

TERRORISMO Y PACIFICACION EN EL PERU

Diego García-Sayán

Pocos pudieron prever que el ataque armado en Chuschi, Ayacucho, hace poco más de siete años, sería el prólogo de una de las expresiones más serias de violencia política en la América Latina contemporánea. Para muchos esto era signo que atrás quedaba el mito de la proverbial "resignación" del peruano y, en especial, del habitante de la serranía. Sea cual fuere la interpretación, las cifras frías, anónimas, expresan con crudeza lo que ha venido pasando: alrededor de 10.000 muertos, más de 1.000 detenidos-desaparecidos por acción de las fuerzas de seguridad, decenas de miles de desplazados y estado de emergencia para cerca de la mitad de los peruanos al momento de escribirse estas líneas. Hoy por hoy la sociedad peruana parece ser pródiga en una violencia que está a flor de piel.

Si al violentismo senderista y a la cruenta represión se agregan la delincuencia común y las bandas de narcotraficantes, el cuadro aparece aun más complejo y de difícil manejo. A veces parecería que de pronto, así porque sí, surgieron del interior de la propia sociedad los gérmenes de su dislocamiento. No cabe duda que a algunos sorprendió en 1980 que se recurriera a la violencia como instrumento de acción política; incluso se pretendió tapar el sol con un dedo al reducir el senderismo a un fenómeno psiquiátrico-delinquencial. Se olvidaba, de esa forma, que nuestra historia política estaba atravesada por una violencia que la historiografía *oficial* siempre minimizó o negó.

Para no remontarnos a las calendarias griegas, sólo cabe recordar que los de "arriba" y los de "abajo" utilizaron la violencia en el Perú durante los 50 años precedentes. Los primeros mediante los gobiernos dictatoriales, el gamonalismo y la exclusión de las mayorías; los segundos a través de movimientos políticos violentos (como el APRA

de las décadas del 30 y 40) y de una lucha social que por lo general desbordó los estrechos parámetros institucionales.

Las evidentes y graves contradicciones de la sociedad peruana, como era de suponer, se expresaron en el plano de lo político rebasando una inoperante formalidad jurídica e institucional. Ello ponía de manifiesto la colosal distancia entre la sociedad y el Estado derivada no sólo de las contradicciones económicas -traducidas en la dupla riqueza/pobreza- sino, principalmente, de todo lo que significa el proceso trunco de formación de la nación peruana al que se refiriera con acierto José Carlos Mariátegui.

No resulta ser un detalle de poca monta que en el Perú los preceptos básicos de una democracia liberal nunca hayan tenido vigencia y que el rostro de ella sea, más bien, el de un andamiaje normativo con escasa o nula eficacia. La institucionalidad esencial de un sistema democrático no sólo ha estado permanentemente minada por una realidad a la que no logró ni logra expresar, sino por algo que es esencial en su precariedad: su *escasa legitimidad* ante los grandes sectores de la población. Es grave constatar, por ejemplo, cómo la reducida identificación que hay entre la población e instituciones como el poder judicial -devaluado y desprestigiado en la percepción social- se traduce en una muy escasa recurrencia a dicho aparato para obtener justicia.

Se puede discutir, así, si en el Perú ha habido *ciudadanos* o si, por el contrario, se ha tratado de una situación en la que, dentro de una igualdad formal, unos han sido "más iguales" que otros dentro de un cuadro en el que ha predominado la discriminación en perjuicio de las mayorías.

Pues bien, instalado en julio de 1980 el régimen constitucional de Fernando Belaúnde luego del interregno castrense de doce años (1968-1980), la evolución de los acontecimientos siguió un curso especialmente complejo y tortuoso. El mismo día en que se realizaban las elecciones generales en mayo de 1980 y en las que habría de salir triunfador Belaúnde, un destacamento del auto-denominado Partido Comunista Peruano, más conocido como "Sendero Luminoso", destruyó las ánforas electorales en un pequeño pueblo de Ayacucho, en el sureste andino peruano.

La existencia y accionar de este grupo en los siguientes años tanto en la zona de Ayacucho como en el resto del Perú resultó siendo, a la larga, gravitante para lo que ocurriría en un terreno tan

importante como el de los estados de excepción y la vigencia de los derechos constitucionales. En efecto, de los 56 decretos declarando Estados de Emergencia dictados durante el gobierno del Presidente Belaúnde, 46 de ellos tenían directa relación con circunstancias en las que se habrían producido acciones de Sendero Luminoso. El resto de decretos se vincula a otras circunstancias históricas en las que los gobiernos echaron mano del mecanismo de los estados de excepción como instrumento para hacer frente al conflicto social.

Un sendero explosivo

No es esta la ocasión de hacer un análisis a fondo sobre Sendero Luminoso; ello escapa a los alcances de este trabajo. Me limito a recapitular lo que a ojos de diversos analistas y comentaristas son sus aspectos centrales.

En primer lugar, que se trata de un grupo político, aunque parezca ocioso señalarlo, cuyo objetivo estratégico es la toma del poder. Adhiriendo formalmente al maoísmo (en una corriente próxima a la denominada "banda de Shanghai") tiene dentro de sus formulaciones ideológicas un conjunto de elementos que complejizan un tanto el panorama. A una suerte de "milenarismo campesinista" se agrega un estilo en su accionar y en su relación con la población nítidamente autoritario, algunas de cuyas expresiones son la imposición de autoridades comunales o el reclutamiento forzoso de combatientes. El maoísmo, pues, parecería ser sólo el revestimiento formal de una concepción ideológica que se asienta en los ingredientes de autoritarismo que pueden existir en una sociedad como la peruana derivados de su proceso de integración nacional no resuelto ni concluido.

En segundo lugar, el método de accionar de Sendero permite constatar una clara opción por exclusivizar el aspecto militar menospreciando, en su práctica, otras formas de acción. Si a ello agregamos la carencia de una política de alianzas (políticas o sociales) se entiende cómo en su accionar armado no sólo ha realizado acciones de sabotaje u otras, que podrían eventualmente ser asimilables a la guerrilla, sino que ha recurrido al terrorismo expresado en diversas acciones (asesinatos de autoridades en localidades rurales, amedrentamiento de poblaciones, reclutamiento forzoso de combatientes, etc.).

Es esta metodología, sin duda alguna extremista, la que ha dado lugar a que muchos analistas y periodistas aludan a lo "demencial" e "irracional" del instrumental sangriento senderista. Si bien dicha metodología en extremo sangrienta repugna a cualquier conciencia democrática, no menos cierto es que ella responde a una muy fría y calculada racionalidad. Los golpes dados se orientan tanto a golpear de diversas formas y a distintos niveles las formas de expresión del Estado dentro de una estrategia, que al buscar "agudizar las contradicciones" persigue cerrar los espacios democráticos y polarizar militarmente la sociedad peruana.

Un tercer aspecto significativo atañe a su composición social y generacional en donde resulta ser especialmente resaltante tanto el papel de la juventud así como su extracción rural o urbana pauperizada. Si bien esto no necesariamente llama la atención en un país en el que el sistema parece no ofrecerle nada a dichos sectores, resulta interesante el papel destacado atribuido a la mujer en las acciones militares desarrolladas por el senderismo, en el que ya se ha vuelto normal que al menos una mujer integre -y muchas veces con un rol destacado- los denominados "comandos de aniquilamiento" senderista.

Por último, otra de sus particularidades conocidas es la de no tener nexos internacionales con ningún país socialista. Han denunciado por igual -y atacado en más de una ocasión sus sedes diplomáticas en Lima- a la Unión Soviética, la República Popular China, Cuba y Albania así como a la izquierda legal en el Perú a la que acusan de "cretinismo parlamentario".

El surgimiento de Sendero Luminoso tiene, sin embargo, una particularidad de índole regional conocida: la zona de Ayacucho. Surgido en la década del 70 como una escisión de la facción pro-china del Partido Comunista (dividido previamente en la década del 60 al calor de la pugna chino-soviética), el liderazgo y accionar de este grupo se asentó inicialmente y durante un largo período en las zonas rurales de Ayacucho. El cuadro general que presentaba y presenta Ayacucho es, como es sabido, uno de los más pobres del Perú lo que constituía como resulta evidente, una tierra fértil para un discurso que partía de un supuesto de hecho: había poco que perder.

Detenerse unas líneas en esto puede ser ilustrativo. El departamento de Ayacucho y provincias vecinas, en donde habitan poco más de 500.000 personas, se percibe uno de los ingresos per cápita más bajos del Perú -lo cual ya es decidor de la situación- y la carencia

de electricidad, agua potable y desagüe afecta casi al 94% de la población de la zona. La esperanza de vida llega sólo a los 45 años cuando el promedio nacional es de 58 años. Todo ello como resultante de una concepción especial del "desarrollo" en la que la agricultura y, en especial, la serranía sufrieron durante décadas el abandono oficial ocupando el último lugar en las prioridades en la asignación de recursos. Así, por ejemplo, entre 1968 y 1980 esa zona recibió, en promedio, únicamente el 0,6% de la inversión pública nacional. Dentro de ese contexto, la desesperanza campesina y las ansias de cambiar las cosas han sido un claro caldo de cultivo para el accionar senderista.

Si bien las primeras acciones de sabotaje de Sendero en 1980 no llamaron mucho la atención, en los meses siguientes éstas se acrecentaron. Así, entre 1980 y 1982 se les atribuyeron 1.378 acciones armadas. Cuando inició acciones más osadas como el asalto a la cárcel de Ayacucho en 1982 y empezó propiamente a utilizar el terrorismo -con los asesinatos de autoridades locales- las fuerzas policiales empezaron a responder en términos semejantes: detenciones arbitrarias, torturas y las primeras ejecuciones extrajudiciales (cuando se asesinó a tres detenidos sospechosos de terrorismo que se encontraban hospitalizados). Ello se daba ya dentro del marco de los primeros "estados de emergencia" decretados por el nuevo régimen constitucional en uso del dispositivo correspondiente de la Constitución de 1979.

No es esta la ocasión de enumerar la cantidad de atentados cometidos desde que todo se inició en 1980, pero sí cabe señalar que desde esa fecha hasta la actualidad se ha llegado a una situación en la que el número de atentados se ha ido incrementando gradualmente, extendiéndose, además, a prácticamente todos los departamentos del Perú. Así, sólo en el primer semestre de 1987 se cometieron 622 atentados muriendo más de 350 personas como consecuencia de los mismos. A estas bajas hay que agregar las provenientes de las acciones contrasubversivas cuya cifra exacta se ignora. En cualquier caso, por una u otra causa más de 10.000 peruanos han muerto en los últimos siete años.

El siguiente cuadro es ilustrativo de lo ocurrido sólo en el primer semestre del año 1987, debiendo anotarse que por dificultades en el acceso a la información las cifras asignadas a ciertos departamentos pueden estar muy por debajo de la realidad (es ese el caso de departamentos como Huánuco y San Martín).

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO

*Distribución geográfica de acciones terroristas
a nivel nacional.*

Enero/junio 1987 Departamento	Actos Nº	Víct. FF.AA.	Víct. FF.PP.	Víct. Civ.	Víct. Terr.	Víct. Total
Ancash	49	0	2	2	0	4
Apurímac	15	0	0	10	2	12
Arequipa	7	0	0	0	0	0
Ayacucho	106	5	3	91	96	195
Callao	16	1	3	0	0	4
Cajamarca	7	0	2	0	0	2
Cuzco	23	0	11	2	13	26
Huancavelica	4	11	0	5	0	16
Huánuco	18	0	1	13	12	26
Ica	3	0	0	1	0	1
Junín	58	1	2	10	0	13
La Libertad	21	0	0	2	4	6
Lambayeque	11	0	3	0	0	3
Lima	233	2	8	12	3	25
Loreto	2	0	0	0	0	0
Pasco	21	1	0	1	3	5
Piura	5	0	0	0	0	0
Puno	7	0	0	1	7	8
San Martín	6	0	2	3	1	6
Tacna	4	0	0	0	0	0
Tumbes	2	0	0	0	0	0
Ucayali	4	0	2	1	0	3
TOTAL	622	21	39	154	141	355

FUENTE:

APRODEH - CEDOC

Las respuestas oficiales

El gobierno de Belaúnde subvaluó la magnitud del fenómeno senderista y dio reiterados y equívocos diagnósticos sobre su naturaleza y carácter: desde atribuirle la condición de resultante de una "conspiración del comunismo internacional" hasta echarle la responsabilidad a los "curas holandeses". Pero siendo que esos singulares desvaríos fueron monopolio del gobierno, lo cierto es que la subvaluación del fenómeno senderista fue compartida por muchos. De esta manera, para el común de los mortales, resultaba más explicable que un gobierno encuadrado por lo que alguien en ese

momento llamó "moda retro", cometiera en este terreno un serio error de evaluación.

Pero a los pueblos les importan más los resultados que las buenas intenciones o las explicaciones socio-psicológicas de los errores de los gobernantes. Y lo cierto es que parece fuera de discusión que la administración belaudista tiene una grave responsabilidad en la aceleración de la espiral violentista a partir de 1983. Si las primeras respuestas del gobierno al violentismo senderista estuvieron signadas por la subvaluación del fenómeno -una manera de tomar distancia frente al problema- luego (a partir de diciembre de 1982) le transfirió el manejo del asunto casi por entero a las Fuerzas Armadas -otra forma de salir del problema sin resolverlo como los hechos lo demostraron.

En efecto al constituirse una suerte de "Estado dentro del Estado" en la denominada zona de emergencia de Ayacucho a partir de enero de 1983, la violencia se acrecentó. Si la masacre de los ocho periodistas en Uchuraccay fue una especie de hito simbólico con el que se inició esta etapa, durante 1983 y 1984 las desapariciones forzadas de ciudadanos se sucedieron dantescamente en cifras que en ocasiones superaban las 100 personas por mes. El Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de Personas de las Naciones Unidas presentó en marzo del año 1987 en Ginebra un elocuente informe mundial dentro del cual al Perú le cabe ocupar un poco honroso primer lugar en la cantidad de casos de desaparición forzada de personas por obra de las fuerzas de seguridad durante los últimos años. Y esa ha sido sólo una muestra de muy graves violaciones a los derechos humanos derivadas de una estrategia anti-subversiva determinada: poner el eje en una respuesta militar para hacer frente a un fenómeno ciertamente armado pero de naturaleza indiscutiblemente política.

La respuesta militarista y militarizada estuvo lejos, muy lejos, de la posibilidad de disuadir al senderismo de su vertiginoso accionar violentista. Tampoco se orientó a conseguir algo esencial dentro de un conflicto de este tipo: atraer a la población con hechos concretos que legitimaran el sistema. Ni el senderismo se aquietó ni la población se sintió identificada con una lógica anti-subversiva que era una suerte de versión "criolla" de lo ocurrido hacía poco en Argentina.

Por el contrario, dentro de ese cuadro el senderismo amplió su ámbito de acción orientándose a atacar a "soplones" y colaboradores

llegando en determinadas circunstancias a exterminar a grupos humanos numerosos (como fue el caso de la Comunidad de Lucanamarca). La población rural pasó a encontrarse entre dos fuegos de muerte. El uno, proveniente de una insurgencia sangrienta y sectaria y, el otro, uniformado y oficial proveniente de las fuerzas del orden cuya acción -gran paradoja- se orientaba, supuestamente, al pleno restablecimiento del Estado de Derecho.

La lógica de muerte se impuso, dejando a la población en una desprotección tan absoluta que el temor frente a la presencia senderista parecía sólo superado por el terror a ser visitado o a caer en manos de los "sinchis" (cuerpo anti-subversivo de la Guardia Civil) o de los infantes de marina. El andamiaje institucional que supuestamente debía operar dentro de un régimen constitucional -y que no puede ni debe ser puesto entre paréntesis por un Estado de Emergencia- se paralizó por completo: el Poder Judicial y el Ministerio Público parecían no existir. La autoridad militar no los dejaba operar, los propios aparatos civiles abdicaban de su autoridad y la población poco o nada esperaba de ellos. El círculo de la muerte, pues, parecía cerrado y coherente.

Cuando accede Alan García al poder en 1985 había una evidente diferencia en el diagnóstico del problema: para el sucesor de Belaúnde, el fenómeno senderista tenía su explicación en problemas sociales no resueltos. La respuesta al senderismo, en consecuencia, debía tener en cuenta lo militar pero debía poner el centro de su atención en la solución de los problemas sociales y económicos de la población. La propuesta sonaba coherente.

Los primeros vientos insinuaban una rectificación profunda. El mensaje en el que se anunciaba que no se combatiría a la barbarie con la barbarie, los espectaculares anuncios de septiembre de 1985 luego de la denuncia de la masacre en el poblado de Accomarca y el nombramiento de la Comisión de Paz, parecían expresar la voluntad de no seguirle haciendo el juego al senderismo con la creciente militarización y de recuperar para el poder civil la autoridad de la que había abdicado.

Sería necio negar que algunos cambios se han producido. La dinámica de los hechos nos indica, sin embargo, que las modificaciones parecen haber sido, a la larga, más de matiz y de estilo que cualitativas. Si bien algunos índices de violencia oficial arbitraria como las desapariciones, por ejemplo, parecen haber disminuido,

para algunos éstos han sido ampliamente compensados por otros (ejecuciones extra-judiciales). De otro lado, si bien por intermedio del Instituto Nacional de Planificación (INP) se han anunciado ciertas inversiones en el denominado "trapecio andino", en realidad no se ha hecho nada espectacular. La inversión pública se ha incrementado un tanto pero dentro de un cuadro en el que cuando existe un proyecto que sustenta una inversión determinada -cosa que no ocurre muy a menudo- ésta se hace de muy difícil ejecución teniendo en cuenta la lógica senderista de atacar todas las expresiones del Estado.

Las llamadas "zonas de emergencia", finalmente siguen siendo un Estado dentro del Estado con muy escasa posibilidad de acción para la autoridad civil local (política o judicial) y con nuevas formas de control como la prohibición a los periodistas de circular en la zona.

De su lado, el senderismo, al acentuar su accionar en Lima, busca acosar al Estado y distraer hacia la capital a parte de las fuerzas del orden. Pero además de lograr dicho objetivo, la forma en la que dichas fuerzas han sido utilizadas por el poder parecen haber ido exactamente en la lógica de lo perseguido por el senderismo. Para muestra dos botones. De un lado, el espectacular operativo contra tres universidades de Lima en febrero de 1987 que luego de movilizar a 4.500 efectivos policiales y detener a 800 estudiantes se tradujo en un saldo elocuentemente ridículo: sólo 9 estudiantes con detención definitiva. En el camino quedaron los estudiantes, algunos de los cuales pueden ser hoy más proclives que antes a la prédica senderista frente a un Estado empeñado en hacerse el hara-kiri. De otro lado, el toque de queda que al prolongarse por casi año y medio (desde febrero de 1986 hasta fines de julio de 1987), mantuvo inútilmente a Lima como la única ciudad del continente americano en donde regía una medida semejante. Y esto sin que se diera en todo ese lapso ni una sola muestra de que el toque de queda serviría para algo, salvo para que mueran inocentes baleados o estrellados contra un muro. Con un agravante delicado: la cuestionable atribución al Comando Conjunto de la Fuerza Armada de que sea él -y no la autoridad civil- quien fije las horas de toque de queda y expida las autorizaciones para circular.

Sin negar, reitero, lo cambios de estilo, se le está dando al fenómeno senderista en esencia la misma respuesta que antes: policial-militar y restricción de los espacios democráticos. Con un agravante: la respuesta se extiende a distintos rincones del país

habida cuenta de la acelerada extensión geográfica del accionar senderista. Lo que en apariencia podría ser una reacción lógica de quien tiene que preservar el orden público, no acaba siendo sino una forma torpe de hacerle el juego a una estrategia que busca precisamente precipitar una lógica de fuerza para estrechar aceleradamente los espacios democráticos.

En una confrontación que es en esencia política las diferencias de diagnóstico entre la autoridad de hoy y la de ayer no se han traducido en el diseño de una estrategia anti-subversiva democrática y conducida políticamente desde el poder civil. Por el contrario, de un tiempo a esta parte, la intervención más nítida del poder civil -la decisión presidencial de actuar militarmente en los penales en junio de 1986- no sirvió más que para desatar la matanza más gigantesca -aún impune al año y medio de producida- que se haya producido en la historia peruana.

Antes y ahora, ha habido quienes le han atribuido a ciertas modificaciones legales un rol tal vez excesivo entre las respuestas a dar al violentismo senderista. Si en ciertas circunstancias estas propuestas han expresado corrientes que no han perdido la esperanza en una salida democrática, la mayor parte de las veces han sido más bien posiciones totalitarias, ocultas tras ciertas propuestas "normativas", las que han levantado ciertas tesis que formalmente insertadas dentro del Estado de Derecho, pero con un sentido profundo, tratan elementos esenciales de la democracia.

Luego de promulgada en 1981 una "Ley Antiterrorista" con una muy gruesa tipificación del delito, el juridicismo formal de ciertas conciencias ha insistido en la urgencia de ciertos dispositivos legales como supuesta "clave" para dotar al Estado de los instrumentos necesarios. Las propuestas han girado, así, esencialmente en torno a dos temas: las penas frente al delito de terrorismo y la naturaleza de la jurisdicción conveniente para procesar este tipo de delitos.

En cuanto a las penas, parece haber quedado en el olvido la insistente reiteración con la que destacados voceros del régimen pasado reclamaban el restablecimiento de la pena de muerte. Además de olvidar normas internacionales que no permiten restablecer la pena de muerte, las corrientes mortícolas no hacen más que apelar a impulsos emocionales y elementales. Si este tipo de impulsos resulta cuestionable, en términos generales, como base para una respuesta civilizada y democrática, al tratarse de combatir situaciones en donde

se hace frente a una convicción de características fanáticas, a la moralidad discutible de la pena de muerte se agrega su ineficiencia.

No obstante, se ha venido insistiendo -y con éxito- en la necesidad de aumentar sustancialmente las penas privativas de libertad previstas en la ley antiterrorista como medio, se supone, orientado a frenar el delito. En efecto, al incorporar dicha ley (con ciertas modificaciones) al Código Penal en marzo de 1987, se han aumentado sensiblemente las penas. No es mi deseo entrar aquí a analizar si se requiere o no penas severas -que sí se requieren- ni a discutir los problemas técnicos de esta modificación normativa -que los tiene, y muchos- sino lo peligroso que puede significar sembrar la ilusión de que penas más severas en el texto de la ley podrán frenar al senderismo violentista. Este temor fundado se deriva de la propia sustentación oficial a estas modificaciones normativas que motivaron, incluso, dos legislaturas extraordinarias del Congreso Nacional.

Este riesgo lo veo expresado por lo menos en tres aspectos. Primero, que la esencia del fenómeno a combatir nos da palpable cuenta de un grupo humano que si está dispuesto a entregar la vida, no se arredrará ante las "amenazas" de penas más altas. Segundo, que la supuesta "ineficacia" más que probable de esta modificación legal para pacificar el país, no puede sino acrecentar el desprestigio de la legalidad y de la institucionalidad. Tercero, que al contar teóricamente con el instrumento necesario para sentenciar, se trasladará parte de la "culpa" a los jueces "que absuelven terroristas"... ¡Como si un magistrado pudiera condenar sin pruebas y en base a los grotescos atestados policiales que por lo general forman parte de los expedientes judiciales!

El otro plano en el que las propuestas de modificaciones normativas han sido pródigas, ha sido el de la autoridad jurisdiccional que debe encargarse de procesar estos delitos. Si bien la propuesta inicial de "tribunales especiales" contenía ciertas inconstitucionalidades, éstas parecen haber sido salvadas en el debate parlamentario y en la ley que se dictó posteriormente. Conteniendo algunos aspectos discutibles tiene el mérito de fijar algunos puntos básicos como son el acceso permanente a un abogado defensor así como la presencia del Fiscal como conductor de la investigación policial. Si bien algunas de estas disposiciones muchas veces no son tomadas en cuenta por la "expeditiva" autoridad policial, constituyen de todas formas un marco técnica y principistamente aceptable. Quedaron

en el aire ominosas propuestas como la de los jueces enmascarados o los tribunales militares, pero estas ideas siguen en ciertas mentalidades tan alejadas de la problemática social del Perú que no se percatan que su eventual concreción no haría más que hacerle el juego al violentismo antidemocrático.

Institucionalidad democrática y violencia

La magnitud, complejidad y perspectivas de una situación como la peruana hacen sumamente difícil la labor de encontrar respuestas al problema planteado. Debo insistir, sin embargo, en algo que si bien no pretende dar una respuesta acabada creo constituye una pista en la cual es posible enrumbarse: consolidar el papel de las instituciones democráticas y el pleno respeto de los derechos humanos. Lo que para opciones militaristas constituyen "obstáculos" en su eficaz accionar, pueden muy bien constituirse en las mejores armas para lograr la paz afirmando el Estado de Derecho.

Para afirmar esta pista creo necesario compartir tres líneas de reflexión que se encuentran en la base.

En primer lugar: *el rol de las instituciones*, básicamente las previstas en el ordenamiento constitucional. El caso de una de estas instituciones puede ser especialmente ilustrativo: el Poder Judicial. Se sabe que el Poder Judicial en el Perú no ha tenido -a diferencia de algunos pocos países de América latina como fue el caso de Chile-, una tradición de autonomía e independencia frente al poder político. Por el contrario, ha estado permanentemente subordinado al poder político. Los ejemplos sobran. Durante todo el período de vigencia formal de la Constitución de 1933, el Poder Judicial ha sido víctima de multitud de avasallamientos y atropellos, tanto por los gobiernos civiles como militares, conducentes siempre a subordinarlo al poder hegemónico. Ello, junto con otros factores, ha devaluado el papel de este importante aparato de Estado a tal punto que es parte del sentir común que a nadie en su sano juicio se le puede ocurrir ir al Poder Judicial para obtener allí protección, con cierta posibilidad de eficacia, en caso de violación de ciertos derechos ciudadanos que pudieran haber sido violados.

Así encontramos, por ejemplo, que el número de *Habeas Corpus* vistos por la Corte Suprema durante aproximadamente 50 años (desde 1933 hasta 1980) apenas supera los 200. Esta es una expresión

bastante concreta de una escasísima recurrencia ciudadana al poder jurisdiccional para obtener protección frente a la violación de ciertos derechos constitucionales. Es, pues, muestra de la escasa significación que la ciudadanía le otorgaba y le otorga a un poder fundamental y a mecanismos esenciales, como son la administración de justicia y recursos como el del *Habeas Corpus*.

Esto nos está expresando que no existe respuesta concreta e institucional a una de las preguntas esenciales que la ciudadanía se plantea a lo largo de nuestra historia: ¿a quién recurrir cuando se presenta un abuso o una violación de los derechos humanos? Esta carencia está manifestando la gigantesca brecha existente entre la percepción de una población que se siente desprotegida y que tiene una valoración muy baja de lo que son determinadas instituciones de un lado y, por el otro, un andamiaje legal e institucional que formalmente tiene un conjunto muy amplio de atribuciones que cumplir, pero que en la práctica no las cumple ni la población siente que las puede cumplir.

Una comparación estadística entre el caso peruano y, por ejemplo, el chileno resulta interesante. Así, por ejemplo, desde 1973 hasta 1984 -es decir en un lapso de 11 años- se presentaron en la Corte de Apelaciones de Santiago casi 6.000 recursos de *Habeas Corpus* (allá denominados recursos de amparo), en defensa de la libertad individual y de la integridad física de los ciudadanos; en condiciones que pudiéramos suponer no son las más favorables (por decir lo menos) para poner en funcionamiento argumentos e instituciones legales para defender los derechos ciudadanos. Esto se confirma por un dato aplastante: de los cerca de 6.000 recursos no llegan a la decena los que han sido declarados fundados. No obstante, la presión ciudadana es insistente y a veces exitosa pues tras un procedimiento en el que formalmente se declara que la acción es "infundada", muchas veces se esconde un resultado positivo cual es el ubicar con vida y en un recinto determinado a una persona dada por desaparecida.

Si, como se ha dicho, en el Perú durante casi 50 años la Corte Suprema, conoció un número muy reducido de *Habeas Corpus*, lo penoso es que la tendencia no se ha modificado sustancialmente. Como ha sido denunciado por diversos organismos internacionales de derechos humanos, durante 1983 y 1984, se desarrolló con intensidad una acción contrainsurgente en la zona de Ayacucho, bajo la conducción de un comando político-militar, con efectos particular-

mente cruentos. Empezaron a darse en forma sistemática denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre desaparecidos. La detención-desaparición de ciudadanos pasó a ser parte, así, de la estrategia contrainsurgente. La cifra exacta probablemente nunca se sabrá, pero resulta indicativo que, de acuerdo a lo dicho a la prensa por el Fiscal de la Nación, el número de denuncias recibidas supera a las 2.000. Sin embargo, durante ese lapso en la zona de Ayacucho solamente se presentaron 14 recursos de *Habeas Corpus*. De ellos solamente uno fue declarado fundado (sin ninguna eficacia concreta por lo demás, porque la persona desaparecida por la cual se presentó ese recurso nunca fue ubicada).

Esta comparación que aquí enuncio en forma muy gruesa nos plantea, pues, una paradoja bastante curiosa y reveladora: donde aparentemente no existían, ni existen, posibilidades de utilizar mecanismos institucionales (Chile), éstos sí se han usado. Y mucho. En el Perú, en cambio, sí existía y existen ciertas posibilidades jurídico-políticas que cuando han sido utilizadas han servido muchas veces para ubicar a un detenido o para impedir que se le siga torturando. La existencia de un régimen constitucional y de una ley relativamente buena no han servido de sustento, sin embargo, para que la sociedad civil busque respuestas institucionales en los aparatos de Estado.

Todo esto pone de manifiesto en forma muy tangible una percepción ciudadana sobre los mecanismos institucionales en la que éstos aparecen devaluados. Tras ello, por cierto, hay una historia de frustraciones y de una nación no vertebrada que genera e incuba esta desconfianza explicable y fundada.

Los sucesos en los penales de Lima los días 18 y 19 de junio de 1986 y todo lo que ocurrió posteriormente, nos ponen de manifiesto, de nuevo, la precariedad y endeblez de nuestras instituciones. En los hechos y casi sin ocultarlo, el Poder Ejecutivo prescindió de instituciones fundamentales como el Poder Judicial y el Ministerio Público para proceder al operativo militar que se efectuó en las prisiones. Esta marginación de la institucionalidad democrática se extendió más allá de los días 18 y 19, expresándose, entre otras cosas, en la ausencia de una respuesta adecuada o en una reacción a la altura de las circunstancias por parte de estas instituciones que se vieron avasalladas. A pesar de que algunos jueces y fiscales actuaron con corrección y dignidad, las instituciones a las que ellos pertenecen convalidaron el atropello producido contribuyendo, así, a debilitar aún más una precaria y lacerada institucionalidad.

En síntesis, para entender el actual contexto de aguda violencia y para hablar en serio de posibles soluciones, es esencial partir de la situación de nuestra institucionalidad. El ciudadano espera poco de ella y cuando eventualmente busca que actúe, ésta no funciona eficazmente.

Un segundo e importante elemento es el de la *impunidad*. Ocurre que ante el atropello cotidiano parece haber una suerte de acostumbramiento a situaciones graves e inaceptables que son rápidamente olvidadas, sin que los mecanismos investigatorios y sancionadores previstos en la mecánica institucional se echen a andar. Cuando ocurre algo muy grave, como una violación flagrante a los derechos humanos, es probable que a ella siga cierta reacción en la prensa y alguna manifestación política pasajera y coyuntural.

La impunidad es algo más que un asunto muy grave desde el punto de vista moral. Los que potencialmente estarían en la posición de ser procesados y castigados suelen parapetarse en la circunstancia que lemas como el de "icastigo a los culpables!" sea en ocasiones parte de una política contingente y hasta partidaria. Si bien ese juego legítimo de reacciones de quienes pueden ser en una determinada circunstancia oposición política no puede jamás servir de pretexto para soslayar graves infracciones punibles, el hecho es que el rechazo a la impunidad conviene ubicarlo en perspectiva de mediano y largo plazo. No se trata de buscar chivos expiatorios. Si hay responsables, éstos deben ser determinados y sancionados ejemplarmente, por cierto. Lo grave, además del asunto moral, es que la impunidad acelera el resquebrajamiento de una institucionalidad ya precaria y endeble.

El tercer elemento que quiero mencionar tiene que ver con los anteriores: la *violencia política* y la *estrategia antisubversiva*. Si han muerto más de 7.000 personas en los últimos tres años y medio como consecuencia de la violencia política es porque algo muy grave está pasando. Hay algo que no por obvio debe dejar de ser recalcado: la violencia que existe en el Perú, impulsada por un grupo determinado, se basa en contradicciones y problemas sociales, políticos e históricos del país que constituyen datos de la realidad. Que dicha explicación justifique cierto accionar violentista es otro asunto, pero hay allí una vinculación indudable que hoy en día pocos se atreverían a desconocer.

Frente a la espiral de violencia resulta justificadamente esencial para muchos sectores revisar críticamente una estrategia antisubver-

siva que supuestamente está encaminada a fortalecer el sistema democrático, pero que produce un efecto contrario. Esta estrategia contrainsurgente encierra una concepción totalizadora en la que todas y cada una de las instituciones y aparatos de Estado deben subordinarse a la acción contrainsurgente conducida por un comando militar. Ello traduce la percepción de que al tratarse de un asunto "básicamente militar", éste debe ser manejado por los militares.

Una demostración y efecto tangible de lo anterior ha sido lo ocurrido en la denominada "zona de emergencia" de Ayacucho con la escasa o nula vigencia del Poder Judicial, el Ministerio Público y las autoridades civiles locales. Ello está más allá de la buena o mala fe del General que circunstancialmente esté a cargo del Comando Político-Militar. Tiene que ver más bien con una dinámica que, con cierta coherencia interna, pone de lado todo un andamiaje institucional y constitucional que es visto y percibido como un obstáculo para la eficacia en la estrategia antisubversiva. Jueces, abogados, fiscales y los ministerios son todos obstáculos para poner en ejecución una serie de objetivos que el Comando Político-Militar pretende tener claros.

Esta es, pues, una cuestión capital para el debilitamiento de un débil sistema democrático: una estrategia antisubversiva que lo resquebraja no obstante que pretender actuar para defenderlo. Dentro de este contexto no llama la atención que se soslaye algunos temas esenciales como el del Derecho Internacional Humanitario. Asumiendo que se trata de un "asunto militar" debiera recurrirse, al menos, a las normas que el Derecho Internacional tiene para regular las situaciones de conflicto armado. No se menciona, por ejemplo, algo tan importante como las normas de las Convenciones de Ginebra en lo que respecta a los conflictos armados sin carácter internacional (art. 3. común). Resulta grave que predomine una concepción contrainsurgente que no tome en cuenta compromisos internacionales que fijan ciertos principios y estándares mínimos que tienden a ser respetados en un conflicto militar sin carácter internacional.

Resulta pues, que como ha sido dicho, ciertas respuestas oficiales torpedean con tanta o mayor eficiencia que Sendero Luminoso la vigencia de una institucionalidad contra la cual es Sendero el que se ha levantado.

Perspectivas

La realidad sin embargo, no debe ni puede reducirse a ser objeto de diagnóstico sino que requiere que sobre ella se actúe. Yo quiero formular, en este sentido, ciertas reflexiones en dos planos: el de la "sociedad civil" y el de la "sociedad oficial".

La *sociedad civil* ha desconfiado y desconfía de las instituciones que son parte del andamiaje constitucional. Todo ello se acentúa en el presente con una legalidad y unas instituciones que se deslegitiman cada día más ante una población crecientemente desprotegida e inerte. Para revertir esta muy peligrosa pendiente resulta ineludible potenciar al máximo la capacidad de acción y de reacción de la población, de tal forma que se haga uso de los mecanismos institucionales existentes. Si bien esta opción podría ser benévolamente catalogada de ingenua en un país con instituciones tan endeblés, este es un punto esencial a apuntalar.

En medio de un panorama en el que muchas veces es difícil encontrar elementos alentadores en este terreno, no cabe duda que la principal reserva con la que cuenta el sistema democrático es la aspiración concreta de justicia y de democracia de la gran mayoría de la población, de esa masa anónima, que ha estado dispuesta en las circunstancias críticas a poner el pecho para conseguir el pan y acabar con las dictaduras militares, y que con razón ha desconfiado de un sistema institucional inoperante, pero con respuestas siempre imaginativas para resolver sus propios problemas, empezando por el reto diario de sobrevivir con honestidad.

Por todos los medios que el Estado y la organicidad de la propia sociedad civil puedan utilizar, es necesaria una divulgación masiva y permanente de cuáles son los derechos de la población y de cómo pueden éstos ser defendidos frente al atropello y la arbitrariedad. Se trata, en suma, que la población tenga la más amplia información -que hoy no tiene- acerca de sus derechos y cómo defenderlos.

El otro plano tiene que ver con la denominada *sociedad oficial*. Si la imaginación popular es por necesidad frondosa, contrasta con ella el relativo anquilosamiento oficial que parece dar vueltas en torno a sí mismo mordiéndose la cola en un juego que alimenta sin querer la espiral violentista. Todo sugiere que la respuesta en este terreno es tan obvia como de difícil concreción: bastaría que cada una de estas instituciones cumpla con sus funciones para empezar a marchar por un rumbo correcto en la vigencia de ciertos derechos humanos fundamentales.

Nada más, pero nada menos, que cosas como las siguientes: que los jueces administren justicia y defiendan su fuero; que el Ministerio Público defienda la legalidad y los derechos humanos como establece la Constitución, y no que apañe la violación de los derechos humanos ni el ejercicio arbitrario de la autoridad por parte del poder de turno. En otras palabras, se trata que se cumpla la Constitución.

En un momento como el actual hablar del Estado y las autoridades nos remite a un punto crucial: la necesidad de revisar radicalmente la estrategia antisubversiva. Sin negar plenamente la necesidad que en determinadas circunstancias las Fuerzas Armadas asuman un papel muy específico en el control del orden interno, todo tiene que ser conducido *políticamente* porque el problema con el que está tratando es fundamentalmente político. La denominada "clase política" en el gobierno no debe ni puede abdicar de su autoridad. Lamentablemente predomina -y no sólo en Perú- una concepción compartida por civiles y militares que ubica a unos y otros en una suerte de compartimientos estancos. Dentro de esa concepción, si hay un problema serio que atañe al orden interno y que el poder civil no acierta a resolver, entra a tallar el "otro poder", el poder militar, que se guía por sus propias reglas y códigos, manejándose con una lógica interna y de operación que el poder civil no conoce, maneja o entiende.

Como ha quedado dicho, sería absurdo negar la necesidad que se utilicen mecanismos policiales y militares para actuar frente al proceso en curso. Las líneas de mando, sin embargo, deben ser claramente definidas para lograr una *conducción política* frente a este fenómeno. Del diagnóstico de que se está ante un problema de raíces sociales y políticas, se requiere sacar las conclusiones correspondientes. Si el único cambio consiste en agregar un poco de inversión pública a la represión haciendo que ésta sólo *disminuya* -y no *elimine*- las violaciones al Estado de Derecho, nada esencial habrá cambiado.

La disyuntiva de apariencia retórica, pero de profundo sentido, entre la *paz con justicia* y la *paz de los cementerios* está planteada. Ella se expresa en cuestiones tan centrales como la vigencia de los espacios democráticos y de los derechos humanos a los que algunos con poder de decisión insisten en percibir como obstáculos en la "eficacia" de la lucha anti-subversiva, cuando se trata exactamente de lo contrario: instrumentos indispensables probablemente los principales,

para hacer *legítimo* el sistema. Ya que se trata, a fin de cuentas, de un conflicto que expresa hondos problemas no resueltos, las respuestas adecuadas requieren poner en marcha una maquinaria que exprese la decisión de resolverlos, aunque muchas cosas importantes queden para el mediano y largo plazo. Pero el rumbo puede quedar trazado.

El reto, pues, es cómo hacer de la institucionalidad democrática y de un proceso de legitimación auténtica del Estado el mejor instrumento para lograr la paz.