primero lo desposee de la nacionalidad y entonces, aplicando la legislación, se ve obligado a ceder el control de sus propiedades a accionistas minoritarios nacionales. En julio de 1999 Fujimori llega a anunciar que no reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana de DDHH después de que ésta aceptara a trámite una investigación sobre la confiscación de Frecuencia Latina (Cotler, 2001: 55-56).

Con el control retomado sobre los medios, en las elecciones municipales del 11 de octubre de 1998 se produce un ensayo de las elecciones generales. Pocos meses antes Fujimori, que había evitado crear un partido sólido, funda un nuevo partido *ad hoc* con la única tarea de organizar las candidaturas oficiales para estas elecciones, Vamos Vecino. Públicamente independiente, pocos son los que se dejan engañar por las apariencias. Con los recursos del Estado puestos a su disposición, Vamos Vecino se implanta a nivel nacional con una rapidez inusitada (Degregori, 2001: 95). Según se aproximan las fechas las cuentas públicas se disparan en gastos sociales, controlados por un macrocefálico Ministerio de la Presidencia, ignorando las recomendaciones de austeridad predicadas inevitablemente por el FMI (Cotler, 2001: 50). En las elecciones Vamos Vecino consigue más de un tercio de las alcaldías, en medio de un aluvión de candidaturas provinciales de signo variopinto. Sin embargo, Lima escapa de sus manos, donde el candidato opositor Alberto Andrade sale vencedor y, con esos resultados, surge como un rival peligroso para las elecciones presidenciales de 2000.

Durante la campaña electoral de 2000 el gobierno no duda en hacer uso de los recursos que ensayara en 1998. Apurando los plazos, Fujimori anuncia su candidatura a finales de 1999. Para la ocasión crea una nueva organización, Perú 2000, que integra a Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino y el nuevo Frente Nacional Independiente Perú 2000 que, miel sobre hojuelas, resultará que ha falsificado las firmas necesarias para registrarse como partido. La oposición, fragmentada, presentaba casi una decena de candidatos, destacando entre ellos Alberto Andrade. Previsoramente, tras las elecciones municipales la *prensa chicha*, diarios populares de gran circulación, en buena medida

controlada por el SIN, desata una feroz campaña de descalificaciones contra los rivales mejor situados. A finales de 1999 Alberto Andrade se puede dar por descartado y desde comienzos de 2000 no se vislumbra un rival que haga sombra a Fujimori. Sobre el piso de estos candidatos caídos crece a última hora uno ignorado. Alejandro Toledo en las semanas previas a la primera vuelta comienza a repuntar como en 1990 lo hiciera Fujimori (Balbi, 2000; Crabtree, 2001; Planas, 2000).

Entretanto el JNE y la fiscalía hacen oídos sordos a las denuncias de los candidatos. Sin embargo, estas acusaciones no quedan en el olvido sino que se ven magnificadas en el ámbito internacional. Para las elecciones hay tres organizaciones que supervisan el proceso, escasas pero muy influyentes. La misión de la OEA, la organización civil peruana Transparencia, y la misión compartida por el Centro Carter y el National Democratic Institute, estos últimos con claras vinculaciones con el gobierno estadounidense (CC/NDI en adelante). En su primer informe del 3 de diciembre de 1999 el CC/NDI apunta ya críticamente a las maniobras de la Presidencia, en concreto relacionadas con el control de los medios de comunicación, con el uso de recursos estatales para la candidatura de Fujimori, con la parcialidad de la judicatura y de los organismos electorales. En febrero de 2000 la misión elabora un nuevo informe donde constata que la situación no sólo no ha mejorado sino que se ha deteriorado todavía más. El gobierno Fujimori, consciente de las conexiones políticas de la misión, anuncia decididamente que va a seguir las recomendaciones de la misma para subsanar los problemas de imparcialidad. No obstante, en un tercer informe el 14 de marzo el CC/NDI confirma que los daños son irreparables y que las elecciones se van a realizar sin garantías (Santa-Cruz, 2005: 758). Algunas personalidades del gobierno comienzan a emitir críticas a la misión y el mismo gobierno comienza a poner traba a su labor.

Si Fujimori esperaba que la misión de la OEA compensara estas críticas y legitimara estas elecciones como había hecho con las anteriores, se llevó una gran decepción. Los EEUU presionaron para que la misión tuviera características particulares. Así, en vez de un funcionario de la organización, estuvo dirigida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Eduardo Stein, y desde el principio se coordinó con las otras organizaciones de supervisión. En marzo concuerda con el CC/NDI concluyendo que el proceso no tiene suficiente credibilidad (Santa-Cruz, 2005: 759-760). El 9 de abril se celebra la primera vuelta y en ella estos grupos y Transparencia anotan irregularidades sin precedentes, incluido un uso discutible del sistema informático que tiene la ONPE para tabular el voto. En medio de la confusión el JNE otorga, con el 56,4% del voto

escrutado, el 40,6% a Alejandro Toledo y el 49,6% a Fujimori. El recuento de Transparencia no concuerda con estos resultados que bordean la victoria en primera vuelta para Fujimori. El resto de las misiones apoya a Transparencia y, tras tres días de dudas, el gobierno anuncia que habrá una segunda vuelta.

Con estas maniobras nos encontramos ya en el 28 de abril, cuando el JNE anuncia la fecha para la segunda vuelta, justamente un mes después. Las misiones de supervisión piden que se amplíe el plazo para subsanar los problemas detectados, sin que el JNE reaccione, y el 18 de mayo Alejandro Toledo anuncia que no tomará parte en las elecciones si no se pospone la fecha (*El Comercio*, 19 de mayo de 2000). Entre el 23 y el 25 de mayo Transparencia, la misión de la OEA y la del CC/NDI anuncian que se abstendrá de supervisar el proceso (*El Comercio*, 24 y 26 de mayo de 2000). El 25 de mayo Alejandro Toledo convoca un mitin multitudinario en el que avisa que seguirá en campaña después incluso de que Fujimori tome posesión. Las elecciones se llevan a cabo según las previsiones del gobierno y Fujimori sale vencedor.

El embajador de EEUU ante la OEA se apresura a pedir que se aplique la Resolución 1080, y en la Asamblea General de la primera semana de junio se decide enviar una misión de ministros de RREE encabezada por el secretario general de la OEA, César Gaviria. El Foro Democrático pide que se anulen las elecciones, pero el JNE rechaza el pedido y proclama a Fujimori. El 8 de junio, ignorando las más elementales normas democráticas, el Comando Conjunto celebra una ceremonia donde reconoce públicamente a Fujimori como su comandante en jefe, cuando todavía faltan semanas para que tome posesión.¹⁶⁵ Al mismo tiempo, en maniobras que mezclan chantaje con compra de votos, como destaparían los vladivideos, Fujimori y Montesinos construyen una mayoría sólida en el Congreso sobre las alas del transfugismo de la oposición. Si en los resultados iniciales Perú 2000 sólo contaba con 52 asientos de los 120 totales, en agosto habían llegado a 64, a los cabía añadir otros seis repentinos “independientes”. A

¹⁶⁵ Posteriormente varios de los famosos vladivideos nos mostrarían encuentros más vergonzosos, con toda la cúpula militar firmando cartas de sujeción donde se corresponsabiliza de las acciones del gobierno. Son los nueve vídeos comprendidos entre el 1367 y 1375, del 13 de marzo de 1999, representando una ceremonia formal de adhesión de oficiales de los tres ejércitos organizada por los generales Julio Salazar Monroe, Ministro de Defensa, José Villanueva, Ministro de Interior, Saucedo, Presidente del Comando Conjunto y Comandante General del Ejército, César Cano, Jefe de Estado Mayor de las FFAA. La idea era que todo el entramado institucional de las FFAA protegiera a sus miembros en caso de intentar imputarles responsabilidades por el golpe de 1992. En orden de antigüedad pasan a firmar todos los oficiales generales. Aproximadamente: 22 generales de división, 89 generales de brigada; 14 vicealmirantes, 47 contraalmirantes, 9 tenientes generales y 47 mayores generales FAP, y casi un centenar de generales PNP. El 19 de marzo de 1999 (vídeos 1419 a 1431, y 1410 a 1414) pasan a firmar coroneles.

pesar del aislamiento internacional, la coalición en el gobierno estaba dispuesta a mantenerse.

Coincidiendo con el discurso de toma de posesión, Alejandro Toledo convoca para el 28 de julio la llamada Marcha de los Cuatro Suyos, seguida por miles de peruanos que toman las calles de Lima, finalizando en una batalla campal contra partidarios de Fujimori. A todas luces la manifestación tiene mucho de estallido espontáneo puntual y la continuidad de las movilizaciones era algo imprevisible. En todo caso fue suficiente agarre para que los EEUU reforzaran sus presiones y para que los representantes de varias potencias se reunieran con Alejandro Toledo. En estas condiciones Fujimori aceptó la llegada de la misión especial de la OEA encabezada por César Gaviria para que mediara con la oposición.

Como clave de las propuestas que traía bajo el brazo la OEA estaba la defenestración de Montesinos, punto que no parecía tan factible para Fujimori. Con unas negociaciones entrampadas en demoras, el 14 de septiembre estalla una noticia bomba sin precedentes. Canal N, canal por cable del diario *El Comercio*, emite un vídeo que ha logrado el líder de la oposición Fernando Olivera, donde aparece Montesinos sobornando al congresista de la bancada de Alejandro Toledo, Luis Alberto Kouri. Este es una más de una serie de grabaciones que se irán conociendo en las semanas siguientes. Apenas dos días después Fujimori anuncia que en el plazo máximo de un año habrá nuevas elecciones presidenciales a las que él no se presentará, así como la disolución del SIN. Mientras tanto, todo apunta a que estaba favoreciendo la huida de Montesinos.

En una confusa maniobra, y después de llegar a Panamá, Montesinos regresa inesperadamente el 23 de octubre y acelera los acontecimientos. El movimiento sigue sin estar claro, aunque parece sustentarse en un incorrecto cálculo del control que tiene sobre el Ejército en un momento en que se está produciendo una desbandada general. Fujimori dirige personalmente en los días siguientes una cómica búsqueda del prófugo, eludiendo ostensiblemente el registro de locales militares, al mismo tiempo que Montesinos vuelve a salir del país, con destino a Venezuela en esta ocasión. Con los vladivideos, sin embargo, ya está abierta la caja de truenos, y las declaraciones con denuncias contra el régimen se suceden de forma abrumadora. En ese contexto la coalición del gobierno en el Congreso se divide, los militares se distancian de los oficiales más ligados al régimen y Fujimori, finalmente, aprovecha su salida del país en una gira por Asia y se refugia en Japón. Desde allí envía una carta de dimisión. El Congreso rechaza la carta, lo destituye por “incapacidad moral permanente” y nombra

presidente provisional a Valentín Paniagua, congresista opositor. Lo que sucede después, como suele ser habitual, es otra historia.

Capítulo 9. Conclusiones

Este estudio comenzaba con una distinción analítica básica entre la explicación del origen de la crisis, la explicación de la solución de la crisis y la explicación de las acciones de gobierno posteriores, reflejo claro tanto de los problemas en la conexión entre lo que tiene de contingente una crisis y la prolongación de variables en el medio plazo como, más en particular, de los problemas que para la lógica estratégica genera el tipo de incertidumbre producida por la crisis. En relación con esa distinción planteábamos un argumento secuencial básico. Que los golpes de Estado se producen como resultado de un cálculo de costes, beneficios y amenazas. Que las crisis se resuelven dependiendo de la capacidad para acaparar recursos coactivos y para reducir la incertidumbre a la hora de tomar decisiones. Que la conexión entre la crisis y las políticas posteriores va a depender de la equivalencia entre la solución de la crisis y los objetivos planteados antes de la misma. Que, a pesar de esta apariencia, la crisis combina continuidad y ruptura, en una lógica que ha dependido de la forma en que la consistencia institucional ha modificado las preferencias, cálculos, recursos y estrategias de políticos y militares en cada uno de esos momentos. En esta línea entre continuidad y ruptura hay varios argumentos que se pueden replantear tras la descripción y que tienen que ver con una preocupación central. A saber, hasta qué punto los resultados de una acción responden a los objetivos buscados y hasta qué punto son consecuencia de un contexto estratégico o de unas condiciones más o menos amplias.

9.1.- la relación entre las condiciones y el desencadenamiento de la crisis

¿Hay unas situaciones más proclives que otras, y de forma estructural, a intentonas golpistas? La primera idea que se ha visto corroborada estaba ya relativamente consensuada, y pareciera ir en contra de esta posibilidad. No podemos concluir que haya un contexto tipo en el origen de la crisis o, para ser más precisos, ha sido imposible correlacionar de forma unívoca la crisis con sus variables más evidentes. Sucesivamente, hemos visto que si hasta 1956 los golpes de Estado guardaban una relación directa con el nivel de protesta social, las acciones golpistas siguieron

produciéndose en los años sesenta a pesar del declive de ésta. Todavía es más complicada la relación con el contexto económico o con la presencia de retos radicales después de la instauración democrática de 1980. En este caso la cuestión es por qué no se produjo un golpe antes de 1992 si, como hemos visto, las condiciones estaban presentes desde mucho antes. Por último, el mismo contexto internacional parece haber sido perfectamente prescindible en el esquema de decisión golpista. En suma, resulta meridianamente claro que el contexto se ha caracterizado por una fuerte movilidad que impide establecer una relación directa con la crisis.

Que no siempre hayan coincidido en importancia las mismas dimensiones no equivale a considerar que el contexto sea indiferente, sino que modifica la cuestión hacia otra más concreta: ¿Qué ha hecho que la crisis se desligue de unas condiciones y no de otras, en unas ocasiones sí y en otras no? El punto de vista adoptado, que las condiciones no existen al margen de las estructuras, ideas y acciones de los actores con poder de veto, ha abierto el camino a una explicación más atenta a los efectos del contexto y menos a los elementos, demasiado diversos, que originan dichos efectos. En otras palabras, que lo importante no era un tipo de contexto objetivo sino el que llegara a producir un efecto concreto, resultado que en todo caso puede deberse a una multiplicidad de variables móviles. Así, la crisis fiscal, los problemas de desarrollo, los retos guerrilleros y la protesta social pasan por el tamiz del proceso político, y las creencias sobre la eficacia y conveniencia del sistema político pasan por el tamiz de las reglas que lo sostienen. En este marco, para la crisis ha sido más importante el relajamiento o el declive normativo, la pérdida de poder para penalizar acciones transversales, que elementos directos del contexto. Esos efectos se pueden catalogar con cierta precisión como un marco cognitivo de ruptura, un debilitamiento de la estructura política, y una estructura de relación entre campos con límites controvertidos; y este catálogo es el que puede considerarse como condición de oportunidad para que se produzca una crisis. De los tres ha habido uno que, por una mezcla de reiteración y capacidad para dar sentido a otros factores, ha jugado un papel decisivo: en todos y cada uno de los golpes nos encontramos con que en los meses anteriores se ha producido una acusada dessectorialización del campo político. Las declaraciones públicas de los mandos militares en 1968 contra acuerdos políticos tomados por la Presidencia Belaúnde o las advertencias del mismo origen hacia el Congreso desde 1991 apuntan claramente en esa dirección. Por tanto, la cuestión se ha reformulado de forma más específica. ¿Hay unas

situaciones más proclives que otras a sacar temas políticos fuera de su ámbito de decisión?

La respuesta la hemos buscado en la relación entre el contexto y los juegos de poder antes de la crisis y, más en concreto, en las respuestas del Estado a retos externos y en las creencias de las élites pivotaes sobre las consecuencias de tales respuestas. Por ello nos hemos centrado en el cálculo del contexto por parte de los actores con poder de veto, apreciando la forma en que se ha movido entre una definición del mismo como oportunidad y como amenaza. En ambos casos consiste en un cálculo de costes-beneficios en un sentido amplio, aunque en dos direcciones opuestas. Lo que se amenaza es una posición mientras que la oportunidad lo es para cambiar o afianzar una posición. El origen de los golpes ha sido congruente con esta distinción y nos ha permitido escindir dos motivaciones básicas según hayan predominado los cálculos de oportunidad o de amenaza.¹⁶⁶ Por supuesto, en toda situación de crisis actúan varios y no un único mecanismo, según cada sujeto, y precisamente ha sido la combinación de mecanismo concreto con sujeto concreto la que ha explicado la variación de situaciones. Dependiendo de qué tipo de idea predominó, el cálculo de costes y los mismos objetivos políticos que hay detrás de un golpe se vieron afectados de forma diferente. Así, sin ir más lejos, la idea de amenaza ha hecho primar la posibilidad de control de cambios mientras que la de oportunidad lo ha hecho de la toma del poder en un sentido estricto, lo cual ha repercutido claramente sobre el tipo de gobierno buscado después del golpe y el alcance de las acciones que se le asociaban.

En fin, esto ha llevado a una tercera y definitiva reformulación de la cuestión hacia la pregunta de si hay algún aspecto concreto en la situación que nos permita identificar qué mecanismo será activado. Aunque a priori pareciera que el cálculo de oportunidad podía ser menos sofisticado que la noción de amenaza, lo cierto es que ha contribuido más que ésta a afianzar la idea de que el elemento diferenciador clave es la amplitud del ámbito de interés del sujeto en cuestión. Cuanto mayor ha sido, más ha tendido a tipificar el conflicto en términos de amenaza, lo cual equivale a considerar que lo que se puede entender como una oportunidad estructural, la debilidad del Estado, siendo el factor clave para activar movimientos golpistas, no por ello guarda una relación idéntica con éstos en todos los casos. Esto es, que si bien todo golpe de Estado se ha relacionado

¹⁶⁶ Por supuesto, recordemos, el cálculo de amenaza es en sí mismo un cálculo de oportunidad secuenciado: de oportunidad de que la amenaza prospere, de oportunidad de toma del poder, y de oportunidad de que con la acción de ruptura se ponga fin a la amenaza. El cálculo puro de oportunidad se limita al intermedio.

directamente con esta debilidad, la dirección seguida ha sido distinta según la lectura que se ha hecho de la misma, y esto es algo que ha tenido que ver de forma inequívoca con la definición de sistemas de evaluación y con la formación de preferencias institucionales o, lo que viene a ser lo mismo, con características institucionales y organizativas.¹⁶⁷

Si retomamos la conclusión de que la debilidad estatal es el resultado de variables diversas y móviles en el tiempo, el elemento dinámico de la explicación se ha desplazado sin muchas estridencias hacia la explicación de qué restringe y qué amplía el ámbito de interés de los actores que –potencialmente- pueden emprender una acción golpista. En concreto respecto a dos temas, el grado de conflictividad en los márgenes del sistema y las preferencias a la hora de definir la agenda gubernamental -sus contenidos y su proceso de agregación-. Dos posibilidades se han hecho presentes. La primera que se llevaran a cabo acciones que alcanzaran el umbral de amenaza existente, como ocurriera hasta los años sesenta. La segunda que el umbral de amenaza bajara, como sucedió desde 1962 y nuevamente hacia 1992.

9.2.- Instituciones, juegos políticos y ruptura

Esta movilidad en el umbral de amenaza, en todo caso, ha tenido que ver con la tendencia constrictiva/expansiva de lo que se considera como propio, esto es, del límite entre campos, lo que a su vez se ha mostrado muy sensible a modificaciones provocadas por acciones estatales antes de la crisis, modificaciones que han seguido dos direcciones: 1) debilitando al Estado en su conjunto; y/o 2) desectorializando de forma cambiante los campos político y militar. Frecuentemente el primero ha sido consecuencia del segundo, pero no necesariamente. Volviendo a los datos, éstos son elocuentes. Tanto en 1968 como en 1992 el Estado se encuentra con unos recursos seriamente limitados en el sentido de decrecientes, lo que desemboca en una situación donde el eje de la agenda pública es la ampliación de las capacidades estatales. Las

¹⁶⁷ Esto hace perfectamente comprensible que lo que para unos sea una oportunidad para otros sea una amenaza. De hecho en cada uno de los casos presentados, posiblemente con la excepción de 1968, el que un grupo importante apreciara una amenaza como grave se convirtió, prácticamente sin mediaciones, en una oportunidad para elites alternativas. Es el caso de Billingham, Leguía, Sánchez Cerro, Benavides, Odría o Belaúnde Terry, que marcaron el camino que después siguió Fujimori.

razones por las que el Estado se encontraba tan limitado son diferentes pero, siendo el resultado lo que aquí nos interesa, los dos periodos que contemplamos marcan semejanzas llamativas. Cuando hay una percepción de debilidad estatal y se quiere modificar esa situación, las cuestiones de gestión se convierten en claves. En ellas se van a dirimir las disputas. Ahora bien, de forma casi unánime nos encontramos con que se ha reiterado una situación en concreto: la incapacidad para encontrar una solución a los juegos de gestión pública por parte de los políticos a raíz de la división entre las elites. Sus efectos han sido de tres órdenes: 1º) generando una difusa percepción de prescindibilidad de la forma de gobierno, lo cual alimenta la falta de voluntad de parte de los agentes gubernamentales a la hora de reprimir al grupo de ruptura -equivale a una oportunidad estructural-; 2º) modificando el orden de preferencias militares ,y en ocasiones de políticos, sobre formas de gobierno; y 3º) generando y haciendo factibles discursos sobre amenazas institucionales, concretas o genéricas, relacionadas con el debilitamiento del Estado, que llevaban a mover los límites del ámbito de interés entre campos. Esto es, las acciones concretas del Estado -de la dirección política del mismo- han cambiado el orden de preferencias, los sistemas de evaluación y el cálculo entre los costes de la inacción y los costes del golpe. Tanto en 1968 -respecto a la reforma agraria o la política en relación al capital extranjero- como en 1992 -respecto a la estrategia contraguerrillera- esto se ha apreciado claramente en el caso de -parte relevante de- los militares.

Por supuesto, ni toda división elitista ni todo problema insoluble tienen por qué haber creado una oportunidad y mucho menos generado una amenaza. Lo que sí parece relevante es que provocaran o no un bloqueo de la agenda gubernamental en un momento donde el Estado se ve debilitado en alguno o todos sus componentes.¹⁶⁸ En función a esto podemos aceptar que el debilitamiento institucional vino a multiplicar las líneas de acción y, en particular, a crear situaciones favorables a líneas de acción “prohibidas”. Los resultados, sin embargo, no siempre han seguido la misma dirección. En 1968 la debilidad estatal desembocó en una pérdida de fronteras de la política mientras que en 1992 fue el ámbito militar en que se resquebrajó, y ésta es una

¹⁶⁸ Para completar el espectro la movilización de los años treinta y cuarenta demostró que no se trata de un balance de suma cero: desectorializó al mismo tiempo a la política, por la incapacidad de las elites tradicionales de ampliar las intermediaciones que institucionalizaran el conflicto social, y a lo militar, por la competencia entre fuerzas externas para atraer recursos militares -incluida la simpatía de la tropa atravesando transversalmente los canales jerárquicos-.

diferencia que cabe achacar en exclusiva las capacidades de acción institucionales y a la dirección en que se venía produciendo el conflicto entre límites cívico-militares.

Respecto al primer elemento, las capacidades de acción institucionales, ha resultado evidente que se asientan firmemente en el reparto institucional de recursos. Esto se ha visto escindido en dos dimensiones. Por un lado, los recursos materiales entre actores y entre instituciones han tenido un efecto claro, además de en la forma en que se ha solucionado la crisis, sobre los cálculos de costes. Por otro lado, conviene detenerse en la idea de que el reparto institucional es algo que, en un Estado debilitado, difiere significativamente del reparto real de recursos. En otras palabras, que recursos normativos y recursos efectivos no tienen por qué coincidir, siendo la disparidad de posibilidades la que más directamente incide en quién toma la iniciativa golpista y, cosa por demás distinta, quién soluciona la crisis.

Respecto al segundo elemento, el carácter conflictivo de los límites entre ámbitos estatales, tomando como referencia los sistemas de decisión en seguridad externa, seguridad interna, política pública general, elección de liderazgo, presupuesto militar y organización interna y del sistema de defensa, los límites entre la política y lo militar han estado sujetos a grandes fluctuaciones. En un extremo nos hemos encontrado con la tutela militar de la política de los años sesenta y en el otro con la cooptación política de los militares por Fujimori, en un esquema que reproduce el de los años veinte. Esta variación ha tenido claramente que ver con la solidez del entramado institucional militar a la hora de comprometer a sus miembros y evitar influencias externas, lo que generaba o bloqueaba las posibilidades de configurar alianzas. Por un lado, una mayor solidez ha constreñido las oportunidades individuales para crear alianzas, pero al mismo tiempo ha generado una oportunidad estructural de acción colectiva que en los años sesenta se mostró no sólo en el aspecto más espectacular de los golpes de Estado sino que gravitó sobre muchas decisiones cotidianas en los periodos democráticos. La consolidación militar creó un conjunto de privilegios que amparó un proceso con dos caras, pues al mismo tiempo que expandía las áreas consideradas de interés militar con ello expandía las fuentes potenciales de amenaza institucional. Por otro lado, dos tipos de situaciones opuestas han creado oportunidades para alianzas transversales entre políticos y militares: en un extremo, la debilidad política aunada con problemas de disciplina militar, como hemos visto entre los años veinte y los cincuenta; en el otro extremo, el debilitamiento de las reglas militares como consecuencia del debilitamiento general del Estado, circunstancia que apreciamos en los años ochenta de la mano de la crisis fiscal

del Estado. En el primer caso los militares podían contar con la autonomía que otorgaran unos recursos sólidos, generando una dinámica fluida donde venían a renovar las elites políticas. Sánchez Cerro, Benavides y Odría son los nombres más destacados de un abundante grupo de oficiales que aprovechó los recursos militares para entrar en política y competir con ventajas sobre las elites civiles. Por el contrario, en el segundo caso los militares han acabado por convertirse en instrumentos de la elite política, en un proceso de desprofesionalización militar originado en el estrechamiento de los privilegios económicos y jurisdiccionales del oficio militar. Ambos casos han coincidido, no obstante, en un elemento. La disponibilidad de recursos militares para ser empleados en la política, consecuencia directa de los problemas de delimitación militar antes que política. A la inversa, cuando en los años sesenta esa delimitación hacia adentro era clara, el uso político de recursos militares fue muy diferente. Se basó en los problemas de delimitación de la política y consistió en la expansión de lo militar hasta eliminar los juegos políticos.

Por tanto, en cuanto al origen del golpe, podemos concluir que si la decisión golpista ha sido el resultado acciones estatales que modificaban los cálculos de algunos actores, el que éstos sean unos y no otros ha dependido de la consistencia militar institucional.

9.3.- La relación entre las condiciones y la salida de la crisis

Si hay algo que ha destacado durante la coyuntura de la crisis es que, incluso en el momento más decisivo, las alternativas siempre han existido y cosas inesperadas han sucedido o podrían haberlo hecho. El origen de esto ha sido doble. En unos casos nos hemos encontrado ante palpables “torpezas” estratégicas, como cuando el general Zenón Noriega fracasa en 1954 ante Odría, pese a ser Ministro de Guerra y contar con el mando de las tropas en Lima, o los reiterados pronunciamientos apresurados antes de lograr apoyos amplios. En estos últimos casos el temor a ser descubiertos antes de poder actuar fue una razón clave, pero en términos más generales hemos encontrado una causa principal: una vez comprometida la acción se han encontrado con que los cálculos de costes que hicieran al principio no eran tan claros entonces y, asociado a esto, con que la respuesta de otros actores se convertía en algo relativamente imprevisible. Esto ha tenido que ver con la segunda razón por la que la salida de la crisis ha sido algo abierto: en ningún caso un único actor o coalición ha contado con el monopolio fáctico de los

recursos, y esto ha sido posible porque no cabe considerar a las FFAA como un actor unitario. La prueba más palpable se dio cuando más cerca de ello estaban, en los años sesenta. Al final quien decidió esa –y el resto de- crisis fue la parte más resuelta a hacer uso de la fuerza, y esta decisión descansó sobre una base doble: el reparto de recursos antes de la crisis y la reducción de posibles respuestas llevando a cabo acciones sin retorno, que comprometían su posición por completo en caso de fracasar.

Estos dos aspectos tienen un obvio origen antes de la crisis. El primero tiene que ver con los recursos acumulados y con el tipo de recursos de que se trate, y por una simple razón. Aunque ha sido innegable que muchos recursos han perdido valor durante la crisis -véase a modo de ejemplo el carácter anecdótico a que quedaron reducidos los gobiernos parlamentarios alternativos a Fujimori en 1992-, y otros recursos se revalorizaron, lo cierto es que no se trataba de recursos nuevos y que si la crisis modificó su valor, su distribución es previa a la misma. El segundo de esos aspectos, la realización de acciones sin retorno, ha tenido que ver con dos fuentes. Por un lado con qué tipo de cálculos predominó. Si se trató del cálculo de amenazas la tendencia fue a apoyar soluciones de fuerza. Por el contrario con un cálculo de oportunidad las probabilidades de que juegos institucionales contrarrestaran movimientos elitistas fueron mayores y, por tanto, resultó más dudoso comprometerse en acciones sin vuelta atrás cuando se podía conseguir lo mismo sin tantos riesgos. Por otro lado el aprendizaje y la acumulación de experiencias ha sido clave. De hecho este ha sido un factor que ha mediado de forma consistente y constante entre condiciones previas, coyunturas de crisis y resultados a medio plazo, añadiendo información sobre el resto de actores, sobre la eficacia de recursos y líneas de acción, y sobre la validez y posibilidad de alcanzar unas u otras preferencias. Hasta cierto punto, que la trayectoria de intervenciones militares en política fuera a influir en los golpes posteriores, y en la misma gestión de las relaciones cívico-militares en un sentido más general, era algo previsible. Incluso se podía obviar y dar por sobreentendido si no fuera por una cosa: La incidencia de la experiencia ha variado en el tiempo y entre instituciones.

Dos han sido las variables con han podido explicar esto: una relativamente inalterable como es el tipo de juegos y reglas que se generan en cada campo, que facilita o bloquea la asimilación colectiva de experiencias; otra tan móvil como es la consistencia institucional. Aquí estriba precisamente una de las mayores diferencias entre el comportamiento militar y el político. Cuanto más integrado y estable ha sido un campo o una institución, más probabilidad se aprecia a la hora de integrar hechos pasados en

cálculos presentes o, lo que es lo mismo, concebir formatos de juego reiterados. Las enseñanzas, por así decirlo, precisan de un lugar de aprendizaje. Al mismo tiempo, los beneficios que otorgan las reglas de cada campo y los recursos en juego han hecho que esa reiteración produjera efectos muy distintos sobre las respectivas estrategias de consolidación y reproducción institucional, lo que ha servido para explicar la paradoja de la deslealtad política bajo presión militar. Así el militarismo ha incidido negativamente sobre la posibilidad de convertir los juegos políticos en formatos de juegos reiterados, achicando el horizonte temporal de la interacción política. Por el contrario, los militares sí han sido capaces de convertir los golpes de Estado en juegos reiterados como una parte del quehacer institucional. De ahí que el desarrollo de un golpe de Estado se haya convertido en un asunto de rutina técnica cuyos pasos son muy conocidos, desde la preparación de planes de contingencia por los servicios de inteligencia o por los estados mayores hasta la rutina de indicios públicos previos (Kees Koonings y Dirk Kruijt, 2003: 57). Todo esto va en una dirección clara: los militares han contado con repertorios de acción aprendidos con los cuales reducir la incertidumbre sobre los resultados de la crisis.

Al mismo tiempo este aprendizaje se ha extendido desde la crisis al ejercicio del gobierno posterior. Precisamente si encontramos diferencias indiscutibles entre los dos períodos estudiados, éstas se deben en buena medida a los hechos del GRFA. Sin la crisis de 1968 no sería comprensible ni el nuevo papel presidencial ni la renuencia militar a participar directamente en el gobierno en 1992: La experiencia ha jugado directamente sobre las tendencias contractivas o expansivas en la temática entre campos. Así, si el éxito de 1962 incidió directamente en el interés generalizado por temas de gestión de los militares, los problemas del GRFA llevaron a una clara contracción durante los años ochenta, ligada a la conciencia de los efectos perversos que se asociaban a un gobierno militar prolongado.

9.4.- La relaciones entre condiciones y resultados

La misma interacción entre cálculos de amenaza/oportunidad del contexto, debilitamiento estatal/institucional, y tendencias constrictivas/expansivas en los límites entre campos, se encuentra en la raíz de la explicación de una última cuestión: hasta dónde llega la trayectoria de crisis.

De forma típica la posibilidad de que la trayectoria de la crisis se prolongara en el medio plazo la hemos identificado con la presencia de una secuencia en dos pasos. El primero con que hubiera una conexión entre las condiciones previas y las estructura estatal post-crisis, conexión obviamente enlazada por cual fuera la solución de la crisis. El segundo con que hubiera una conexión entre dicha estructura estatal y los acontecimientos políticos posteriores. El punto clave entre ambos, y la gran diferencia entre casos, ha estribado en los problemas y avances para llevar a cabo una intermediación institucional de la política y un restablecimiento de límites claros entre campos, con viejos o nuevos principios.

Varias cosas se pueden apuntar al respecto. De forma descriptiva, en todos los casos ha resultado evidente que un resultado inmediato de un golpe de Estado exitoso ha consistido en un aumento dramático del poder del Estado en la sociedad, originado en la puesta en juego de recursos coactivos y en la relegación o directa eliminación de la oposición. Su continuación, sin embargo, ha dependido de si se han establecido o no nuevas estructuras que permitan atenuar conflictos ajenos a la política. Si no es así, esto es, cuando los límites entre campos que se han roto con la crisis no se recomponen, la tendencia previsible a medio plazo es a una reducción del poder de la estructura de gobierno en la sociedad, consecuencia directa del hecho de que sin intermediaciones todo conflicto deviene político y un atentado directo contra la forma de dominio.

Ahora bien, esto es algo que se ha mostrado muy dependiente del tipo de actores victoriosos. En los años setenta los militares se encontraron con una contradicción de casi imposible solución: o bien renunciaban a las reglas militares, convirtiéndose en unas FFAA directamente políticas, o bien las mantenían y tenían que enfrentarse a toda protesta que se presentara. Cuando los proyectos de control estatal de la movilización estallaron en forma de conflicto interno, se encontraron con que la simple movilización sindical salarial tenía consecuencias políticas porque carecían de estructuras para encuadrarla. Por el contrario, allí donde intervienen alianzas elitistas con elementos políticos la aceptación de formas de intermediación es más factible, aunque se trata de pantallas de carácter plebiscitario como con Fujimori. Nuevamente la diferencia entre amenaza y oportunidad parece clara.

Esta distinción tiene también mucho que ver con el mantenimiento de la relación entre condiciones, gobierno y políticas o con su cortocircuito. Hemos visto que la tendencia de una institución con elevados atributos normativos es a actuar de forma voluntarista, verbalizando sus capacidades de resolución. Ahora bien, una vez finalizada la crisis

sucede que el contexto, que parecía perder importancia frente al intercambio pura de jugadas, aparece en un primer plano, y el margen de maniobra de los nuevos gobiernos pasa a depender no sólo de su capacidad para controlar el conflicto o minimizar la oposición, sino también de elementos que no siempre se encuentran a su disposición. Esto genera una dificultad fundamental a la hora de hablar de consecuencias a medio plazo en formas de políticas públicas, puesto que como está bastante contrastado, resulta casi imposible discriminar qué es efecto de la forma en que se solucionara la crisis, qué es efecto de la interacción con el contexto, y qué es efecto de cambios seculares. No obstante, sobre la posibilidad de que hubiera una relación entre las políticas públicas posteriores y toda la trayectoria de crisis hemos ido apuntando varios argumentos. El primero es que la idea de amenaza ha llevado aparejada la intención de controlar los cambios, lo cual genera orientaciones de gobierno que enlazan una trayectoria temporal amplia. Por el contrario la idea de oportunidad ha hecho de la toma y control del poder el objeto mismo de toda la acción, lo cual ha generado comportamientos más pragmáticos y adaptativos a la contingencia una vez en el gobierno.

El segundo que el aprendizaje y la acumulación de experiencias se ha extendido desde la crisis al ejercicio del gobierno posterior. Precisamente si encontramos diferencias indiscutibles entre los dos períodos estudiados, éstas se deben en buena medida a los hechos del GRFA. Sin la crisis de 1968 no sería comprensible ni el nuevo papel presidencial ni la renuencia militar a participar directamente en el gobierno en 1992: La experiencia ha jugado directamente sobre las tendencias contractivas o expansivas en la temática entre campos. Así, si el éxito de 1962 incidió directamente en el interés generalizado por temas de gestión de los militares, los problemas del GRFA llevaron a una clara contracción durante los años ochenta relacionada con la comprensión de que un gobierno militar prolongado podía tener efectos perversos, tanto previsibles como inesperados. Incluso allí donde había unas orientaciones de gobierno claras el surgimiento de nuevos problemas antes no imaginados, el funcionamiento de constricciones inesperadas, o la simple interacción con el sistema de Estados, que impone el haber tomado el poder, suponen cortocircuitos pragmáticos en las previsiones y posibilidades contenidas en los golpes de Estado.

El tercero que cuando lo que se debilita antes de la crisis es el Estado en su conjunto los intentos por reforzar al Estado enlazan claramente la crisis con las políticas públicas posteriores. Por el contrario, cuando se trata únicamente de redefinir las relaciones entre instituciones el alcance llega hasta ahí. Evidentemente el cambiar esas relaciones

modifica por completo el sistema de decisión y las políticas estatales que salen del mismo, pero eso aleja directamente las mismas de condiciones e intenciones iniciales. La conexión no está entonces aquí sino en algo más específico que la interacción entre factores: que el tipo de gobierno formado tras el golpe es fruto del tipo de alianza golpista, y que dependiendo de las estructuras de poder generadas la respuesta en esa interacción será más o menos rígida ante la variación de coyunturas y presiones. La respuesta a este contexto en forma de políticas pública es la que permite cerrar o ampliar el ciclo temporal. Así, para finalizar, cuando los militares tomaron el poder en 1968, lo que hicieron fue prolongar la verbalización de sus capacidades que venían haciendo como institución desde antes, de manera que la continuidad estriba en una continuidad institucional antes que en la prolongación de un supuesto proyecto de gobierno previo. Por el contrario, Fujimori pronto aceptó las presiones del contexto internacional y produjo cambios que respondieron, más que a factores previos, a una reconsideración del contexto postcrisis. Hay pocas dudas de que en esto se aprecia la diferencia entre institución, que intenta mantener sus reglas, y elite, que acepta un comportamiento más pragmático habida cuenta una ruptura de las reglas. Pero también, y esto cierra el argumento, una diferencia entre una concepción como amenaza, que se dirige, que exige acabar con las condiciones que la generaran, y una concepción de oportunidad, que acaba en la toma del poder y admite fórmulas más flexibles con el mismo objetivo.

Bibliografía

- Abad Yupanqui, Samuel B. y Garcés Peralta, Carolina (1993): "El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe." en Comisión Andina de Juristas, *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima, Comisión Andina de Juristas: 85-190.
- Abugattás, Juan (1990): *Estado y sociedad: relaciones peligrosas*. Lima, DESCO.
- Abugattás, Juan (1995a): "Las FFAA en el siglo XXI." *Cuestión de Estado*, n° 12-13: 19-33.
- Abugattás, Juan (ed.) (1995b): *Sociedad, partidos y estado en el Perú: estudios sobre la crisis y el cambio*. Lima, Luis Alfredo Ediciones.
- Acevedo, Domingo E. y Grossman, Claudio (1996): "The Organization of American States and the Protection of Democracy." en Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty. Collective Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 132-149.
- Adrianzén, Alberto (1991): "Y la oposición, ¿Dónde está?" *Quehacer*, n° 70: 10-13.
- Adrianzén, Alberto (1992a): "Democracia y partidos en el Perú," *Pretextos*, n° 3/4: 7-19.
- Adrianzén, Alberto (1992b): "Democracia y partidos políticos en el Perú: ¿una transición perpetua?" en Manuel Antonio Garretón, coord., *Los partidos políticos en el inicio de los noventa: seis casos latinoamericanos*. Santiago de Chile, FLACSO: 61-75.
- Adrianzén, Alberto (1994): "Dispersión política, partidos y rito electoral." *Quehacer*, n° 91: 4-9.
- Adrianzén, Alberto y Burgos, Hernán (1995): "Entrevista exclusiva con Quijano." *Quehacer*, n° 94: 4-16.
- Agüero, Felipe (1992): "The Military and the Limits to Democratization in South America" en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel J. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame –Indiana-, University of Notre Dame Press: 153-198.
- Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds.) (1998): *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami, North-South Center Press.
- Alarco, Germán; Hierro, Patricia del; y Salas, Carmen (1990): *Economía peruana: 1985-1990, enseñanzas de la expansión y el colapso*. Lima, Fundación F. Ebert.
- Alarcón Glasinovich, Walter (1991): "Clases populares, cultura política y democracia." *Socialismo y Participación*, n° 54: 1-13.
- Almond, Gabriel A.; Flanagan, Scott C. y Mundt, Robert J. (comps.) (1973): *Crisis, choice, and change: historical studies of political development*. Boston, Little Brown.
- Almond, Gabriel A.; Flanagan, Scott C. y Mundt, Robert J. (1992): "Crisis, Choice, and Change in Retrospect." *Government and Opposition*, vol. 27, n° 3: 345-367.
- Álvarez Junco, José (1994): "El populismo como problema" en José Álvarez Junco y Ricardo González Leandri, comps., *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel: 11-38.
- Amat y León, Carlos (1987): "Políticas económicas generales en el proceso social, 1950-1985." *Cuadernos Americanos*, n° 4: 59-88.
- Anderle, Adam (1985): *Los movimientos políticos en el Perú entre las dos guerras mundiales*. La Habana, Casa de las Américas.
- Angell, Alan (1984): "The Soldier as Politician: Military Authoritarianism in Latin America." en Dennir Kavanaugh y Gillian Peele, ed., *Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S. E. Finer*, Boulder, Westview Press: 116-143.

- Anónimo (1990): *Apreciación de Inteligencia al 20 de febrero de 1990. (addenda del 8 de abril; addenda del 13 de junio)*. Lima, mimeo.
- Apter, David E. (1972): *Política de la modernización*. Buenos Aires, Paidós.
- Arce Borja, Luis y Talavera Sánchez, Janet (1988): "La entrevista del siglo. Presidente Gonzalo rompe el silencio." *El Diario*, n° 496, monográfico, 31 de julio de 1988.
- Arciniega, Alberto (1990): "Las armas de un general" (entrevista). *Quehacer*, n° 62, diciembre 1989-enero 1990: 38-43.
- Ary Dillon Soares, Glaucio (1999): "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: los programas de estabilización en América Latina." *Revista de Estudios Políticos*, n° 106: 45-63.
- Asociación Pro Derechos Humanos (1999): *Alegato por Cayara*. Lima, Edipapel.
- Astate, Javier León y Paredes Lanatta, Carlos (1988): *Del crecimiento generalizado a la crisis de la economía: balance y perspectiva*. Lima, Fundación F. Ebert.
- Astiz, Carlos (1969): *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- Astiz, Carlos y García, José (1972): "The Peruvian Military: Achievement Orientation, Training and Political Tendencies." *Western Political Quarterly*, n° 4, diciembre: 667-681.
- Axelrod, Robert (1980): "More Effective Choice in Prisoners' Dilemma." *Journal of Conflict Resolution*, n° 24: 379-403.
- Axelrod, Robert (1986): *La evolución de la cooperación*. Madrid, Alianza Editorial.
- Aya, Rod (1989): "La Révolution en échec: des situations révolutionnaires sans dénouements révolutionnaires." *Revue Française de Sociologie*, vol. XXX, n° 3/4: 559-586.
- Aya, Rod (1990): *Rethinking Revolutions and Collective Violence: Studies on Concept, Theory, and Method*. Amsterdam, Het Spinhuis.
- Aya, Rod (1994): "Explaining revolutionary violence: A refutation." *Theory and Society*, vol. 23, n° 6: 771-775.
- Balbi, Carmen Rosa (1980): *El partido comunista y el APRA en la crisis revolucionaria de los años treinta*. Lima, G. Herrera Editores.
- Balbi, Carmen Rosa (1988a): *Las relaciones Estado-sindicalismo en el Perú: 1985-1987*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Balbi, Carmen Rosa (ed.) (1988b): *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima, DESCO.
- Balbi, Carmen Rosa (1989a): "Sendero y los sindicatos. Senderos minados." *Quehacer*, n° 61: 48-57.
- Balbi, Carmen Rosa (1989b): "Estrategias obreras: la recesión silenciosa." *Quehacer*, n° 59: 12-22.
- Balbi, Carmen Rosa (1989c): *Identidad clasista en el sindicalismo: su impacto en las fábricas*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Balbi, Carmen Rosa (1992): "Del golpe del 5 de abril al Congreso Constituyente Democrático: los problemas de la transición a la democracia." *Pretextos*, n° 3-4: 41-61.
- Balbi, Carmen Rosa (1994): "Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú." *Debates en Sociología*, n° 19: 91-117.
- Balbi, Carmen Rosa (1996): "El fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía." *Pretextos*, n° 9: 187-223.
- Balbi, Carmen Rosa (ed.) (1997): *Lima: aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Balbi, Carmen Rosa (2000): "Pérou: l'élection présidentielle de 2000 et l'impossible maintien au pouvoir d'un régime autoritaire." *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 38: 5-28.
- Ballón, Eduardo (ed.) (1986a): *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

- Ballón, Eduardo (ed.) (1986b): *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Ballón, Eduardo (1987): "Estado, sociedad y sistema político peruano: una aproximación inicial." *Síntesis*, n° 3: 95-121.
- Ballón, Eduardo (1991-1992): "La democracia en los tiempos del cólera: Perú 1970-1990." en Pablo González Casanova y Marcos Roitman, eds., *La democracia en América Latina. Actualidad y Perspectivas*. Madrid, UCM/UNAM: 231-251.
- Ballón, Eduardo (1995): "¿La crónica de una muerte anunciada?" *Quehacer*, n° 93: 41-45.
- Banco Mundial (1989): *Perú: políticas de control de la hiperinflación y de iniciación de la recuperación económica*. Washington D. C., Banco Mundial.
- Baqués, Joseph (2004): "La profesión y los valores militares en España." *Revista Internacional de Sociología*, n° 38, mayo-agosto: 127-146.
- Barandiarán Pagador, Luis (1995): *Desarrollo y gasto militar (el caso peruano)*. Lima, Apoyo.
- Basadre, Jorge (1961): *Historia de la República del Perú*. Lima, Ediciones Historia.
- Basadre, Jorge (1992): *Perú: problema y posibilidad y otros ensayos*. Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Belaúnde Terry, Fernando (1959): *La conquista del Perú por los peruanos*. Lima, Tawantinsuyu.
- Belaúnde, Víctor Andrés (1940): *La crisis presente, 1914-1939*. Lima, Ediciones Mercurio Peruano.
- Belaúnde, Víctor Andrés (1966): *El debate constitucional*. Lima, Villanueva.
- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas (1968): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1984): *El parlamento por dentro*. Lima, DESCO.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1987): "Izquierda Unida: los retos y las dudas." *Síntesis, Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, n° 3: 156-166.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1989): *La Constitución diez años después*. Lima, Fundación F. Ebert.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1995): "El Perú: elementos para una interpretación de la crisis partidaria." en Carlos Fernández Fontenoy, coord., *Sociedad, partidos y Estado en el Perú*. Estudios sobre la crisis y el cambio. Lima, Universidad de Lima: 127-190.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1996): "Partidos políticos y democracia en el Perú." *Socialismo y Participación*, n° 73: 45-53.
- Bernales Ballesteros, Enrique y Rubio Correa, Marcial (1988): *Constitución y sociedad política*. Lima, Mesa Redonda Editores.
- Blanchard, Peter (1977): "A Populist Precursor: Guillermo Billinghurst." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 9, n° 2: 251-273.
- Blanchard, Peter (1982): *The origins of the Peruvian labor movement, 1883-1919*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Boggio, María Rosa; Romero, Fernando y Ansión, Juan (1991): *El pueblo es así y asá (Lógicas culturales en el voto popular)*. Lima, Instituto de Política Popular, Democracia y Socialismo.
- Bollinger, William (1987): "Perú." en Gerald Michael Greenfield y Sheldon L. Maram, eds., *Latin American Labor Organization*, Nueva York, Greenwood Press: 607-665.
- Bonilla, Heraclio (1972): "La coyuntura comercial del siglo XIX en el Perú." *Desarrollo Económico*, Vol. 12, n° 76: 305-331.
- Bonilla, Heraclio y Drake, Paul W. (eds.) (1989): *El APRA: de la ideología a la praxis*. Lima/San Diego, Centro Latinoamericano de Historia Económica y social/Center for Iberian and Latin American Studies.

- Booth, John y Seligson, Mitchell A. (1978): "Images of Political Participation in Latin America." en J. Booth y M. Seligson, eds., *Political Participation in Latin America*, Vol. I. Nueva York, Holmes and Meier: 3-26.
- Borón, Atilio (1995): *State, Capitalism, an Democracy in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner.
- Boudon, Raymond (1979): *Effects pervers et ordre social*. Paris, PUF.
- Boudon, Raymond (1998): "Social mechanisms without black boxes." en Peter Hedström y Richard Swedberg, comps., *Social mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, Nueva York, Cambridge University Press: 172-203.
- Bourdieu, Pierre (1984): "Quelques propriétés des champs." en *Questions de Sociologie*, Paris, Minuit: 113-120.
- Bourricaud, François (1967): *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires, Sur.
- Bourricaud, François (1969): "Notas acerca de la oligarquía peruana." en José Matos Mar, comp., *La oligarquía en el Perú*, Buenos Aires, Amorrortu: 3-54.
- Brady, Henry, Verba, Sydney y Lehman Scholozman, Kay (1995): "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation." *American Political Science Review*, vol. 89, nº 2: 271-294.
- Bravo Bresani, Jorge (1969): "Mitos y realidad de la oligarquía peruana." en José Matos Mar, comp., *La oligarquía en el Perú*, Buenos Aires, Amorrortu: 55-89.
- Burga, Manuel y Flores Galindo, Alberto (1981): *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Lima, Rikchay Perú.
- Busse, Erika (1992): "¿Presidente o gobierno?: La legitimidad de las instituciones y actuaciones según las encuestas de opinión. (agosto 1990-diciembre 1991)." *Debates en Sociología*, nº 17: 313-333.
- Bustamante y Rivero, José Luis (1949): *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*. Buenos Aires, Artes Gráficas.
- Bustamante, Fernando (1989): *La modernización de las FF. AA. latinoamericanas y las nuevas formas de violencia política de la década de los ochenta: el caso de los militares peruanos frente a Sendero Luminoso*. Santiago de Chile, Documento de Trabajo nº 429, FLACSO.
- Bustamante, Fernando (1990): "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, comps., *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América latina*, Montevideo, PEITHO: 27-45.
- Cáceres, Armando (1989): *El ajuste forzado: la economía peruana durante 1988*. Lima, Fundación F. Ebert.
- CAEM (1985): *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional (RESERVADO)*. Lima, CAEM.
- Cameron, Maxwell (1994): *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Cameron, Maxwell y Mauceri, Philip (eds.) (1997): *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. University Park -Pennsylvania-, The Pennsylvania State University Press.
- Cammack, Paul (1989): "Bringing the State Back In: a Polemic." *British Journal of Political Science*, vol. 19, nº 2: 261-290.
- Campodónico, Humberto (1990): "FREDEMO: tampoco recibe mandato claro de los empresarios." *Quehacer*, nº 64: 25-29.
- Caravedo Molinari, Baltasar (1977): *Clases, lucha política y gobierno en el Perú (1919-1933)*. Lima, Editorial Retama.
- Carbonetto, Daniel (1987): *El Perú heterodoxo: un modelo económico*. Lima, Instituto Nacional de Planificación/ El Virrey.
- Carbonetto, Daniel; Hoyle, Jenny; y Tueros, Mario (1988): *Lima: sector informal*. Lima, Centro de Estudios Para el Desarrollo y la Participación.

- Carrión, Julio (1998): "Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics Of Representation in Peru." en Kurt von Mettenheim y James Malloy, eds., *Deepening Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University Of Pittsburgh Press: 55-70.
- Castillo Ochoa, Manuel (1990): "Empresarios: ¿un respiro llamado Fujimori?" *Quehacer*, n° 64: 22-24.
- Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y Zovatto, Daniel (eds.) (1992): *Una tarea inconclusa. (Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991)*. San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- Chacaltana, Juan, Guzmán, Rosa y Tanaka, Martin (1993): "Crisis de representación política y clases populares." *Socialismo y Participación*, n° 62: 37-45.
- Chalmers, Douglas A. (1990): *Dilemmas of Latin American Democratization Dealing with International Forces*. Nueva York, Columbia University, The Institute of Latin American and Iberian Studies.
- Chang-Rodríguez, Eugenio (1987): "Sendero Luminoso, teoría y praxis." *Síntesis, Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, n° 3: 209-220.
- Chávez O'Brien, Eliana (1990): "¿Votaron los informales por Fujimori? Una reveladora encuesta." *Quehacer*, n° 64: 36-42.
- Chirinos Soto, Enrique (1962): *El Perú frente a junio de 1962 (prólogo de Manuel Seoane)*. Lima, Ediciones del Sol.
- Chuquimantari, Carlos (1989): "La doble lucha de los mineros." *Quehacer*, n° 60: 72-83.
- Cobas, Efraín (1982): *Fuerza Armada: misiones militares y dependencia en el Perú*. Lima, Editorial Horizonte.
- Coffignal, Georges (1992): *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*. País, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Cohen, Youssef (1994): *Radicals, Reformers, and Reactionaries: The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Collier, David (1976): *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore. John Hopkins University Press.
- Collier, David (1985): "El modelo burocrático-autoritario: síntesis y prioridades para la investigación futura." en David Collier, comp., *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México DF, FCE, 366-400
- Collier, David y Norden, Deborah L. (1992): "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 24, n° 2: 229-243.
- Collier, Ruth Berins y Collier, David (1991): *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003): *Informe final*. Página web: www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php.
- Comisión Investigadora (encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del periodo 2001-2002) (2003): *Informe final*. Lima, Congreso de la República.
- Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 (2002): *Decretos secretos y mal uso de fondos públicos: El Perú bajo el Fujimorismo*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú. Serie Documentos Parlamentarios.
- Conaghan, Catherine M. (1995): "Polls and the Public Sphere: the Spin on Peru's Fujigolpe" en Peter H. Smith, ed., *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, Westview Press: 227-255.
- Congreso de la República (2004): *En la sala de la corrupción. Vídeos y audios de Vladimiro Montesinos (1998-2000). Seis volúmenes*. Lima, Biblioteca Anticorrupción-Fondo Editorial del Congreso.
- Corcuff, Philippe (1998): *Las nuevas sociologías*. Madrid, Alianza Editorial.

- Córdova, Manuel (1990): "El proyecto neoliberal: la oportunidad perdida." *Quehacer*, n° 64: 18-21.
- Cornejo Chávez, Héctor (1975): *Socialcristianismo y la Revolución de Velasco*. Lima, Centro Andino de Capacitación y Estudios.
- Cotler, Julio (1968): "The Mechanics of Internal Domination and Social Change in Peru." *Studies in Comparative International Development*, vol. 3, n° 12: 229-246.
- Cotler, Julio (1980): "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru." en Juan José Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press: 178-206.
- Cotler, Julio (1988): "Los partidos políticos en la democracia peruana" en Luis Pásara y Jorge Parodi, comps., *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima, CEDYS: 151-191.
- Cotler, Julio (comp.) (1990): *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*. Lima, IEP/Fundación F. Naumann.
- Cotler, Julio (1992): "Descomposición política y autoritarismo en el Perú", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 15: 33-52.
- Cotler, Julio (1993): "Democracia y desintegración política en Perú", en Menno Vellinga, coord., *Democracia y política en América Latina*, México, Siglo XXI: 293-320.
- Cotler, Julio (1994a): "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú." en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. II: América Latina*, Barcelona, Paidós: 225-259.
- Cotler, Julio (1994b): *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima, IEP.
- Cotler, Julio (ed.) (1995): *Perú 1964-1994: economía, sociedad y política*. Lima, IEP.
- Cotler, Julio (1998): "'Popular Deluge', the Informal Sector, Political Independents, and the State in Peru." en Menno Vellinga, ed., *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder, Westview Press: 239-249.
- Cotler, Julio (2001): "La gobernabilidad en el Perú. Entre el autoritarismo y la democracia", en Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP: 13-75.
- Cotler, Julio (2005): *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima, IEP.
- Cotler, Julio y Grompone, Romeo (2001): *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP.
- Crabtree, Jonh (1992): *Peru under García. An Opportunity Lost*. Londres, Macmillan.
- Crabtree, John (2001): "The Collapse of Fujimorismo: Authoritarianism and Its Limits." *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, n° 2: 287-303.
- Crabtree, John y Thomas, Jim (2000): *El Perú de Fujimori*. Lima, Universidad del Pacífico/IEP.
- Cueva, Agustín (1994): *Ensayo sobre una polémica inconclusa: la transición a la democracia en América Latina*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Daeschner, Jeff (1993): *The War of the End of Democracy: Mario Vargas Llosa versus Alberto Fujimori*. Lima, Peru Reporting.
- Danapoulos, Constantine P. (ed.) (1988): *The Decline of Military Regimes: The Civilian Influence*. Boulder, Westview Press.
- Danapoulos, Constantine P. (1992): *From Military to Civilian Rule*. Nueva York, Routledge.
- Davies Jr., Thomas M. y Villanueva, Víctor (1978): *300 documentos para la historia del APRA. Conspiraciones apristas de 1935 a 1939*. Lima, Editorial Horizonte.
- De Soto, Hernando (1986): *El otro sendero*. Lima, Instituto Libertad y Democracia.

- Dean, Warren (1970): "Latin American Golpes and Economic Fluctuations, 1823-1966." *Social Science Quarterly*, junio: 70-80.
- Degregori, Carlos Iván (1986): *Ayacucho: raíces de una crisis*. Ayacucho, IER J. M. Arguedas.
- Degregori, Carlos Iván (1988): *Sendero Luminoso: los hondos y mortales desencuentros*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Degregori, Carlos Iván (1990a): *Ayacucho 1969-79, el surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Degregori, Carlos Iván (1990b): *Violencia política y respuestas desde la sociedad y desde el Estado: el caso peruano*. Columbia University, Conference Paper nº 48.
- Degregori, Carlos Iván (1991): "La estrategia urbana de Sendero: al filo de la navaja." *Quehacer*, nº 73: 26-29
- Degregori, Carlos Iván (2001): *La década de la antipolítica. Auge y caída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, IEP.
- Degregori, Carlos Iván y Grompone, Romeo (1991): *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Elecciones 1990: una tragedia en dos vueltas*. Lima, IEP.
- Degregori, Carlos Iván y Rivera Paz, Carlos (1993): *Perú 1980-1993: fuerzas armadas, subversión y democracia: redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático*. Lima, IEP, Documento de Trabajo.
- Démelas-Bohy, Marie-Danielle y Lausent-Herrera, Isabelle (1995): "Pérou: le pouvoir selon Fujimori." *Problèmes d'Amérique Latine*, nº 19: 3-25.
- DESCO (1974): *Perú, 1968-1973. Cronología política*. Lima, Desco.
- DESCO (1989): *Violencia en el Perú*. Lima, Desco.
- Deutsch, Karl W. (1961): "Social mobilization and political development." *American Political Science Review*, vol. 55, nº 3: 493-514.
- Deutsch, Karl W. (1976): *Política y gobierno: cómo el pueblo decide su destino*. México D. F., FCE.
- Diamint, Rut (ed.) (1999): *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella/Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.
- Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (1996): *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Linz, Juan José y Lipset, Seymour Martin (eds.) (1989): *Democracy in Developing Countries. Vol. 4: Latin America*. Boulder, Lierner Rienner.
- Diamond, Larry, Linz, Juan José y Lipset, Seymour Martin (eds.) (1995): *Democracy in Developing Countries: Comparing Experiences in Democracy*. Boulder, Lierner Rienner.
- Dietz, Henry (1969): "Urban Squatter Settlements in Peru: A Case History and Analysis." *Journal of Inter-American Development*, nº 11: 353-370.
- Dietz, Henry (1977): *Bureaucratic Demand Making and Clientelistic Participation in Peru*. Austin, University of Texas-Institute of Latin American Studies.
- Dietz, Henry (1982): "Movilización, austeridad y votaciones en el Perú: las masas de Lima como objetivo, víctimas y agentes de decisión." *Socialismo y Participación*, nº 18: 53-65.
- Dietz, Henry (1985): "Political Participation in the Barriadas: An Extension and Reexamination." *Comparative Political Studies*, Vol. 18, nº 3: 323-355.
- Dietz, Henry (1986-1987): "Aspects of Peruvian Politics: Electoral Politics in Peru, 1978-86." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 28, nº 4: 139-163.
- Dietz, Henry (1992): "Elites in an unconsolidated democracy: Peru during the 1980s" en John Higley y Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and the Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press: 237-256.

- Dietz, Henry (1998): *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Dietz, Henry y Dugan, William (1995): "Urban Social Classes and Voting Behavior in Lima: An Aggregate Data Analysis." Paper presented at the 1995 Congress of the Latin American Studies Association, Washington D.C.
- DiMaggio, Paul J. (1979): "Review essay: on Pierre Bourdieu." *American Journal of Sociology*, vol. 84, n° 6: 1460-1474.
- DiMaggio, Paul J. (1988): "Interest and Agency in Institutional Theory." en Lynne G. Zucker, comp., *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge -Mass.-, Ballinger: 3-22.
- Dix, Robert (1984): "Why Revolutions Succeed and Fail." *Polity*, vol. 16, n° 3: 423-446.
- Dix, Robert (1994): "Military Coups and Military Rule in Latin America." *Armed Forces and Society*, vol. 20, n° 3: 439-456.
- Dobry, Michel (1988): *Sociología de las crisis políticas*. Madrid, Siglo XXI/ Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Douglas, Mary (1986): *How Institutions Think*. Siracusa -Nueva York-, Syracuse University Press.
- Dowding, Keith y King, Desmond (eds.) (1995): *Preferences, institutions, and rational choice*. Oxford, Clarendon.
- Durand, Francisco (1989): "Alán García y los empresarios: alianza y conflicto" en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 263-291.
- Durand, Francisco (1994): *Business and Politics in Peru*. Boulder, Westview Press.
- Durand, Francisco (1996): "El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos." *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, n° 1: 97-120.
- Eckstein, Susan (1982): "The Impact of Revolution on Social Welfare in Latin America." *Theory and Society*, vol. 11: 43-94.
- Eckstein, Susan (ed.) (1989): *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*. Berkeley, University of California Press.
- Eguiguren, Francisco (1990): *Los retos de una democracia insuficiente: diez años de régimen constitucional en el Perú, 1980-1990*. Lima, Comisión Andina de Juristas/ Fundación Friedrich Naumann.
- Einaudi, Luigi (1970): *Peruvian Military Relations with the United States*. Santa Mónica, Rand Corporation.
- Einaudi, Luigi y Stepan, Alfred (1971): *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil*. Santa Mónica, Rand Corporation.
- Elster, Jon (1991): *El cemento de la sociedad*. Barcelona, Gedisa.
- Elster, Jon (1993): *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, Gedisa.
- Elster, Jon (1994): "Argumenter et negocier dans deux Assemblées constituantes." *Revue Francaise de Science Politique*, Vol. 44, n° 2: 187-256.
- Elster, Jon (2002): *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona, Gedisa.
- Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich Y Skocpol, Theda (comps.) (1985): *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Favre, Henry (1969): "El desarrollo y las formas del poder oligárquico en el Perú." en José Matos Mar, comp., *La oligarquía en el Perú*, Buenos Aires, Amorrortu: 71-115.
- Favre, Henri (1984): "Perú: Sendero Luminoso y horizontes oscuros." *Quehacer*, n° 31: 25-35.
- Favre, Henry (1986): "'Desexorcizando' a Sendero: una entrevista con Henry Favre." *Síntesis, Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, n° 3: 244-249.

- Feaver, Peter (1996): "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society*, vol.23, nº 2: 149-178.
- Feaver, Peter (1998): "Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations." *Armed Forces and Society*, nº 24, primavera: 407-434.
- Fernández Salvatecci, José (1996): *Vladimiro Montesinos Torres, traidor a la patria*. Lima, N/D.
- Finer, Samuel S. E. (1981): "The Retreat to the Barracks: Notes on the Practice and Theory of Military Withdrawal from the Seats of Power." *Third World Quarterly*, nº 7, enero: 16-30.
- Finer, Samuel S. E. (1988): *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Boulder -Col.-, Westview Press.
- Fitch, Samuel J. (1977): *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Fitch, Samuel J. (1986): "Armies and Politics in Latin America, 1975-1985" en Abraham F. Lowenthal y Samuel J. Fitch, eds., *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York, Holmes and Meier: 26-55.
- Fitch, Samuel J. (1998): *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fitch, Samuel J. (2001): "Military Attitudes toward Democracy in Latin America. How Do we Know if Anything has Changed?" en David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 59-87.
- Fitch, Samuel J. y Fontana, Andrés (1990): *Military Policy and Democratic Consolidation in Latin America*. Documento CEDES 58, Buenos Aires, CEDES.
- FitzGerald, E. V. K. (1976): *The State and Economic Development: Peru Since 1968*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FitzGerald, E. V. K. (1981): *La economía política del Perú: 1956-1978: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima, IEP.
- Flores Galindo, Alberto (1983): *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Flores Galindo, Alberto (1988): *Buscando un inca*. Lima, Horizonte.
- Flores Galindo, Alberto, Plaza, Orlando y Ore, Teresa (1985): "Oligarquía y capital comercial en el sur peruano, 1870-1930" en Enrique Florescano, coord., *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina, 1700-1955*, México, Nueva Imagen: 305-328.
- Flores Torres, Jorge (1987): "El general Flores defiende la Defensa." (entrevista), *Quehacer*, nº 47: 32-41.
- Florescano, Enrique (coord.) (1985): *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina, 1700-1955*. México, Nueva Imagen.
- Foran, John (1993): "Theories of Revolution Revisited: Toward a Fourth Generation?" *Sociological Theory*, vol. 11, nº 1: 1-20.
- Foran, John (1997a): "Discourses and Social Forces. The Role of Culture and Cultural Studies in Understanding Revolutions." en John Foran, ed., *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge: 203-226.
- Foran, John (1997b): "The Comparative-Historical Sociology of Third World Social Revolutions. Why a few succeed, why most fail." en John Foran, ed., *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge: 227-267.
- Fossum, Egil (1967): "Factors Influencing the Occurrence of Military Coups D'Etat in Latin America." *Journal of Peace Research*, nº 4: 228-251.
- Foxley, Alejandro (1985): *Para una democracia estable: economía y política*. Santiago de Chile, Aconcagua.
- Franco, Carlos (1974): *La revolución participativa*. Lima, Mosca Azul.
- Franco, Carlos (1987): "Carlos Franco despeja interrogantes." (entrevista), *Quehacer*, nº 48, septiembre-octubre:10-14.

- Franco, Carlos y Guerra García, Francisco (1988): *Perú y América Latina: modelos societarios y estrategias de participación*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Franko, Patrice (1994): "De Facto Demilitarization: Budget-Driven Downsizing in Latin America." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, nº 36, primavera: 37-73.
- Gallegos, Enrique (1963): "Un combate victorioso en guerra contrarrevolucionaria." *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, año 11, nº 2, abril-junio: 7-26.
- Gamson, William A. y Meyer, David S. (1999): "Marcos interpretativos de la oportunidad política." en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo: 389-412.
- García Belaúnde, Víctor Andrés (1988): *Los ministros de Belaúnde, 1963-1968, 1980-1985*. Lima, Librería Editorial Minerva.
- García Pérez, Alán (1987): *El futuro diferente: la tarea histórica del APRA*. Lima, EMI.
- Garretón, Manuel Antonio (1995): *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile, FCE.
- Garretón, Manuel Antonio (coord.) (1992): *Los partidos políticos en el inicio de los noventa: seis casos latinoamericanos*. Santiago de Chile, FLACSO.
- Geddes, Barbara (1994): *Politicians's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Geddes, Barbara (1995): "Use and Limitations of Rational Choice." en Peter Smith, ed., *Latin America In Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Westview Press: 81-108.
- Germani, Gino (1969): *Sociología de la modernización: estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Goffman, Erving (1969): *Strategic interaction*. Oxford, Basil Blackwell.
- Goffman, Erving (1974): *Frame Analysis*. Cambridge -Mass.-, Harvard University Press.
- Goffman, Erving (1982): *Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior*. Nueva York, Pantheon.
- Goldstone, Jack A. (1980): "Theories of revolution: the Third Generation." *World Politics*, vol. 32, nº 3: 425-453.
- Goldstone, Jack A. (1991): *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley, University of California Press.
- Goldstone, Jack A. (1997): "¿Son las revoluciones racionales desde el punto de vista individual?" *Zona Abierta*, 80/81: 199-236.
- Goldstone, Jack A., Gurr, Ted R. y Moshiri, Farrokh (eds.) (1991): *Revolutions of the Late Twentieth Century*. Boulder, Westview Press.
- González de Olarte, Efraín (1991): *Una economía bajo la violencia. Perú, 1980-1990*. Lima, IEP.
- González de Olarte, Efraín (1993a): *Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú: hacia la cooperación entre Estado y mercado*. Lima, IEP
- González de Olarte, Efraín (1993b): *Restricciones institucionales a las políticas económicas en el Perú*. Lima, IEP.
- González de Olarte, Efraín (1994): *Ajuste estructural y reforma de la economía fiscal en el Perú*. Lima, IEP, Documento de Trabajo.
- González de Olarte, Efraín y Samamé, Lilian (1991): *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima, IEP.
- González, M. J. (1991): "Planters and Politics in Peru, 1895-1919." *Journal of Latin American Studies*, Vol.23, nº 3: 515-541.
- González Manrique, Luis Esteban (1989): *La encrucijada peruana: Antecedentes históricos de la crisis nacional*. Madrid, IDEAL.

- González, Raúl (1983): "Ayacucho: la espera del gaucho" (entrevista al general y Ministro de Guerra Luis Cisneros Vizquerra). *Quehacer*, nº 20, enero: 46-56.
- González, Raúl (1987): "Coca y subversión en el Huallaga." *Quehacer*, nº 48: 58-72.
- González, Raúl (1989a): "Escalada de Sendero: ¿Fuerza o debilidad?" *Quehacer*, nº 61: 10-15.
- González, Raúl (1989b): "Recuperar el Huallaga. Una estrategia posible." *Quehacer*, nº 58: 14-19.
- González, Raúl (1990): "Sendero: duro desgaste y crisis estratégica." *Quehacer*, nº 64: 8-15.
- Goodman, Louis W., Mendelson, Johanna S. R. y Rial, Juan (comps.) (1990): *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América latina*. Montevideo, PEITHO.
- Goodwin, Jeff (1992): "A Theory of persistent insurgency: El Salvador, Guatemala, and Peru in comparative Perspective." Ponencia LASA.
- Goodwin, Jeff (1994): "Toward a New Sociology of Revolution." *Theory and Society*, vol. 23, nº 6: 731-766.
- Goodwin, Jeff (1997): "State-Centered Approaches to Social Revolutions. Strengths and Limitations of a Theoretical Tradition." en John Foran, ced., *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge: 11-37.
- Goodwin, Jeff (1998): *State and Revolution, 1945-1991*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodwin, Jeff y Skocpol, Theda (1989): "Explaining Revolutions in the Contemporary Third World." *Politics and Society*, vol. 17, nº 4: 489-507.
- Gorman, Stephen M. (1982): "The Peruvian Revolution in Historical Perspective." en Stephen M. Gorman, ed., *Post-Revolutionary Peru. The Politics of Transformation*. Boulder, Westview Press: 2-32.
- Gorriti, Gustavo (1988): "Los partidos políticos en la democracia peruana" en Luis Pásara y Jorge Parodi, comps., *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*, Lima, CEDYS: 193-212.
- Gorriti, Gustavo (1991): *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima, Apoyo.
- Graham, Carol (1992): *Peru's APRA: Parties, Politics and the Elusive Quest for Democracy*. Boulder, Lynne Rienner.
- Graham, Carol (1994): "Introduction: Democracy in Crisis and the International Response." En Joseph S. Tulchin y Gary Bland, eds., *Peru in crisis. Dictatorship or Democracy?*, Boulder, Lynne Rienner Pub.: 1-20.
- Grompone, Romeo (1990): "Las lecturas políticas de la informalidad." en AA. VV., *De marginales a informales*, Lima, DESCO: 33-67.
- Grompone, Romeo (1991): *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima, IEP.
- Grompone, Romeo (1994): "La política en el inicio de una época." *Márgenes*, año VII, nº 12: 125-151.
- Grompone, Romeo (1996): "Representación política, partidos y escenarios futuros." *Socialismo y Participación*, nº 73: 11-18.
- Grompone, Romeo (1999): *Las nuevas reglas del juego. Transformaciones sociales, culturales y políticas de Lima*. Lima, IEP.
- Grompone, Romeo (2001): "Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de Transformación política y social." en Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP: 77-174.
- Guerra García, Francisco (1983): "El régimen oligárquico: procesos políticos." en Carlos Franco, coord., *El Perú de Velasco*. Vol.1, Lima, ediciones CEDEP: 206-238.
- Guerra García, Francisco (1995): "La reforma del Estado." en Carlos Fernández Fontenoy, coord., *Sociedad, partidos y Estado en el Perú. Estudios sobre la crisis y el cambio*, Lima, Universidad de Lima: 437-462.

- Guerra García, Francisco (1996): "Cuatro notas sobre la representación política y la crisis de los partidos en el Perú." *Socialismo y Participación*, n° 73: 19-30.
- Guerra Martinière, Margarita (1994): *Historia General del Perú, Tomo IX, La República, 1948-1980*. Lima, Editorial Brasa.
- Gurr, Ted (1974): "Persistence and Change in Political Systems, 1800-1971." *American Political Science Review*, 68: 1482-1504.
- Gurr, Ted (1979): *Why Men Rebel*. Princeton, Princeton University Press.
- Haber, Paul (1996): "Identity and Political Process: Recent Trends in the Study of Latin American Social Movements." *Latin American Research Review*, 31 (1): 171-187.
- Hagopian, Frances (1998a): "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990': Pause, Reorganization, or Decline?" en Felipe Agüero y Jeffrey Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, University of Miami North-South Center Press: 99-143.
- Hagopian, Frances (1998b): *Negotiating Economic Transitions in Liberalizing Politics: Political Representation and Economic Reform in Latin America*. Cambridge - Mass., Harvard University, Weatherhead Center for International Affairs.
- Hall, Peter (1986): *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York, Oxford University Press.
- Handelman, Howard (1975): *Struggle in the Andes. Peasant Political Mobilization in Peru*. Austin y Londres, University of Texas Press.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1972): *El antiimperialismo y el APRA*. Lima, Amauta.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1977): *Obras completas. 7 vols.* Lima, Editorial Juan Mejía Baca.
- Herbold, Carl y Stein, Steve (1971): *Guía bibliográfica para la historia social y política del Perú en el siglo XX (1895-1960)*. Lima, IEP.
- Higley, John y Gunther, Richard (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hobsbawm, Eric (1976): *Los campesinos y la política*. Barcelona, Anagrama.
- Huber Stephens, Evelyne (2000): "Democracy in Latin America Recent Developments in Comparative Historical Perspectives." *Latin American Research Review*, vol. XXV, n° 2: 157-176.
- Hunt, Shane (1971): "Distribution, Growth and Government Economic Behavior in Peru." en G. Ranis, ed., *Government and Economic Development*, New Haven, Yale University Press: 375-428.
- Huntington, Samuel (1957): *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil-Military Relations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Huntington, Samuel (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Huntington, Samuel (1996): "Fuerzas Armadas y sociedad: reformando las relaciones cívico-militares." *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, n° 2: 109-117.
- Iguíñiz Echevarría, Javier (1986): *Crisis y fluctuaciones de la economía peruana: 1950-1983: avances de investigación*. Lima, Tarea.
- Iguíñiz Echevarría, Javier, Basay, Rosario y Rubio, Mónica (1993): *Los ajustes: Perú, 1975-1992*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- INEI (1996): *Índice de precios al consumidor*. Lima.
- Instituto Prensa y Sociedad (2002): *Prensa y Militares. Treinta años de relaciones tormentosas en el Perú*. Lima, IPL.
- Izquierda Unida (1985): *Documentos fundamentales de la IU*. Lima, IU.
- Janowitz, Morris (1971): *The Professional Soldier*. Nueva York, Free Press.
- Jaquette, Jane S. (1972): "Revolution by Fiat: The Context of Policy-Making in Peru." *Western Political Quarterly*, vol. 25, n° 4: 648-666.
- Jarama, Sinesio (1988): "Subversión y lucha antisubversiva" (entrevista), *Quehacer*, n° 53, julio-agosto: 66-75.

- Jepperson, Ronald L. (1999): "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo." en Walter Powell y Paul J. DiMaggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE/ Universidad Nacional Autónoma del Estado de México: 193-215.
- Jessop, Bob (1977): "Recent Theories of the Capitalist State." *Cambridge Journal of Economics*, n° 1: 353-373.
- Jessop, Bob (1996): *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge, Polity Press.
- Jochamovitz, Luis (1993): *Ciudadano Fujimori: la construcción de un político*. Lima, PEISA.
- Johnson, Chalmers A. (1966): *Revolutionary Change*. Boston –Mass.-, Little Brown.
- Johnson, John (1964): *The Military and Society in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- Juliá, Julián (1985): "El pensamiento de las Fuerzas Armadas en la presente coyuntura." (entrevista). *Quehacer*, n° 34, abril: 10-13.
- Kapsoli, Wilfredo (1976): *Las luchas obreras en el Perú, 1900-1919: Por las ocho horas de trabajo*. Lima, Delva.
- Kay, Bruce H. (1996-97): "'Fujimorismo' and the Liberal State in Peru, 1990-1995." *Journal of Interamerican and World Affairs*, vol. 38, n° 4: 55-98.
- Kenney, Charles D. (2004): *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame –Indiana-, University of Notre Dame Press.
- Klaren, Peter F. (1973): *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of The Peruvian Aprista Party, 1870-1932*. Austin, University of Texas Press.
- Klaren, Peter F. (1985): "El surgimiento del capitalismo moderno en el norte de Perú." en Enrique Florescano, coord., *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina, 1700-1955*, México, Nueva Imagen: 281-304.
- Klaren, Peter F. (1997): "Los orígenes del Perú moderno, 1880-1930" en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina, vol. 10: América del Sur, c. 1870-1930*, Barcelona, Editorial Crítica: 233-279.
- Klaren, Peter F. (2004): *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima, IEP (edición original de 2000: *Peru. Society and Nationhood in the Andes*. Oxford, Oxford University Press).
- Klauer, Alfonso (1987): "Descorriendo el velo... de la defensa." *Quehacer*, n° 48, septiembre-octubre: 51-56.
- Koonings, Kees y Kruijt, Dirk (2003): "La política militar y la misión de la construcción de la nación" en Kees Koonings y Dirk Kruijt, eds., *Ejércitos políticos. Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, Lima, IEP: 35-69.
- Krasner, Stephen (1984): "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.", *Comparative Politics*, vol. 16, n° 2: 223-246.
- Kruijt, Dirk (1991a): *Revolución por decreto*. San José de Costa Rica, FLACSO/Mosca Azul Editores.
- Kruijt, Dirk (1991b): "Perú: relaciones entre civiles y militares, 1950-1990" en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas, coords., *América Latina: militares y sociedad*, Tomo 2, San José de Costa Rica, FLACSO: 29-142.
- Kruijt, Dirk (1991c): *Perú: entre Sendero y los militares. Seguridad y relaciones cívico-militares, 1950-1990*. Barcelona, Ed. Robles.
- Kruijt, Dirk (1995): "Peru: The State Under Siege" en Richard L. Millet y Michael Gold-Biss, eds., *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*, Miami, North-South Center Press, University of Miami.: 261-289.
- Kruijt, Dirk y Tello, María del Pilar (2003): "De los reformistas militares a la dictadura civil. La política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente." en Kees Koonings y Dirk Kruijt eds., *Ejércitos políticos. Las Fuerzas Armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, Lima, IEP: 70-108.

- Kruijt, Dirk y Torres-Rivas, Edelberto (coords.) (1991): *América Latina: militares y sociedad*. 2 vols., San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Kruijt, Dirk y Vellinga, Menno (1983): *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1900-1980*. México, Siglo XXI.
- Kuczynski, Pedro Pablo (1980): *Peruvian Democracy Under Economic Stress: An Account of the Belaunde Administration, 1963-1968*. Princeton –N.J., Princeton University Press.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979): "The effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe." *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, abril: 3-27.
- Lago, Ricardo (1991): "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy." en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edward, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press: 263-323.
- León Naviero, Omar de (1989): "Estado y sociedad en el Perú. Evolución y perspectivas." *Política y Sociedad*, n° 4: 65-77.
- León Naviero, Omar de (1995): *Crisis económica y Estado de derecho en Perú*. Madrid, Fundamentos.
- Letts, Ricardo (1981): *La izquierda peruana*. Lima, Mosca Azul.
- Lieuwen, Edwin (1961): *Arms and Politics in Latin America*. Nueva York, Council of Foreign Relations.
- Lieuwen, Edwin (1964): *Generals vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America*. Londres, Pall Mall Press.
- Lievesley, Geraldine (1999): *Democracy in Latin America : Mobilization, Power, and the Search for a New Politics*. Nueva York, St. Martin Press.
- Limongi, Fernando y Przeworski, Adam (1994): *Democracy an Development in South America, 1946-1988*. Madrid, Instituto Juan March, Working Paper.
- Linz, Juan José (1996): *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Universidad.
- Linz, Juan José y Valenzuela, Arturo (comps.) (1997): *La crisis del presidencialismo*. Madrid, Alianza.
- Linz, Juan José, Lijphart, Arend y Valenzuela, Arturo (1990): *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Lipset, Seymour Martín (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, n° 53, marzo: 69-105.
- Lipset, Seymour Martin (1994): "The Social Requisites of Democracy Revisited." *American Sociological Review*, vol. 59, n° 1: 1-22.
- Loayza, Francisco (1998): *El rostro oscuro del poder*. Lima, Ediciones Referéndum.
- Londregan, John B. y Poole, Keith T. (1990): "Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power." *World Politics*, vol. 42, n° 2: 2-34.
- López, Sinesio (1978): "El Estado oligárquico en el Perú: un ensayo de interpretación." *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n° 3: 991-1.007.
- López, Sinesio (1995): "El Estado peruano post-ajuste: la agonía del dios mortal." *Quehacer*, n° 93: 56-61.
- López, Sinesio (2001): "El fujimorismo como régimen político: límites y perspectivas." en Orlando Plaza, ed., *Perú, actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- López, Sinesio (2005): "Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado Oligárquico." en Cristóbal Aljovín de Losada y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, IEP: 109-178.
- Loveman, Brian (1994): "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 36: 105-189.

- Loveman, Brian (1999): *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Scholarly Resources.
- Loveman, Brian y Davies Jr., Thomas M. (eds.) (1989): *The politics of antipolitics: the military in Latin America*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Lowenthal, Abraham F. (ed.) (1975): *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton, Princeton University Press.
- Lowenthal, Abraham F. y Fitch, Samuel J. (eds.) (1986): *Armies and Politics in Latin America*. Nueva York, Holmes and Meier.
- Lupia, Arthur; McCubbins, Mathew D. y Popkin, Samuel L. (eds.) (2000): *Elements of reason: cognition, choice and the bounds of rationality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Luttwak, Edward (1969): *Coup d'Etat: A Practical Handbook*. Nueva York, Knopf.
- Lynch, Nicolás (1995): "Nuevos ciudadanos y vieja política en el Perú" en Carlos Fernández Fontenoy, coord., *Sociedad, partidos y Estado en el Perú. Estudios sobre la crisis y el cambio*. Lima, Universidad de Lima: 333-346.
- Lynch, Nicolás (1996): "Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual", *Socialismo y Participación*, n° 73: 31-40.
- Lynch, Nicolás (1999): *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial.
- Machacuay, Samuel (1990): "El 'shock', ese viejo conocido." *Quehacer*, n° 64: 44-47.
- Mainwaring, Scott (1989): *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Mainwaring, Scott (1990): "Presidentialism in Latin America." *Latin American Research Review*, n° 25: 157-179.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (eds.) (1995): *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (1993): *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*. Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (eds.) (1998): *Politics, Society, and Democracy: Latin America*. Boulder, Westview Press.
- Malloy, James M. (1974): "Authoritarianism, Corporatism, and Mobilization in Peru." *Review of Politics*, vol. 36, n° 1: 52-84.
- Malloy, James M. (ed.) (1977): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Malloy, James M. y Seligson, Mitchell A. (eds.) (1987): *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mann, Michael (1997): *Las fuentes del poder social*. Vol.II. Madrid, Alianza Editorial.
- Manrique, Nelson (1989): "Sierra Central: la batalla decisiva." *Quehacer*, n° 60: 62-71.
- Mares, David R. (ed.) (1998): *Civil-Military Relations: Building Regional Security and Democracy in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Boulder, Westview Press.
- Mares, David R. (2001a): "Latin American Economic Integration and Democratic Control of the Military: Is There a Symbiotic Relationship?" en David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press: 223-245.
- Mares, David R. (2001b): *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nueva York, Columbia University Press.
- Mariátegui, José Carlos (1975): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. La Habana, Casa de las Américas.

- Marín, José del Carmen (1951): *Trabajos de la Comisión de proyectos de leyes y disposiciones fundamentales (creada por DS de 21-XII_1948)*. (en su portada tiene el carácter de SECRETO). Lima, Ministerio de Guerra.
- Masterson, Daniel (2001): *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares, 1930-2000*. Lima, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Matos Mar, José (comp.) (1969): *La oligarquía en el Perú*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Matos Mar, José (1984): *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima, IEP.
- Matos Mar, José y Ravines, Rogger (1971): *Bibliografía peruana de ciencias sociales (1957-1969)*. Lima, Campodónico.
- Mauceri, Philip (1989): *Militares: insurgencia y democratización en el Perú, 1980-1988*. Lima, IEP.
- Mauceri, Philip (1995): "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru." *Latin American Research Review*, vol. 30, n° 1:7-37.
- Mauceri, Philip (1996): *State under siege: development and policy making in Peru*. Boulder/Londres, Westview Press.
- Mauceri, Philip (1997): "The Transition to 'Democracy' and the Failures of Institution Building." en Maxwell Cameron y Philip Mauceri, eds., *The Peruvian Labyrinth. Polity, Society, Economy*. University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press: 13-36.
- McClintock, Cynthia (1989): "El gobierno aprista y la Fuerza Armada del Perú." en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 165-198.
- McClintock, Cynthia (1997): "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú." en Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert: 53-74.
- McClintock, Cynthia (1998): "Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú." en Juan José Linz y Arturo Valenzuela, comps., *La crisis del presidencialismo. Vol. 2: El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza Editorial: 283-333.
- McClintock, Cynthia (1999): "¿Es autoritario el gobierno de Fujimori?" en Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*, Lima, Fundación Friedrich Ebert: 65-95.
- McClintock, Cynthia y Lowenthal, Abraham (eds.) (1983): *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, Princeton University Press.
- McClintock, Cynthia y Lowenthal, Abraham (1997): "Forward." en Maxwell Cameron y Philip Mauceri, eds., *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, University Park -Pennsylvania-, The Pennsylvania State University Press.
- Melgar Bao, Ricardo (1988): *El movimiento obrero latinoamericano*. Madrid, Alianza Editorial.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1974): *Ensayos*. Lima, Ministerio de Guerra.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1989): "Política antisubversiva: ¿algún cambio?" *Quehacer*, n° 58: 20-22.
- Mercado, Rogger (1967): *Las guerrillas del Perú*. Lima, Fondo de Cultura Popular.
- Mettenheim, Kurt von, y Malloy, James M. (eds.) (1998): *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian (1999): "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia." en Walter Powell y Paul J. DiMaggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México D. F., FCE/ Universidad Nacional Autónoma del Estado de México: 79-103.
- Midlarsky, Manus Y Roberts, Kenneth (1985): "Class, State, and Revolution in Central America." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 29, n° 2: 163-193.
- Migdal, Joel (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princenton, Princenton University Press.

- Miller, Rory (1982): "The Coast Elite and peruvian Politics, 1895-1919." *Journal of Latin American Studies*, vol. 14, nº 1: 97-120.
- Millett, Richard L. y Gold-Biss, Michael (eds.) (1996): *Beyond Praetorianism: the Latin American military in transition*. Miami, North-South Center Press-University of Miami.
- Ministerio de Guerra del Perú (1949): *Órdenes Generales del Ejército*. 11 de marzo. Lima. Ministerio de Guerra.
- Ministerio de Guerra del Perú (1952): *Ceremonias conmemorativas de la gloriosa jornada de 3 de octubre de 1948*. Lima, Ediciones del Ministerio de Guerra.
- Ministerio de Guerra del Perú (1966): *Las guerrillas en el Perú y su represión*. Lima, Ministerio de Guerra.
- Ministerio de Trabajo (1973): *Las huelgas en el Perú, 1957-1972*. Lima, Ministerio de Trabajo.
- Monge, Carlos (1989): "La práctica política Aprista como respuesta a la crisis de los 80." en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 127-151.
- Montagne, Ernesto (1943): *Proyecto de Ley de Situación y Ascensos Militares*. Lima, Ministerio de Guerra.
- Montoya, David (1995): "Escenario electoral en las zonas de emergencia." *Quehacer*, nº 93: 46-50.
- Moore, Barrington Jr. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, Beacon Press.
- Morla Concha, Manuel (1933): "Función social del Ejército Peruano en la organización de la nacionalidad." *Revista Militar del Perú*, vol. 30, nº 10, octubre: 843-872.
- Moscoso, Leopoldo (1997): "El conspirador, la comadrona y la etiología de la revolución." *Zona Abierta*, nº 80/81: 93-136.
- Moskos, Charles y Wood, Frank R. (1991): *Lo militar. ¿Más que una profesión?* Madrid, Ministerio de Defensa.
- Moya Obeso, Alberto (1977): *Sindicalismo aprista y sindicalismo clasista en el Perú, 1920-1956*. Dos volúmenes, Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo.
- NACLA Report on the Americas (1996): "Privelege and Power in Fujimori's Peru." (monográfico), *NACLA Report on the Americas*, vol. XXX, nº 1: 15-43.
- Needler, Martín C. (1966): "Political Development and Military Intervention in Latin America." *American Political Science Review*, nº 60, septiembre: 616-626.
- Needler, Martín C. (1975): "Military Motivations in the Seizure of Power." *Latin American Research Review*, 10, nº 3.
- Negri, Toni (1994): *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid, Libertarias/ Prodhufo.
- Neira, Hugo (1966): *Cuzco: tierra y muerte*. Lima, Problemas de Hoy.
- Nelson, Joan y Kochanowicz, Jacek (1994): *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. New Brunswick, Transaction.
- Nieto, Jorge (1983): *Izquierda y democracia en el Perú: 1975-1980*. Lima, DESCO.
- Noel Moral, Roberto (1989): *Ayacucho. Testimonio de un soldado*. Lima, Publinor.
- Nohlen, Dieter et al. (1986): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid, Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Nordlinger, Eric (1972): *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Nordlinger, Eric (1977): *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs -NJ-, Prentice-Hall.
- Nordlinger, Eric (1981): *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge -Mass.-, Harvard University Press.
- North, Liisa (1966): *Civil-Military Relations in Argentina, Chile, and Peru*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California.

- North, Liisa y Korkovin, Tanya (1977): *The Peruvian Revolution and the Officers in Power, 1967-1976*. Montreal, Center for Developing Area Studies, McGill University.
- Novaro, Marcos (1995): El debate contemporáneo sobre la representación política”, *Desarrollo Económico*, n° 137: 145-157.
- Nunn, Frederick M. (1983): *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Nunn, Frederick M. (1989): “An Overview of the European Military Missions in Latin America” en Brian Loveman y Thomas M. Davies, eds., *The politics of antipolitics: the military in Latin America*, Lincoln, University of Nebraska Press: 38-45.
- Nunn, Frederick M. (1992): *The time of the generals: Latin American professional militarism in world perspective*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Nunn, Frederick M. (1995): “The South American Military and (Re)Democratization: Professional Thought and Self-Perception.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 37: 1-56.
- Nunn, Frederick M. (2001): “Foreign Influences on the South American Military: Professionalization and Politicization” en Patricio Silva, ed., *The Soldier and the State in South America. Essays in Civil-Military Relation*, Nueva York, Palgrave Pub.: 13-37.
- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, Guillermo (1977): “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario.” *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, n°1: 9-59.
- O'Donnell, Guillermo (1992): “¿Democracia delegativa?” *Cuadernos del CLAEH*, n° 61: 5-20.
- O'Donnell, Guillermo (1993): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas.” *Desarrollo Económico*, n° 130, Vol. 33: 163-184.
- O'Donnell, Guillermo (2001): “Reflections on Contemporary South American Democracies.” *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, n° 3, agosto: 599-609.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. Y Whitehead, Laurence (eds.) (1994): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Obando Arbulú, Enrique (1991): “La burocracia antisubversiva.” *Quehacer*, n° 71, mayo-junio: 54-57.
- Obando Arbulú, Enrique (ed.) (1993): *Fuerzas Armadas y Constitución*. Lima, CEPEI/Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.
- Obando Arbulú, Enrique (ed.) (1994a): *Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones cívico-militares en un mundo en desorden*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI)/Escuela Superior de Guerra Aérea/Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth.
- Obando Arbulú, Enrique (1994b): “The Power of Peru's Armed Forces” en Joseph S. y Gary Bland, eds., *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy*, Boulder, Lynne Rienner: 101-124.
- Obando Arbulú, Enrique (1996): “Fujimori and the Military. A Marriage of Convenience.” *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXX, n° 1, julio-agosto: 31-36.
- Obando Arbulú, Enrique (1999): “Las relaciones civiles-militares en el Perú 1980-1996: sobre cómo controlar, cooptar y utilizar a los militares (y las consecuencias de hacerlo)” en Steve Stern, ed., *Los senderos insólitos del Perú*, Lima, IEP-UNSC: 375-397.

- Obando Arbulú, Enrique (2001): "Las relaciones civiles-militares en el Perú en la década del 90: lecciones para el futuro", en Martín Tanaka, dir., *Las Fuerzas Armadas en la región andina, ¿no deliberantes o actores políticos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas/Embajada de Finlandia, 247-304.
- Offe, Claus (1988): "'Ingobernabilidad'. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis." en Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema: 27-53.
- Olsen, Johan P. y March, James G. (1993): "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política." *Zona Abierta*, n° 63/64: 1-43.
- Olson, Mancur (1963): "Rapid Growth as a Destabilizing Force." *Journal of Economic History*, n° 23, diciembre: 529-552.
- Palmer, David S. (1974): *Revolution from Above: Military Government and Popular Participation in Peru, 1968-1972*. Ithaca, Cornell University Press.
- Palmer, David S. y Rodríguez Beruff, Jorge (1972): "The Peruvian Military Government: The Problems of Popular Participation." *Bulletin of the Institute of Development Studies*, vol. 4, n° 4: 4-15.
- Pando, César A. (1946): *La defensa nacional y la guerra moderna*. Lima, Ministerio de Guerra, mimeo.
- Panbianco, Angelo (1990): *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Panfichi, Aldo y Francis, César (1993): "Liderazgos políticos autoritarios en el Perú." *Debates en Sociología*, n° 18: 227-247.
- Panfichi, Aldo y Sanborn, Cynthia (1995): "Democracia y neopopulismo en el Perú contemporáneo." *Márgenes*, año VIII, n° 13/14: 43-67.
- Paramio, Ludolfo (1990): "La revolución como problema teórico." *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 7: 151-174.
- Paramio, Ludolfo (1992): "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90." Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, Documento de Trabajo 92-03.
- Paramio, Ludolfo (2000): "Clase y voto: intereses, identidades y preferencias", *REIS*, n° 90: 79-93.
- Paredes, Carlos E. y Sachs, Jeffrey (eds.) (1991): *Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth*. Washington D. C., The Brookings Institution.
- Pareja, Piedad (1978): *Anarquismo y sindicalismo en el Perú*. Lima, Rikchay Perú.
- Parodi, Jorge (1986a): *'Ser obrero es algo relativo'. Obreros, clasismo y política*. Lima, IEP.
- Parodi, Jorge (1986b): *La desmovilización del sindicalismo industrial peruano en el segundo belandismo*. Lima, IEP.
- Parodi, Jorge (1987): "Los sindicatos en la democracia vacía." en Luis Pásara y Jorge Parodi, eds., *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima Centro de Estudios de Democracia y Sociedad (CEDYS): 79-124.
- Parodi, Jorge (1989): "Decadencia económico-social y desintegración nacional: retos para la democratización en Perú." *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, n° 14: 171-173.
- Parodi, Jorge (ed.) (1993): *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad.
- Pásara, Luis (1985): "When the Military Dreams." en Cynthia McClintock y Abraham F. Lowenthal, eds., *The Peruvian Experiment Reconsidered*, Princeton, Princeton University Press: 309-343.
- Pásara, Luis (1986): *Radicalización y conflicto en la Iglesia peruana*. Lima, El Virrey.
- Pásara, Luis (1988): *Derecho y sociedad en el Perú*. Lima, El Virrey.
- Pásara, Luis (1989): *La izquierda en la escena pública*. Lima, Fundación F. Ebert.

- Pásara, Luis y Santistevan, Jorge (1973): "Industrial Communities and Trade Unions in Peru: A Preliminary Analysis." *International Labor Review*, vol. 108, n° 2-3: 127-142.
- Pásara, Luis et al. (1974): *Dinámica de la comunidad industrial*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Pásara, Luis et al. (1991): *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú*. Lima, Manantial.
- Pásara, Luis y Parodi, Jorge (eds.) (1988): *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad.
- Payne, James (1965): *Labor and Politics in Peru. The System of Political Bargaining*. New Haven, Yale University Press.
- Pease García, Henry (1977): *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial, 1968-1975*. Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Pease García, Henry (1981a): "La Constituyente de 1979 en el proceso político peruano." en Marcial Rubio Correa y Enrique Bernales, coords., *Perú: Constitución y sociedad política*, Lima, DESCO.
- Pease García, Henry (1981b): "Perú: del reformismo militar a la democracia tutelada." en Henry Pease García et al., *América Latina 80: democracia y movimiento popular*, Lima, DESCO: 439-474.
- Pease García, Henry (1987): "El populismo aprista: ni reformas, ni revolución." *Quehacer*, n° 47: 44-50.
- Pease García, Henry (1988): *Democracia y precariedad bajo el populismo aprista*. Lima, DESCO.
- Pease García, Henry (1989): "Perspectivas de la democracia en Perú." *Pensamiento Iberoamericano*, n° 14:174-180.
- Pease García, Henry (1994): *Los años de la Langosta: la escena política del fujimorismo*. Lima, La Voz Ediciones/ IPADEL (Instituto Para la Democracia Local).
- Pease García, Henry (1995): "Reforma de Estado. Propuestas para el Perú del siglo XXI." en Carlos Fernández Fontenoy, coord., *Sociedad, partidos y Estado en el Perú. Estudios sobre la crisis y el cambio*, Lima, Universidad de Lima: 477-507.
- Pease García, Henry (2003): *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú/FCE.
- Pedersen, Mogens N. (1983): "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977." En Hans Daadler y Peter Mair, eds., *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage: 575-590.
- Philip, George (1978): *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals, 1968-1976*. Londres, Anthlone Press.
- Pike, Frederick (1967): *The Modern History of Peru*. Nueva York, Praeger.
- Pike, Frederick (1986): *The Politics of Miraculous in Peru: Haya de la Torre and the Spiritualist Tradition*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Pinelo, Adalberto (1973): *The Multinational Corporation as a Force in Latin America Politics: A Case Study of the International Petroleum Company in Peru*. Nueva York, Praeger.
- Pinilla, Susana (1989): "Políticas y programas de promoción del empleo: el PAIT y el IDESI." en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 215-241.
- Pion-Berlin, David (1992): "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America." *Comparative Politics*, n° 25, octubre: 83-102.
- Pion-Berlin, David (2001a): "Introduction." en David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press: 1-35.

- Pion-Berlin, David (ed.) (2001b): *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Planas, Pedro (2000): "Perú. Algo se mueve en la República autocrática." *Nueva Sociedad*, n° 162: 14-23.
- Portes, Alejandro, Castells, Manuel y Benton, Lauren (eds.) (1989): *The Informal Economy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Portocarrero, Julio (1987): *Sindicalismo peruano: primera etapa, 1911-1930*. Lima, Labor.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul J. (comps.) (1999): *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D. F., FCE/ Universidad Nacional Autónoma del Estado de México.
- Prado, Jorge del (1987): *Cuatro facetas de la historia del PCP*. Lima, Ediciones Unidad.
- Przeworski, Adam (1988): *Capitalismo y socialdemocracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- Przeworski, Adam (1992): "The Games of Transition." en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y Samuel J. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame –Indiana-, University of Notre Dame Press: 105-152.
- Przeworski, Adam (1995): *Democracia y mercado*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam et al. (1998): *Democracia sustentable*. Buenos Aires, Paidós.
- Przeworski, Adam y Sprague, John (1986): *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Londres, University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard (eds.) (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Quehacer (1989): Ninguna justificación para que las FFAA intervengan." (entrevista al general y Ministro de Defensa Enrique López Albújar). *Quehacer*, n° 57: 6-12.
- Quehacer (1991): "Gonzalo a la caza de Lima. El gran ensayo de Raucana." *Quehacer*, n° 73: 30-34.
- Quehacer (1995): "¿Dónde está ahora Sendero?", *Quehacer*, n° 94: 71-75.
- Quijano, Aníbal (1971): *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Buenos Aires, Periferia.
- Quijano, Aníbal (1973): *Carácter y perspectivas del actual régimen militar en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.
- Quijano, Aníbal (1977): "El Perú en la crisis de los años treinta." En Pablo González Casanova, coord., *América Latina en los años treinta*, México DF, UNAM: 239-302.
- Quijano, Aníbal (1978): *Imperialismo, clases sociales y estado en el Perú, 1890-1930*. Lima, Mosca Azul.
- Quijano, Aníbal (1995): "El Fujimorismo y el Perú." *Tareas*, n° 90: 33-53.
- Quiroz, Alfonso (1988): "Financial Leadership and the Formation of Peruvian Elite Groups, 1884-1930." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 20, n° 1: 49-81.
- Ramos Tremolada, Ricardo (1988): "El APRA en vísperas de su XVI Congreso." *Quehacer*, n° 53: 24-33.
- Remmer, Karen (1989): *Military Rule in Latin America*. Boston, Unwin Hyman.
- Remmer, Karen (1990): "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience." *World Politics*, Vol. XLII, n° 3: 315-335.
- Remmer, Karen (1991): "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s." *American Political Science Review*, n° 85: 777-800.
- Revesz, Bruno (1996): "El ocaso del sistema de partidos en la escena electoral peruana", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, n° 1: 77-95.
- Roberts, Kenneth M. (1995): "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics*, n° 48, octubre: 82-116.
- Roberts, Kenneth (1997): "Beyond Romanticism: Social Movements and the Study of Political Change in Latin America." *Latin American Research Review*, vol. 32, n° 2: 132-135.

- Roberts, Kenneth (1998): *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Standford, Standford University Press.
- Roberts, Kenneth y Arce, M. (1998): "Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru." *Comparative Political Studies*, nº 31: 217-246.
- Roberts, Kenneth M. y Wibbels, Eric (1999): "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations." *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3: 575-590.
- Robles, Rodolfo (1996): *Crimen e impunidad: el grupo Colina y el poder*. Lima, Aprodeh.
- Rochabrún, Guillermo (1988): "Izquierda, democracia y crisis en el Perú", *Márgenes*, nº 3: 79-99.
- Rodríguez Beruff, Jorge (1983): *Los militares y el poder. Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*. Lima, Mosca Azul editores.
- Romero Pardo, Marcial (1944): *La guerra total*. Lima, Imprenta de la Escuela Militar de Chorrillos (citado por Rodríguez Beruff, 1983).
- Roncagliolo, Rafael (1988): "La reforma política en Perú." En Dieter Nohlen y Aldo Solari, comps., *Reforma política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad: 215-221.
- Rospigliosi, Fernando (1989a): "Izquierdas y clases populares: democracia y subversión en el Perú." en Julio Cotler, comp., *Clases populares, crisis y democracia en América Latina*, Lima, IEP: 103-141.
- Rospigliosi, Fernando (1989b): "Perú: entre el acuerdo y la libanización." *Pensamiento Iberoamericano*, nº 14:151-170.
- Rospigliosi, Fernando (1991): "Perú: el peligro de la desintegración." en Diego Cardona, coord., *Crisis y transición democrática en los países andinos*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes-CEREC: 53-66.
- Rospigliosi, Fernando (1994): "Pérou: discrédit des partis et autoritarisme dans les années 1990." *Problèmes d'Amérique Latine*, nº 15: 43-60.
- Rospigliosi, Fernando (1996): *Las Fuerzas Armadas y el 5 de abril. La percepción de la amenaza subversiva como una motivación golpista*. Lima, IEP, Documento de Trabajo nº 73.
- Rospigliosi, Fernando (1999): "Política y autoritarismo: Las Fuerzas Armadas Peruanas en la década de 1990" en Rut Diamint, ed., *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer, Grupo Editorial Latinoamericano: 443-466.
- Rospigliosi, Fernando (2000): *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, IEP.
- Rouquié, Alain (1984): *El Estado militar en América Latina*. Buenos Aires, Emecé.
- Roxborough, Ian (1989): "Theories of Revolution: The Evidence from Latin America." *London School of Economics Quarterly*, vol. 3, nº 2: 99-121.
- Rubio Correa, Marcial (1986): "Militares y Sendero Luminoso frente al sistema democrático peruano." *Revista de Estudios Políticos*, nº 53: 161-174.
- Rubio Correa, Marcial (1989): "The Armed Forces in Peruvian Politics." en Augusto Varas, ed., *Democracy under Siege. New Military Power in Latin America*, Nueva York, Greenwood Press: 35-45.
- Rueschemeyer, Dietrich, Stephens, Eveline Huber y Stephens, John S. (1992): *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Salcedo, José María (1995): *Terremoto. ¿Cómo ganó Fujimori?* Lima, Ediciones Brasa.
- Salinas Sedó, Jaime (1993): "13 noviembre. Así fue el intento para recuperar la democracia" en *13 de noviembre de 1992. En defensa de la Constitución y el Honor del Ejército*. Lima, (fuente desconocida).
- Salinas Sedó, Jaime (1994): "¿Subordinación o cogobierno?" *Idéele*, nº 71-72, dic.

- Sanborn, Cynthia (1989): "El APRA en un contexto de cambio 1968-1988" en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 91-125.
- Sánchez León, Pablo (1992): "La lógica del Estado: autonomía política y naturaleza social." *Zona Abierta*, n° 61/62: 29-79.
- Sánchez, Luis Alberto (1955): *Haya de la Torre y el APRA*. Santiago, Ed. Pacífico.
- Santa-Cruz, Arturo (2005): "Monitoring Elections, Redefining Sovereignty: The 2000 Peruvian Electoral Process as an International Event." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, n° 4: 739-767.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. Chatham -N.J.-, Chatham House.
- Sartori, Giovanni (2005): *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid, Alianza Editorial.
- Schelling, Thomas C. (1964): *La estrategia del conflicto*. Madrid, Tecnos.
- Schiff, Rebecca L. (1995): "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance." *Armed Forces and Society*, vol. 22, n° 1, otoño: 7-24.
- Schmidt, Gregory D. (1996a): "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru. Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies." *Comparative Politics*, abril: 321-354.
- Schmidt, Gregory D. (1996b): *Understanding the Fujimori Tsunami: Electoral Rules and Partisan Competition in the 1990 Peruvian Elections*, Gainesville, University Press of Florida.
- Schmidt, Gregory D. (1997): "Comportamiento electoral estratégico: la fuerza oculta en el tsunami." en Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert: 203-249.
- Schuldt, Jürgen (1980): *Política económica y conflicto social*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Selbin, Eric (1993): *Modern Latin American Revolutions*. Boulder, Westview Press.
- Selbin, Eric (1997): "Revolution in the Real World." en John Foran, ed., *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge: 123-136.
- Seoane, Edgardo (1968): *Ni tiranos ni caudillos*. Lima, Italperú.
- Shepsle, Kenneth (1999): "El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional." en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard, eds., *La ciencia política en la historia: programas de investigación y tradiciones políticas*, Madrid, Istmo: 354-377.
- Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (1997): *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York, W.W. Norton.
- Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Silva, Patricio (ed.) (2001): *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil Military relations*. Houndmills, Palgrave.
- Simon, Herbert (1982): *Models of Bounded Rationality*. Cambridge -Mass.-, MIT.
- Simon, Herbert (1986): "De la racionalidad sustantiva a la procesual." en Frank Hanh y Martin Hollis, eds., *Filosofía y teoría económica*, México D. F., FCE: 130-171.
- Skocpol, Theda (1984): *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México D. F., FCE.
- Skocpol, Theda (1985): "Cultural Idioms and Political Ideologies in the Revolutionary Reconstruction of State Power: A Rejoinder to Sewell." *Journal of Modern History*, vol. 57, n° 1: 89-96.
- Skocpol, Theda (1994a): "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press: 3-37.
- Skocpol, Theda (1994b): *Social Revolutions in the Modern World*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Skocpol, Theda (ed.) (1998): *Democracy, Revolution, and History*. Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Soberón Garrido, Ricardo (1996): "FFAA y lucha antidroga." *Quehacer*, nº 101, julio-agosto: 50-58.
- Soberón, Luis (ed.) (1996): *Luces y sombras: perspectivas del desarrollo en el Perú desde la teoría y la práctica*. Lima, Escuela para el Desarrollo.
- Starn, Orin (Ed.) (1993): *Hablan los ronderos: la búsqueda por la paz en los Andes*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Stein, Steve (1980): *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control*. Madison, University of Wisconsin Press.
- Stein, Steve (1986-1987): *Lima obrera, 1900-1930*. dos volúmenes. Lima, Ediciones El Virrey.
- Stein, Steve y Monge, Carlos (1988): *La crisis del Estado patrimonial en el Perú*. Lima, IEP.
- Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreh, Frank (comps.) (1992): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1971): *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1973): "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion" en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Oringing, Policies and Future*, New Haven, Yale University Press: 47-68.
- Stepan, Alfred (1978): *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1980): "Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil." en Juan José Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press: 110-137.
- Stepan, Alfred (1986): "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion." en Abraham Lowenthal y Samuel J. Fitch, eds., *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York, Holmes and Meier: 134-150.
- Stepan, Alfred (1988): *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton, Princeton University Press.
- Stephens, Evelyne Huber (1990): "Democracy in Latin America: Recent Developments in Comparative Historical Perspective." *Latin American Research Review*, nº 2: 157-176.
- Stokes, Susan (1991): "Politics and Latin America's Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown." *Latin American Research Review*, vol. 26, nº 2: 75-101.
- Stokes, Susan (1995): *Cultures in Conflict. Social Movements and the State in Peru*. Berkeley, University of California Press.
- Stokes, Susan (1996): "Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995." *Comparative Political Studies*, Vol. 29, nº 5: 544-565.
- Stokes, Susan C. (1997): "Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Peru." *Comparative Politics*, enero, vol. 29, nº 2: 209-226.
- Stokes, Susan, Przeworski, Adam y Buendía Laredo, Jorge (1997): "Opinión pública y reformas de mercado: las limitaciones de la interpretación económica del voto." *Desarrollo Económico*, Vol. 37, nº 145: 31-55.
- Strong, Simon (1993): *Shining Path: Terror and Revolution in Peru*. Nueva York, Time Books.
- Sulmont, Denis (1972): *Dinámica actual del movimiento obrero*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sulmont, Denis (1975): *El movimiento obrero en el Perú, 1990-1956*. Lima, Pontificia Universidad Católica.
- Sulmont, Dennis (1984): "Historia del movimiento obrero peruano (1890-1978)." en Pablo González Casanova, coord., *Historia del movimiento obrero en América Latina*, Vol.3, México, Siglo XXI: 276-306.

- Sulmont, Dennis (1985): *Movimiento obrero peruano: (1890-1980): reseña histórica*. Lima, Tarea.
- Tanaka, Martín (1998): *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, IEP.
- Tanaka, Martín (dir.) (2001a): *Las Fuerzas Armadas en la región andina, ¿no deliberantes o actores políticos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas/Embajada de Finlandia.
- Tanaka, Martín (2001b): “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000.” en Jane Marcus-Delgado y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo: la legitimidad presidencial y la acción política*, Lima, IEP: 57-112.
- Tantaleán Arbulú, Javier (1996): “¿Liquidación de los partidos? Ideología neoliberal y ciclos políticos en la historia.” *Socialismo y Participación*, n° 73: 81-94.
- Tapia, Carlos (1997): *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*. Lima, IEP.
- Távora, José I. (1995): “Desarrollo y Estado de derecho.” *Quehacer*, n° 93: 62-64.
- Tella, Torcuato di (1986): *Evolución del sistema de partidos políticos en Argentina, Brasil y Perú (1960-1985)*. Buenos Aires, Ed. Biblos/Fundación Simón Rodríguez.
- Tello, María del Pilar (1983): *Golpe o revolución: Hablan los militares del 68. 2 vols.* Lima, Ediciones SAGASA.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1992): “Historical institutionalism in comparative politics.” en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press: 1-32.
- Therborn, Goran (1980): *Las tribulaciones de la democracia en América Latina*. Tlaxcala, Editorial Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Thorndike, Guillermo (1968): *El año de la barbarie: Perú, 1932*. Lima, Nueva América.
- Thorp, Rosemary (ed.) (1984): *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*. Londres, MacMillan.
- Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey (1985): *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima, Mosca Azul.
- Thorp, Rosemary y Londoño, Carlos (1984): “The effect of the great depression on the economies of Peru and Colombia” en Rosemary Thorp, ed., *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*, Londres, MacMillan: 81-116.
- Thorp, Rosemary y Whitehead, Laurence (1980): *Inflation and Stabilization in Latin America*. Londres, Macmillan.
- Tilly, Charles (1978): *From mobilization to revolution*. Reading -Mass.-, Addison-Wesley.
- Tilly, Charles (1991): *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid, Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1992): *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1995): *Las revoluciones europeas, 1492-1992*. Barcelona, Crítica.
- Torres, Alfredo (1990): *The Presidential Elections in Peru: The Search for a Centrist Independent*. Lima, Apoyo.
- Towsend Ecurra, Andrés (1966): *Tres años de claudicación: así defraudó el belaudismo al pueblo*. Lima, Pueblo. (es apriista histórico, muy cercano a Haya de la Torre)
- Tsebelis, George (1990): *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley, University of California Press.
- Tsebelis, George (1999): “Veto Playesrs and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis.” *American Political Science Review*, vol. 93, n° 3: 591-608.

- Tuesta Soldevilla, Fernando (1987): *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1989): *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*. Lima, DESCO.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994): *Partidos políticos y elecciones en el Perú. (1978-1993)*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de DDHH – Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1995): *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima, Fundación F. Ebert.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.) (1999): *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación F. Ebert.
- Tulchin, Joseph S. y Bland, Gary (eds.) (1994): *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy*. Boulder, Lynne Rienner.
- Ureta, Eloy G. (1953): *Apuntes sobre una campaña, 1941*. Madrid, Editorial Antorcha.
- Valderrama, Mariano (1984): "Historia política del movimiento campesino peruano en el siglo XX." en Pablo González Casanova, coord., *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, Vol.3, México, Siglo XXI: 128-145.
- Valderrama, Mariano et al. (1980): *El APRA: un camino de esperanza y frustraciones*. Lima, El Gallo Rojo.
- Varas, Augusto (coord.) (1988): *La autonomía militar en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Varas, Augusto (ed.) (1989): *Democracy under siege: new military power in Latin America*. Nueva York, Greenwood Press.
- Vargas Llosa, Álvaro (1991): *El diablo en campaña*. Madrid, El País-Aguilar.
- Vega Centeno, Imelda (1989): "Aprismo popular: cultura, religión y política" en Heraclio Bonilla y Paul W. Drake, eds., *El APRA: de la ideología a la praxis*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies: 153-163.
- Vega Centeno, Imelda (1990): *Aprismo popular: cultura, religión y política*. Lima, PUPC/Tarea.
- Vellinga, Menno (ed.) (1998): *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder, Westview Press.
- Vilas, Carlos María (1995): "Entre la democracia y el neoliberalismo: los caudillos electorales de la posmodernidad." *Socialismo y Participación*, n° 69: 31-43.
- Villanueva, Víctor (1962): *El militarismo en el Perú*. Lima, Scheuch.
- Villanueva, Víctor (1963): *Un año bajo el sable*. Lima, Scheuch.
- Villanueva, Víctor (1969): *Nueva mentalidad militar en el Perú*. Lima, Juan Mejía Baca.
- Villanueva, Víctor (1972a): *Cien años del Ejército Peruano: frustraciones y cambios*. Lima, Juan Mejía Baca.
- Villanueva, Víctor (1972b): *El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada*. Lima, IEP-Campodónico.
- Villanueva, Víctor (1973): *Ejército peruano: del caudillaje anárquico al militarismo reformista*. Lima, Editorial Juan Mejía Baca.
- Villanueva, Víctor (1977): *El APRA y el Ejército (1940-1950)*. Lima, Ed. Horizonte.
- Villarán, Fernando (1990): "El fenómeno Fujimori o la crisis de las ideas convencionales." *Quehacer*, n° 64: 30-35.
- Villegas, Francisco (2005): "El rol de la prensa en las elecciones presidenciales de 1962-1963: un ejemplo de lucha entre discursos antagónicos." en Cristóbal Aljovín de Losada y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, IEP: 483-503.
- Webb, Richard (1977): *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge, Harvard University Press.
- Webb, Richard (1987): *Stabilization and Adjustment Policies and Programmes: Peru*. Helsinki, World Institute for Developments Economics Research.
- Webb, Richard y Fernández Baca, Graciela (1993): *Perú en números, 1993*. Lima, Cuánto.

- Weber, Max (1996): *Economía y sociedad*. México D. F., FCE.
- Weedler, Martin (1968): *Political Development in Latin America: Instability, Violence, and Evolutionary Change*. Nueva York, Random House.
- Weyffort, Francisco (1993): *¿Cuál democracia?* San José de Costa Rica, FLACSO.
- Weyland, Kurt (2000): "¿La paradoja del éxito? Los determinantes del apoyo político al presidente Fujimori." *Debates en Sociología*, n° 25: 213-244.
- Werlich, David (1978): *Peru: A Short History*. Carbondale, Southern Illinois University Press.
- Wiarda, Howard (1978): *Critical Elections and Critical Coups: State, Society and the Military in the Proceses of Latin American Development*. Athens –Ohio-, Ohio University Center for International Studies.
- Wickham-Crowley, Timothy P. (1994): "States and Societies in Revolution: Two Steps Forward, Perhaps One Step Back?" *Theory and Society*, vol. 23, n° 6: 777-783.
- Wickham-Crowley, Timothy P. (1997): "Structural Theories of Revolution." en John Foran, ed., *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge: 38-72.
- Wise, Carol (1986): *Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa*. Lima, IEP.
- Wise, Carol (1997): "State Policy and Social Conflict in Peru." En Maxwell A. Cameron y Philip Mauceri, eds., *The Peruvian Labyrinth. Policy, Society, Economy*. University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 70-103.
- Wise, Carol (2002): *Reinventing the State: Economic Strategic and Institutional Change in Peru*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Yépez del Castillo, Ernesto (1981): *Perú, 1820-1920: un siglo de desarrollo capitalista*. Lima, IEP.
- Yépez del Castillo, Isabel y Bermedo Álvarez, Jorge (1984): *La sindicalización en el Perú*. Lima, Pontificia Universidad Católica/Fundación Friedrich Ebert.
- Zermeño, Sergio (1989): "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden." *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4/1989: 115-150.
- Zimmermann, Augusto (1974): *El Plan Inca: objetivo, revolución peruana*. Lima, Diario Oficial El Peruano.
- Zimmermann, Augusto (1997): *El espía de Fujimori. Descubiertos sus secretos*. Lima, N/D.

Prensa.

Caretas
 El Comercio
 Expreso
 Idéele
 La Prensa
 La República
 Oiga
 Quehacer
 Sí

Siglas

AP	Acción Popular
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CAEE	Centro de Altos Estudios del Ejército
CAEM	Centro de Altos Estudios Militares
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CCUSC	Comité de Coordinación y Unificación Sindical Clasista
CDUS	Comité de Defensa y Unificación Sindical
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CGTP	Confederación General de Trabajadores Peruanos
CIMP	Centro de Instrucción Militar del Perú
CITE	Central Intersectorial de Trabajadores Estatales
COAP	Comité de Asesoramiento a la Presidencia
CODE	Convergencia Democrática
COMACA	Comandantes, Mayores y Capitanes
CONACI	Confederación Nacional de Comunidades Industriales
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales del Perú
CROE	Comité Revolucionario de Oficiales del Ejército
CTP	Confederación de Trabajadores Peruanos
CTRP	Central de Trabajadores de la Revolución Peruana
CUOS	Consejo de Unificación de Organizaciones Sindicales
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
EPF	Empresa Petrolera Fiscal (desde 1969 PETROPERÚ)
ESG	Escuela Superior de Guerra
FAP	Fuerza Aérea Peruana
FEB	Federación de Empleados de la Banca
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEP	Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular
FREDEMO	Frente Democrático
FRENATRACA	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
GRFA	Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada
ILD	Instituto Libertad y Democracia
IPC	International Petroleum Company
IS	Izquierda Socialista
IU	Izquierda Unida
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MDP	Movimiento Democrático Pradista
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MLR	Movimiento Laboral Revolucionario
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
OEA	Organización de Estados Americanos
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPRP	Organización Política de la Revolución Peruana
PAP=APRA	Partido Aprista Peruano
PCP	Partido Comunista del Perú (fundado como PSP)
PCP-SL=SL	Partido Comunista del Perú- Sendero Luminoso
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PPC	Partido Popular Cristiano
RMP	Revista Militar del Perú
SIE	Servicio de Inteligencia del Ejército

SIN	Sociedad Nacional de Industrias
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SL	Partido Comunista del Perú- Sendero Luminoso
SNA	Sociedad Nacional Agraria
SUTEP	Sindicato Unificado de Trabajadores en la Educación del Perú
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UNO	Unión Nacional Odríista

Índice de cuadros

Esquema 1.1. Balance entre campos y movimientos transectoriales	21
Esquema 1.2. Opciones de la elite política	26
Cuadro 2.1. Reconocimiento sindical por periodo de gobierno, 1936-1979	69
Cuadro 4.1. Resultados de las elecciones presidencial de 1962-1963	128
Cuadro 4.2. Composición del Congreso en 1963	130
Cuadro 4.3. Rotación ministerial, 1956-1990	132
Cuadro 4.4. Cuentas públicas (como % PNB), 1955-76	142
Gráfico 5.1. Número de huelgas, 1965-1979	187
Gráfico 5.2. Número de horas hombre perdidas, 1965-1979	189
Gráfico 6.1. Número de huelgas, 1980-1992	202
Gráfico 6.2. Número de horas hombre perdidas, 1980-1992	205
Cuadro 6.1. Actividad legislativa, 1980-1992	210
Cuadro 6.2. Elecciones de 1990	218
Cuadro 6.3. Volatilidad electoral, 1978-1990	221
Cuadro 6.4. El reparto de escaños, 1980-1992	238
Cuadro 7.1. Muertes atribuidas al conflicto entre SL y el Estado	285
Cuadro 8.1. Aprobación de los tres poderes en Lima (%), 1987-1992	311
Cuadro 8.2. El Congreso Constituyente Democrático de 1992	319

Índice

Introducción	2
Capítulo 1. La racionalidad de los golpes de Estado	6
1.1. Los golpes de Estado como crisis políticas	6
1.2. La relación entre decisión e instituciones	11
1.3. La debilidad estatal como pauta de decisión golpista.	17
1.4. Militares y políticos.	
Quién decide y quién resuelve en los golpes de Estado.	19
1.5. Los efectos de la crisis y la distancia entre la acción y el resultado.	28
Capítulo 2. Antecedentes. Movilización social y elitismo estatal en la primera mitad del siglo XX	34
2.1.- La República Aristocrática. Elites y masas en política	
Picos de agitación y cierre del espacio político. 1911-1923	35
2.2.- El proceso constituyente de 1930-1933 y la primera oportunidad de incorporación popular	48
2.3.- Entre Odría y el APRA. El fracaso de la segunda oportunidad para la incorporación política de las masas y el patrón de golpes elitistas de 1939-1956.	57
2.4.- Injerencias políticas y golpes de Estado reactivos	74
Parte I. La crisis política de 1968. Debilidad estatal y tutela militar	80
Capítulo 3. Condiciones y previsiones	82
3.1.- El contexto social. Los efectos de las estrategias apristas sobre la protesta laboral.	82
3.2.- Militares y política. ¿Otro militarismo? El golpe de 1962 en los hechos	86
3.3.- Acción institucional e impulso organizador	94
3.4.- La fascinación por el CAEM. Modificación doctrinal y centros de enseñanza. ¿Definiendo nuevas preferencias militares?	100
3.5.- El cambio de escenarios y el nuevo profesionalismo de seguridad interna	112
3.6.- Movilización agraria y guerrillas	115
Capítulo 4. Reglas y conductas durante la primera Presidencia Belaúnde (1963-1968)	124
4.1.- Las consecuencias políticas del golpe de 1962	124
4.2.- El marco estratégico partidista. Preferencias y estrategias de defección	127
4.3.- Las posiciones de veto institucional	130
4.4.- La reforma agraria y los enfrentamientos intra-gubernamentales	134
4.5.- La dinámica del conflicto gobierno-oposición: El pico de 1967-1968	140
4.6.- Las consecuencias de la división elitista sobre las orientaciones militares	153
4.7.- El golpe de 1968 frente al patrón elitista pro-cíclico	156

Capítulo 5. El golpe y la dinámica del GRFA a medio plazo	160
5.1.- El 3 de octubre de 1968 y la toma del poder	160
5.2.- La formación del GRFA	165
5.3.- La política de reformas	172
5.4.- División militar y crisis	176
5.5.- La curva de movilización social y la cesión del gobierno	185
Parte II. Alianzas transversales y consolidación democrática. El autogolpe del 5 de abril de 1992	196
Capítulo 6. Las elites y las masas. La política democrática de los años ochenta	198
6.1.- El reflujo de los años 80 y las estrategias sindicales de conflicto	198
6.2.- La nueva democracia y el reto institucional	206
6.2.1.- La Constituyente de 1978	206
6.2.2.- El diseño constitucional y las posiciones de veto	209
6.2.3.- ¿Crisis partidista? Las elecciones de 1990 y la definición de los actores con poder de veto	217
6.3.- La dinámica del conflicto gobierno-oposición	237
6.3.1.- Tensando la cuerda. Juegos de gestión pública y juegos de poder institucional	240
6.3.2.- La crisis abierta. Noviembre de 1991-abril de 1992.	250
6.4.- ¿Hay una base política para los golpes de Estado?	260
Capítulo 7. Los militares y la democracia. Control y cooptación en la nueva era	268
7.1.- El imposible ejercicio de no-injerencia	268
7.2.- La estrategia antisubversiva y el balance entre campos	274
7.3.- Entre la cooptación y el acuerdo	
Las relaciones cívico-militares entre 1985 y 1992	286
7.4.- Fujimori y los militares en sus primeros meses de Presidencia. Entre la cooptación y los rumores de golpe	300
Capítulo 8. El autogolpe y el régimen de 1992. Fujimori: <i>el héroe de nuestros tiempos</i>	310
8.1.- El autogolpe del 5 de abril de 1992	310
8.2.- La influencia del contexto internacional y la convocatoria constituyente de 1992	315
8.3.- El ejercicio fáctico del poder y la reducción de la competencia política	319
8.4.- La militarización del régimen y la politización de los militares	326
8.4.1.- Las filtraciones a la prensa: El caso de La Cantuta y las denuncias de corrupción	330
8.4.2.- La autonomización de Hermoza Bari	334
8.5.- Los problemas de informalizar la política: las elecciones de 2000 y la salida de Fujimori	338

Capítulo 9. Conclusiones	346
9.1. La relación entre las condiciones y el desencadenamiento de la crisis	346
9.2. Instituciones, juegos políticos y ruptura	349
9.3. La relación entre las condiciones y la salida de la crisis	352
9.4. Las relaciones entre condiciones y resultados	355
Bibliografía	358

