

CAPÍTULO 2

LOS ACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

2.1. EL GOBIERNO DE ACCIÓN POPULAR

En las elecciones de 1980, que significaron la restitución del sistema democrático tras dos décadas de gobierno militar, fue elegido Presidente de la República el arquitecto Fernando Belaúnde Terry. Con el gobierno de Acción Popular, regresaban los partidos políticos al poder. El nuevo gobierno debía poner en vigencia y aplicar la Constitución de 1979, que el país se había dado como paso previo a la restauración de la institucionalidad democrática. La expectativa nacional era que la recuperada democracia condujera a la edificación de un país más inclusivo y desarrollado. Tal era la meta prevista en la nueva Constitución. Quedaba, entonces, en manos del gobierno democrático, y de un Parlamento donde por primera vez estaban representados todos los partidos, incluidos los de la izquierda marxista incorporados a la legalidad, la responsabilidad de ejecutar la transición democrática en ese momento. El proyecto planteado en la Constitución quedó, sin embargo, rápidamente interferido y neutralizado por el inicio de la violencia que Sendero Luminoso desencadenó contra el Estado y la sociedad peruanos, sin que el gobierno ni los partidos políticos atinaran a elaborar una respuesta rápida que cortara de raíz la subversión armada.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación ha registrado 7795 muertes y desapariciones ocurridas durante el gobierno constitucional del arquitecto Fernando Belaunde Terry como resultado de ese proceso de violencia iniciado por el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso. Esa cifra representa el 35% del total de víctimas reportadas a la Comisión respecto de todo el proceso de violencia. La Comisión ha encontrado, asimismo, que de las 7795 víctimas reportadas para el período 1980-1985, el 48% fueron responsabilidad de la citada organización subversiva, mientras que el 45% son atribuibles a las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado.¹

Al concluir el periodo gubernamental del arquitecto Belaunde Terry, numerosas provincias se encontraban en estado de emergencia 32 provincias, con las consiguientes restricciones a las garantías de los derechos elementales de la población. En ese lapso, la totalidad del territorio nacional estuvo en estado de emergencia en seis ocasiones.

¹ Las cifras aquí señaladas se refieren a la información reportada a la CVR. Una percepción más completa de las violaciones de derechos humanos ocurridos en este y otros periodos debe tener en cuenta las proyecciones de dichas cifras expuestas en el presente informe y en sus anexos estadísticos.

El departamento de Ayacucho, donde el PCP-SL inició la lucha armada en mayo de 1980, estuvo en estado de emergencia de manera permanente, en forma parcial o total, desde octubre de 1981. Desde enero de 1983, las fuerzas armadas estuvieron encargadas de mantener el orden interno. Fue en ese departamento donde, en el año 1984, se produjo la mayor cantidad de víctimas de muerte y desaparición registrada durante todo el proceso de violencia, y donde la Comisión ha recibido, asimismo, la mayor cantidad de reportes sobre otras violaciones de derechos humanos como se expone en el presente informe.²

La Comisión ha comprobado que la violación de derechos humanos fue masiva entre los años 1983 y 1985 y que la principal afectada fue la población rural de los andes centrales. Ello fue resultado del incremento permanente de acciones armadas de carácter terrorista por parte del PCP-SL así como de la respuesta de las fuerzas armadas, en las que el gobierno constitucional delegó amplias facultades para la lucha contrasubversiva en diciembre de 1982.

En el presente capítulo, la Comisión presenta los factores que hicieron posible la expansión de la organización subversiva PCP-SL y las numerosas violaciones de derechos humanos cometidas en el periodo de referencia.

2.1.1. El contexto del inicio del conflicto armado interno

El arquitecto Fernando Belaunde Terry fue elegido por segunda vez Presidente Constitucional de la República el 18 de mayo de 1980. Belaunde Terry fue candidato del partido Acción Popular, el que obtuvo mayoría simple en la Cámara de Senadores, con 26 representantes, y mayoría absoluta, con 98 legisladores, en la Cámara de Diputados del Congreso de la República.³

Es un dato significativo en la historia del proceso de violencia bajo investigación que el día en que se celebraron las elecciones con que se restablecía la democracia en el Perú, el PCP-SL realizó actividades de sabotaje que se consideran las primeras acciones de su así denominada *lucha armada*.

La Comisión considera que para una comprensión de los hechos en el inicio del conflicto, es relevante tomar en cuenta los siguientes rasgos del proceso de transición política: 1. el significativo crecimiento del Estado en los años del gobierno de facto; 2. la debilidad de la organización partidaria de Acción Popular; 3. la indefinición de las áreas de competencia y decisión de las fuerzas armadas en el nuevo régimen democrático, 4. el clima de agitación social prevaleciente durante la transición política, y 5. la reticencia de las organizaciones políticas y sociales a respaldar y comprometerse con la formulación de una política contrasubversiva integral.

² Véase sección cuarta de la Segunda Parte de este informe: Crímenes y violaciones de derechos humanos.

³ De acuerdo con la Constitución de 1979, el Congreso de la República constaba de una Cámara de Senadores, compuesta por 60 miembros, y una Cámara de Diputados, integrada por 180 representantes. La mayoría relativa obtenida por el partido de gobierno en la Cámara de Senadores se hacía absoluta por la alianza establecida con el Partido Popular Cristiano.

Durante el gobierno militar se puso en práctica un modelo de desarrollo sustentado en la intervención del Estado en las distintas áreas —financiera, productiva, distributiva, comercial y de servicios— de la economía nacional, con un énfasis en la redistribución del ingreso y en políticas de *participación social* en las empresas privadas y públicas. Como resultado de ese modelo, en 1980 el Estado peruano era significativamente más grande que el de 1968, año en que se interrumpió el orden constitucional, principalmente en lo relativo a su participación en el control de la riqueza nacional y en las dimensiones de su aparato burocrático.⁴ Debe señalarse, al mismo tiempo, que en ese mismo lapso se produjo un proceso de reformas que transformó ampliamente la sociedad peruana, mediante la inclusión en el ámbito de la discusión y la participación públicas a amplios sectores de la población antes excluidos.

Al mismo tiempo, los partidos que conformaban el sistema de representación política se encontraban debilitados. Esa debilidad fue, en gran medida, una secuela del docenio de gobierno militar. En primer lugar, a través de restricciones de las libertades políticas y civiles, así como por medio de deportaciones selectivas, la dictadura impuso una severa limitación a la vida política partidaria en el Perú entre 1968 y 1980. En segundo lugar, la transformación social antes mencionada ocasionó que, al momento de restaurarse la democracia, la organización, ideología y líneas programáticas de los partidos políticos resultasen necesitadas de una actualización para reflejar y responder adecuadamente a las demandas de los nuevos sectores sociales. Esa actualización no se realizó con la rapidez requerida.

El partido de gobierno compartía esa debilidad. Durante los años del régimen de facto su actividad se vio notoriamente disminuida.⁵ No obstante, se debe tener presente que Acción Popular se abstuvo de participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978 y prefirió trabajar en el fortalecimiento de su organización partidaria nacional; sin embargo, esa opción privó a dicho partido político de estar presente en el debate constitucional, en el que sí participaron los otros partidos que competirían en las elecciones generales de 1980.

Debe señalarse, también, que el nuevo gobierno inició sus funciones sin que se hubieran replanteado las relaciones entre el poder civil constitucional y las fuerzas armadas de manera satisfactoria según estándares democráticos. La decisión del presidente Belaunde de mantener en sus cargos durante el primer año a los comandantes generales de las fuerzas armadas —Ejército, Marina y Aviación— fue adoptada en un contexto institucional en el que: en primer lugar, la institución militar mantenía un alto grado de autonomía en la ejecución de sus tareas de defensa y seguridad nacional; en segundo lugar, las fuerzas armadas tuvieron predominio en los organismos del Sistema de Defensa Nacional heredado del régimen de fuerza; en tercer lugar, el gobierno civil

⁴ La población laboral empleada en el sector público pasó de 225,714 a 424,611 empleados entre 1969 y 1978. Sobre el modelo económico de la dictadura militar y el crecimiento del Estado consúltese FITZGERALD (1983: 65-93) y WISE (2003: 119-158)

⁵ Durante los años del gobierno militar, Acción Popular realizó dos congresos nacionales para elegir secretarios generales.

no realizó cambios significativos en el presupuesto militar; en cuarto lugar, subsistían los ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, que fueron mantenidos como tales durante todo el periodo gubernamental.⁶

Un último rasgo característico de la coyuntura —en la que se agrupan la transición política, el inicio de un nuevo gobierno y el comienzo de la actividad armada del PCP-SL— es el clima de protesta social de la época. En 1980 se llevaron a cabo 739 huelgas que involucraron a 481 mil trabajadores. En 1981, hubo 871 huelgas acatadas por 857 mil trabajadores. En 1982, el número de huelgas fue 809 y los trabajadores adheridos a ella fueron 572 mil.

A estos datos se suman, para completar una adecuada comprensión del periodo, las consecuencias del conflicto bélico con Ecuador en 1981, las elevadas pérdidas económicas derivadas del Fenómeno de El Niño en 1983 y, finalmente, la crisis internacional de la deuda externa que afectó severamente la producción y las finanzas del país.

2.1.2. Primeras respuestas a la subversión

La Comisión ha encontrado que la subversión armada de carácter terrorista iniciada por el PCP-SL recibió del partido de gobierno, Acción Popular, dos tipos de respuesta sucesivos en el curso del periodo. La primera de ellas consistió en enfrentar el problema mediante los cuerpos policiales —Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones del Perú— dirigidos por el Ministerio del Interior.⁷ En un segundo momento, se optó por dejar en manos de las fuerzas armadas el combate a la subversión con muy escaso grado de control por las autoridades políticas civiles. En los dos momentos —aunque principalmente en el primero de ellos— fueron gravitantes los serios errores de diagnóstico del fenómeno por parte del gobierno.⁸

2.1.2.1. Primeras acciones y diagnósticos

Las primeras acciones armadas del PCP-SL ocurrieron en Ayacucho y Lima. La más conocida fue la quema de ánforas el día de las elecciones generales del 17 de mayo de 1980 en la localidad de Chuschi, en el departamento de Ayacucho. Esta acción es señalada por el PCP-SL como aquella que da inicio a la *lucha armada*. El 13 de junio del mismo año, militantes del Movimiento de Obreros y Trabajadores Clasistas (MOTC), organismo de Sendero Luminoso, lanzaron artefactos

⁶ Véase al respecto la Primera Parte, sección segunda, capítulo 1.4 del presente informe: Las fuerzas armadas.

⁷ Sobre los conflictos entre dichos cuerpos que debió enfrentar el gobierno entrante, véase la Primera Parte, sección segunda, capítulo 1.2 del presente informe: Las fuerzas policiales.

⁸ La alternativa entre la opción policial y la opción militar se presentó paralelamente a otra disyuntiva más general en el gobierno de Acción Popular. Se trata de la tensión entre dos corrientes partidarias. Una de ellas, la liderada por el senador Javier Alva Orlandini, procuraba incrementar la influencia del partido en el manejo del gobierno mediante el control de prefecturas, subprefecturas, gobernaciones y cargos burocráticos de segundo orden, así como haciendo sentir su fuerza en el Parlamento. La otra corriente, encabezada por el presidente del Consejo de Ministros y primer ministro de Economía, Manuel Ulloa Elías, se inclinaba más a asegurar los equilibrios macroeconómicos, favorecía un manejo tecnocrático del gobierno y atendía prioritariamente las pautas de los organismos económicos multilaterales.

explosivos —conocidos como *bombas molotov*— contra la sede municipal distrital de San Martín de Porres, en Lima. El 15 de junio, otro artefacto explosivo fue detonado en la tumba del general Juan Velasco Alvarado, primer presidente del gobierno militar. Como resulta claro de las fechas mencionadas, dichos atentados ocurrieron cuando todavía estaban las fuerzas armadas en el poder, bajo la presidencia del general Francisco Morales Bermúdez.⁹

La Comisión considera que el primer problema para un enfrentamiento eficaz de la subversión fue la poca claridad en el diagnóstico del problema y en la caracterización de la organización responsable de los actos de terrorismo y sabotaje. Se ha encontrado que en el gobierno existieron dos grandes hipótesis, ninguna de las cuales se derivaba de un examen directo de la organización subversiva:¹⁰

La tesis del *complot* internacional

Algunos miembros del gobierno interpretaban la aparición del PCP-SL como parte de la expansión del comunismo internacional. Esta interpretación, influida por el contexto de Guerra Fría todavía vigente, veía el comunismo como una extensa red mundial, muy bien financiada y organizada, capaz de poner en práctica estrategias revolucionarias de alcance internacional. Así, el ministro de Relaciones Exteriores, Javier Arias Stella, aseguró que aunque no había pruebas, «hay evidencias altamente sospechosas de que existe algún tipo de intervención foránea en los actos de sabotaje».¹¹ El presidente Belaunde, por su parte, afirmaba a más de un año de iniciadas las acciones del PCP-SL, que los atentados obedecían a un «plan dirigido, organizado y financiado desde el exterior»;¹² posteriormente, reiteraría que «esta es una lucha entre la democracia y el totalitarismo. Quieren desprestigiar y anular la democracia y cuentan para ello con respaldo internacional».¹³

Estas aseveraciones no fueron respaldadas por pruebas convincentes. Incluso, según información obtenida por la CVR, los propios miembros del gobierno reconocían en privado lo poco fundado de sus afirmaciones.¹⁴

⁹ Existe un debate sobre si el gobierno de Morales Bermúdez dejó archivos de inteligencia sobre el incipiente accionar de Sendero Luminoso. La Comisión considera que ese dato no es decisivo para comprender el proceso general, dada la escasa información existente por entonces sobre la organización subversiva y sus intenciones de iniciar una lucha armada. Para mayor detalle, véase la Primera Parte, sección segunda, capítulo 1.3 de este informe, correspondiente a las fuerzas armadas.

¹⁰ Es relevante tener en cuenta como telón de fondo de estas hipótesis que el arquitecto Belaunde y su partido enfrentaron en su primer gobierno (1963-1968) un brote guerrillero en los andes, que fue derrotado en pocos meses por las fuerzas armadas. Esto ocurrió en el año 1965. En 1968 Fernando Belaunde fue derrocado y deportado por el golpe militar que dio lugar a la dictadura de doce años mencionada en este capítulo.

¹¹ El Comercio, 15.Dic.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 371.

¹² El Comercio, 16.Set.1981. Tomado de: Desco (1989) Pg. 377.

¹³ El Comercio, 06.Set.1982. Tomado de: Desco (1989) Pg. 383.

¹⁴ «Another widespread claim, both in official and media circles, is that Peruvian terrorists are receiving support from foreign countries. Cuba is most prominently hinted at, but officials decline to be specific in public, and in private admit that they have no convincing evidence. In fact, Peru's terrorists show few signs of being particularly well-equipped». Documento desclasificado de la CIA. Número 344. (20.Abr.82)

La tesis de la convergencia entre movilización social y subversión

Otro sector del gobierno afirmaba que existía cierta relación entre la ola de movilización social, en las que las organizaciones de izquierda tenían alta influencia, y los actos de violencia. A fines de la década del setenta e inicios de los años ochenta, se produjo, en efecto, una creciente movilización social, no confinada a las manifestaciones de protesta de sindicatos obreros, sino extendida también a la población organizada de la periferia urbana. Esta ola de manifestaciones populares era convergente con los lineamientos de acción política de un significativo sector de las organizaciones de izquierda que había optado por participar en el sistema democrático institucional y por promover la movilización de masas como una vía a la *democracia social*.¹⁵

Desde el gobierno, hubo quienes vincularon —sin precisar la naturaleza del vínculo— la protesta sindical con los atentados terroristas. El ministro del Interior, José María de la Jara, señaló que el nuevo jefe de Seguridad del Estado, el general PIP Edgar Luque, tenía «la misión de deslindar si existe un nexo entre la toma de fábricas, la violencia, la agitación laboral y el terrorismo». ¹⁶ El primer ministro Ulloa Elías señalaba una *coincidencia* entre los actos terroristas y los conflictos laborales. ¹⁷ El senador Alva Orlandini sostenía que había una campaña contra el sistema democrático y que «a los actos de terrorismo desatados en la sierra central se aúna la agitación en los centros laborales y en el campo». ¹⁸ Adicionalmente a las manifestaciones de las autoridades políticas, el director superior de la Guardia Civil, teniente general Jorge Balaguer, señaló a las agrupaciones de izquierda como responsables de «alterar la paz social con paros, huelgas y actos subversivos». ¹⁹

Una variante de esta segunda tesis fue la que atribuía los primeros actos de sabotaje y terrorismo a la actividad residual de los seguidores del general Juan Velasco Alvarado quien, durante su periodo gubernamental (1968-1975) había instaurado un sistema de movilización social de carácter estatal como complemento de las reformas sociales que se ponían en práctica. Según altos dirigentes de Acción Popular, algunos partidarios del extinto general Velasco Alvarado al no obtener éxito electoral habían optado por enfrentar el nuevo régimen mediante actos de violencia. Francisco Belaunde, presidente de la Cámara de Diputados, señaló que «frustrados ex funcionarios del SINAMOS son los que promueven actos subversivos en el centro del país al constatar su pobreza electoral». ²⁰ También el primer ministro, Manuel Ulloa Elías, divulgaba esa hipótesis y afirmaba que los seguidores de los lineamientos de la primera fase de la dictadura militar realizaban continuos viajes al extranjero, a países vinculados con los movimientos subversivos o

¹⁵ Un panorama del pensamiento de izquierda referido a la importancia de la movilización social se encuentra en DESCO 1981.

¹⁶ El Comercio, 15.Set.1981. Tomado de: Desco (1989) Pg. 377.

¹⁷ La República, 22.Ago.1982. Tomado de: Desco (1989) Pg. 382.

¹⁸ Expreso, 28.Nov.1982. Tomado de: Desco (1989) Pg. 387.

¹⁹ El Comercio, 6.Set.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 367.

²⁰ El Diario, 16.Nov.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 370.

que auspician la vía revolucionaria. Estas afirmaciones se hacían, sin embargo, sin aportar pruebas de su veracidad.²¹

En conclusión, la Comisión considera que el inicio de la subversión sorprendió y desconcertó al partido gobernante y lo llevó, así, a una interpretación improvisada. Faltó calma y disposición a convocar a especialistas que estudiaran el fenómeno. Este pasmo, oculto tras una retórica de circunstancias, retrasó la elaboración de una posición y una estrategia consistentes para enfrentar la subversión naciente.²²

2.1.2.2. Dos enfoques en conflicto

Además de diferencias de diagnóstico, se presentaron en el gobierno de Acción Popular dos enfoques generales distintos sobre la manera de enfrentar la subversión.

Uno de ellas ponía énfasis en el trabajo policial y se mostraba receloso de encargar la represión de los actos terroristas a las fuerzas armadas. El otro reclamaba, por el contrario, responder con fuerza a la subversión, lo que se entendía como una opción por la respuesta militar.

Ambas tendencias estuvieron en pugna, pero en situación de equilibrio, durante la segunda mitad del año 1980 para variar en la segunda mitad del año 1981. Durante el año 1982, según se incrementaban sin cesar las actividades terroristas del PCP-SL, la posición del gobierno se decantó progresivamente a favor de la opción militar. Ésta fue adoptada definitivamente al final de diciembre, cuando se decidió el ingreso de las fuerzas armadas en Ayacucho.

Ya en octubre de 1980 se había manifestado la propuesta de responder con dureza a la subversión. El senador Alva Orlandini propuso el 20 de ese mes un proyecto de ley que declaraba traidores a la patria a los responsables de actos de sabotaje y terrorismo. La iniciativa fue respaldada por el primer ministro, Ulloa Elías, pero no fue aprobada en el Congreso. El mismo senador Alva Orlandini —quien asumió el Ministerio de Gobierno y Policía del primer gobierno del arquitecto Belaunde en el momento final de las guerrillas de 1965— propuso el 17 de diciembre la declaración de una zona de emergencia y la participación de las fuerzas armadas. Esa propuesta tampoco prosperó.

Simultáneamente a estas tendencias, se manifestaba una opción más moderada. La encabezaba el ministro del Interior, José María de la Jara. El 5 de agosto de 1980, el ministro De la Jara afirmó que no había «brote guerrillero» y que Sendero Luminoso era «un grupo sin fuerza». En noviembre del mismo año, y a pesar del incremento de las acciones armadas, consideraba que

²¹ «Top officials –most notable prime minister Ulloa, second vice president Alva and war minister Cisneros—recently suggested that former military officers associated with the more radical «first phase» of the 1968-80 military government might be involved in terrorism. For instance, Alva in early April asserted that figures from Sinamos could be responsible. Although he specifically exempted the top leadership (such as current PSR President Leonidas Rodríguez) and admitted that he had no hard evidence. Interior Minister Gagliardi said April 6 that he knew of no evidence at all for such a claim». (Documento desclasificado de la CIA. Número 344. (20.Abr.82)

²² Es indispensable señalar que los otros actores del escenario político de la época incurrieron en equívocos análogos. Véanse los capítulos sobre partidos políticos en la Primera Parte, sección segunda del presente informe.

hablar de una ola de terrorismo era exagerado.²³ En junio del año siguiente, declaró que los actos de terrorismo «disminuyeron notoriamente» gracias a la labor policial.²⁴

Coincidían con el ministro del Interior otros líderes del partido de gobierno como el alcalde Eduardo Orrego y el diputado Francisco Belaunde Terry. Este último afirmaba en noviembre de 1980 que era «una exageración calificar de actos de terrorismo lo que son cuestiones pueriles».²⁵

El 17 de diciembre, cuando el senador Alva propuso crear una zona de emergencia y enviar a combatir a las fuerzas armadas, el ministro De la Jara se manifestó en contra y sostuvo que se podía controlar el terrorismo «sin llegar a suspender las garantías constitucionales». De acuerdo con el ministro del Interior, era suficiente la labor de la Guardia Civil y de la Policía de Investigaciones,²⁶ y en último caso se podría requerir de la intervención de los *sinchis*, batallón especializado de la policía.

* * * * *

Previamente a este debate, el gobierno había dictado en marzo de 1981 el decreto legislativo 046 que incluía la tipificación del delito de terrorismo y establecía las normas procesales correspondientes. Esta norma considera terrorista a aquel que:

[provoque o mantenga] un estado de zozobra, alarma o terror en la población o un sector de ella, cometiere actos que pudieren crear peligro para la vida, la salud o el patrimonio de las personas o encaminados a la destrucción o deterioro de edificios públicos o privados, vías y medios de comunicación o transporte o de conducción de fluidos o fuerzas motrices [...] ocasionar grave perturbación de la tranquilidad pública o de afectar las relaciones internacionales o la seguridad del Estado [...] (Decreto Legislativo 046 – Art.1).

La posición del ministro del Interior empezó a variar ya en agosto de 1981, cuando se produjo un atentado contra la embajada de los Estados Unidos. Por primera vez, De la Jara admitió que, de agravarse la situación, podría requerirse la declaración de un estado de emergencia.²⁷

Ese agravamiento se produjo. En octubre de ese año, según fuentes documentales consultadas por la Comisión, se habían producido ya 791 atentados desde mayo de 1980. De ellos, 140 —el 18 por ciento— se habían producido durante el mes previo. El 11 de ese mes se produjo un asalto senderista al puesto policial de Tambo, en Ayacucho. El 12 de octubre, tras una reunión del Consejo de Ministros, el presidente Belaunde declaró en estado de emergencia cinco de las siete provincias del departamento de Ayacucho.²⁸ Reportes de prensa de la época informan que el ministro De la Jara y el viceministro del Interior, Héctor López Martínez, sostuvieron ante el Presidente la pertinencia de la decisión.²⁹ No obstante, un incidente en Cuzco en el que perdió la

²³ El Peruano, 25.Nov.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 370.

²⁴ El Comercio, 21.Jun.81. Tomado de: Desco (1989) Pg. 374

²⁵ El Diario, 11.Nov.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 368.

²⁶ La Prensa, 17.Dic.80. Tomado de: Desco (1989) Pg. 371.

²⁷ El Comercio, 24.Ago.81. Tomado de: Desco (1989) Pg. 376.

²⁸ Huamanga, Huanta, Cangallo, La Mar y Víctor Fajardo.

²⁹ Véase cronología de la CVR en los anexos a este informe.

vida un estudiante universitario condujo al ministro De la Jara a presentar su renuncia el 28 de octubre. Así asumió la responsabilidad política por ese hecho.³⁰

La Comisión considera que esa primera declaración de estado de emergencia marca un punto de inflexión en el tratamiento del problema por el gobierno del arquitecto Belaunde Terry. El año 1982 se produjo un incremento sostenido de la violencia, con algunas acciones armadas de especial repercusión del PCP-SL, que desembocó en la decisión de fin de año de encargar el control del orden interno de Ayacucho, una provincia del departamento de Huancavelica y una provincia del departamento de Apurímac a las fuerzas armadas.

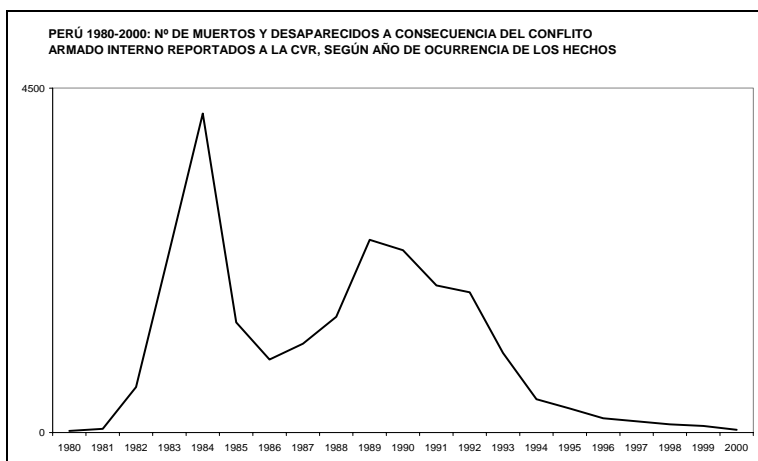
Algunos hitos en ese lapso son: el asalto senderista al centro penitenciario de Huamanga, Ayacucho, el 2 de marzo de 1982, en el que se sacó de prisión a sus miembros capturados por los grupos policiales; la destrucción del centro experimental Allpachaca, perteneciente a la UNSCH, perpetrada el 3 de agosto; el ataque al puesto policial de Vilcashuamán el 22 de agosto; el ataque al puesto policial de Huanta el 4 de octubre. El 19 de agosto se produjo un apagón total en Lima y el gobierno declaró en emergencia a Lima metropolitana y El Callao por sesenta días. En noviembre, se prorrogó el estado de emergencia en Ayacucho y Apurímac.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1982 el presidente Belaunde firmó el decreto supremo 068-92-IN por el que declaró en estado de emergencia las provincias de Huanta, La Mar, Cangallo, Víctor Fajardo y Huamanga, además de una provincia del departamento de Huancavelica y una del departamento de Apurímac, y encargó el control del orden interno a las fuerzas armadas. De ese modo, el gobierno constitucional optó por la respuesta militar al conflicto. El desarrollo de éste lo hacía inevitable; sin embargo, la Comisión considera que ello no debió significar una transferencia de las responsabilidades políticas ni la omisión de los deberes de control al modo como se ejercía la represión de la subversión armada. Ésta omisión fue, obviamente, un grave error.

2.1.3. La militarización del conflicto

Con el ingreso de las fuerzas armadas en Ayacucho se inició el periodo de mayor violencia en el proceso de veinte años estudiado por la Comisión.

³⁰ Fue nombrado ministro del Interior el general en retiro José Gagliardi, quien mantuvo a grandes rasgos la política de De la Jara de reivindicación del trabajo policial contra la subversión. En septiembre de 1982, el ministro Gagliardi planteó, sin obtener eco en el gobierno, la posibilidad de un diálogo con el PCP-SL. Gagliardi dejó el ministerio al final de 1982.



Las cifras de muertos y desaparecidos alcanzaron en esos años una magnitud que no se volvería a registrar en el resto del periodo de violencia.

2.1.3.1. El ministerio del Interior

Un efecto directo del encargo efectuado a las fuerzas armadas fue la pérdida ostensible de control del Ministerio del Interior sobre la política contrasubversiva.³¹ En lo que quedaba del periodo gubernamental (1983-1985) tres ministros ocuparon el cargo: Fernando Rincón Bazo, Luis Pécovich Roca y Óscar Brush Noel. El primero de ellos concentró su gestión en la reorganización ministerial. Renunció en abril de 1983 después de las masacres de Lucanamarca y Huancasancos perpetradas por el PCP-SL.³² El segundo de ellos, Luis Percóvich, era favorable a la participación de las fuerzas armadas en Ayacucho: «...personalmente pienso que las Fuerzas Armadas intervengan en forma más efectiva para controlar esos actos de violencia».³³ Durante el año y medio que estuvo en el Ministerio mantuvo esa posición:

[...] el Ministerio del Interior no tiene participación en las decisiones que se adoptan en la estrategia antisubversiva en la zona [...]. Yo creo que es lo correcto, porque habiendo un mando político militar, si hubiera una intervención de parte del Ministerio del Interior estaría restando autoridad a este comando político militar y creando una situación de confusión en las decisiones que se tienen que adoptar.³⁴

Así, se mantuvo ajeno a la lucha contrasubversiva, consideró la acción policial como complementaria de la militar y concentró sus esfuerzos en afrontar la agitación social del momento. Finalmente, lo sucedió en el Ministerio un militar, el general Óscar Brush Noel, quien venía de dirigir el Ministerio de Guerra.

³¹ Se debe tener presente, sin embargo, que durante los primeros tiempos de la intervención de las fuerzas armadas, la policía siguió realizando la mayor parte de las acciones armadas en la zona bajo emergencia. Véase el capítulo 1.2 de la sección segunda de la Primera Parte del presente informe.

³² Véase sección tercera de la Segunda Parte del presente informe.

³³ La Crónica, 25.Abr.83.

³⁴ Caretas, 9 de Mayo de 1984.

En síntesis, la CVR ha encontrado que tras el ingreso de las fuerzas armadas en el combate a la subversión, los sucesivos ministros del Interior —Fernando Rincón Bazo, Luis Pércovich y Óscar Brush Noel— no se interesaron en la elaboración de una política contrasubversiva en manos de la autoridad civil y no establecieron formas de coordinación y supervisión adecuadas respecto de lo que ocurría en la zona de emergencia. Esta actitud significó también una renuncia de la autoridad civil constitucional a obtener un conocimiento adecuado de la naturaleza, estrategias y tácticas de la organización subversiva. Se instauraba una notoria autonomía de las fuerzas armadas en el teatro de operaciones ayacuchano, lo que debió suscitar en el gobierno civil electo una atención mayor sobre el respeto de los derechos humanos en la región.³⁵

2.1.3.2. Los comandos político-militares

Desde el primer día de enero de 1983 hasta el final del gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry, las fuerzas armadas tuvieron a su cargo la lucha contrasubversiva en la zona de emergencia declarada en los andes centrales. Esto ocurrió bajo un marco legal poco definido en lo que se refiere a la acotación de las facultades de los jefes militares en la zona y sin que las autoridades políticas pusieran en práctica mecanismos adecuados de protección de los derechos humanos de la población que quedaba bajo control militar.

La actividad de los comandos político-militares, según ha constatado la Comisión, si bien golpeó duramente a la organización subversiva PCP-SL, no llegó a reprimir sus actos terroristas ni a erradicarla, y en cambio acarreó prácticas generalizadas de violación de los derechos humanos de la población civil de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica en ciertos periodos y lugares específicos.

El decreto supremo 068-82-IN, que estableció el estado de emergencia por sesenta días en algunas provincias de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, no precisó las funciones adscritas al comando político-militar. Señalaba que «las Fuerzas Armadas asumirán el control del orden interno» en las provincias en cuestión para lograr el «restablecimiento del orden público». La orden dada por el presidente Belaunde, si bien amplia, no incluyó previsiones sobre el complemento de la acción del gobierno civil constitucional a las actividades militares. El equipo de gobierno, en un contexto de agresiones criminales del PCP-SL a las autoridades civiles locales, y también en consonancia con el diagnóstico incipiente del problema ante reseñado, optó por dejar el problema en manos del sector militar sin diseñar una estrategia propia de defensa o restauración de la autoridad civil.³⁶

³⁵ Sobre las diferencias entre la lógica de actuación militar y la lógica de actuación policial, consúltense las primeras páginas de la Primera Parte, sección segunda, capítulo 1.3 de este informe: Las fuerzas armadas.

³⁶ Véase el análisis sobre el necesario complemento de las estrategias civil y militar en la Primera Parte, sección segunda, capítulo 1.3 de este informe: Las fuerzas armadas.

Hasta el final del periodo gubernamental, hubo tres jefes militares en la zona en emergencia.

Jefes del comando político militar de la zona de emergencia

Cuadro No 1

Jefe del Comando Político Militar de la Zona de Emergencia	Periodo
General EP Roberto Clemente Noel	31.Dic.1982- 31.Dic.1983
General EP Adrián Huamán	31.Dic.1983-28.Ago.1984
General EP Wilfredo Mori ³⁷	28.Ago.1984-18.Set.1985

Fuente: elaboración CVR.

2.1.3.2.1. El primer año: general Roberto Noel

El primer jefe del comando político-militar de la zona de emergencia fue el general del Ejército Peruano Roberto Clemente Noel. Tomó posesión del cargo el 31 de diciembre de 1982 y de inmediato dos mil soldados del ejército asumieron el control de las provincias declaradas en emergencia.

El general Noel consideraba todavía el fenómeno subversivo como un brote guerrillero focalizado, que, en su evaluación, podría ser erradicado en dos meses.³⁸ Al asumir el cargo, el general Noel aseguró que desde el 29 de diciembre de 1982 se había constituido un tribunal militar para tratar los casos de presuntos excesos policiales y militares.³⁹

La gestión del general Noel estuvo signada por un incremento de la actividad del PCP-SL, como respuesta previsible al ingreso de las fuerzas armadas en el escenario del conflicto. También en este periodo se inicia el rechazo violento de un sector del campesinado ayacuchano a la presencia del PCP-SL y las feroces represalias de éste a esas reacciones. Episodios emblemáticos de esta dinámica son los sucesos ocurridos en la comunidad de Uchuraccay el 26 de enero de 1983, que involucraron la muerte de ocho periodistas y que desencadenaron la muerte de decenas de comuneros uchuraccaños en los meses siguientes, y la masacre perpetrada por el PCP-Sendero Luminoso en las comunidades de Lucanamarca y Huancasancos en abril de 1983.⁴⁰

Adicionalmente a lo señalado, se produjeron durante el año 1983 graves casos de violaciones de derechos humanos por agentes del Estado como las ejecuciones extrajudiciales de ciudadanos de las localidades de Totos y de Chuschi, y, en gran número, en el cuartel «Los

³⁷ Era coronel EP en el momento de su nombramiento como jefe del comando político-militar.

³⁸ El Comercio, 1.Ene.83. En una entrevista ofrecida a la CVR, el General en retiro Noel Moral negó dichas afirmaciones: «yo nunca he dicho optimistamente que iba a terminar en dos meses o tres meses (con la subversión), lo que pasa es que habían periodos de calma.» (Entrevista a CVR, 18.Mar.03)

³⁹ El Comercio, 17.Ene.83. Tomado de: Desco (1989) Pg. 571.

⁴⁰ Véanse exposiciones detalladas de estos casos en la Primera Parte, sección tercera de este informe.

Cabitos», así como la matanza de campesinos en el distrito de Soccos, a dieciocho kilómetros de la ciudad de Huamanga.

En entrevistas con la CVR, el general Noel afirma que desde el comienzo de su gestión contó con el respaldo explícito del arquitecto Belaunde. Según sus recuerdos reconstruye el siguiente diálogo:

Señor presidente [Fernando Belaunde], perdón, quiero hacerle una pregunta: usted me ha cambiado la misión; ¿voy o no voy a combatir?» El presidente Belaunde me dice: «General, usted combata con toda energía y tiene el apoyo del Gobierno Constitucional». «Gracias».⁴¹

El general Noel afirma también que informaba de sus actividades periódicamente:

Yo normalmente venía cada dos meses, tres meses y coordinaba con el presidente del Comando Conjunto; yo iba a Palacio porque iba al acuerdo (sic) de guerra con el Ministro de Guerra y con el comandante general del Ejército. Y de ahí [...] en el Consejo de Defensa Nacional donde el Presidente impartía órdenes con cosas con las que se le informaba.⁴²

Otros testimonios, procedentes de colaboradores cercanos del arquitecto Belaunde en aquel periodo, han negado la veracidad de las declaraciones citadas.

Durante el desempeño del general Noel se produjeron críticas y denuncias de sectores políticos y de la prensa sobre las violaciones de derechos humanos que se estaban produciendo. Éstas fueron interpretadas por el gobierno como una estrategia de oposición y no como una advertencia seria sobre la situación de violencia que crecía en el país. El 1º de julio de 1983 el diputado de izquierda Javier Diez Canseco denunció al general Noel ante el Ministerio Público por delitos de asesinato, secuestro, detenciones ilegales, abuso de autoridad, denuncia que no prosperó.

2.1.3.2.2. El segundo año: general Adrián Huamán

El 31 de diciembre de 1983, asumió la jefatura del comando político-militar el general Adrián Huamán, quien propuso un enfoque diferente para la lucha contrasubversiva: prohibió el consumo de licor a los soldados para prevenir atropellos, dispuso que los casos de detenidos no habidos sean investigados por la PIP y en un comunicado conjunto con el fiscal superior decano de Ayacucho, Jorge Zegarra, se convocó a las personas que creían haber sufrido atropellos a que formularan sus denuncias para tomar medidas correctivas.

Parte del nuevo enfoque era reclamar medidas para mejorar la situación económica y social de la población. Esto suponía, entre otras cosas, una demanda de mayores recursos económicos:

[...] en la zona de emergencia hay un vacío no sólo político, sino también en lo que a abastecimiento se refiere. El Ejército está desplazando a Sendero en cuanto a distribución

⁴¹ Entrevista ofrecida a la CVR, 28.Ago.02

⁴² Entrevista ofrecida a la CVR, 18.Mar.03

de víveres y otros bienes en la población, pero no hay partidas presupuestales suficientes para ejecutar satisfactoriamente ese plan.⁴³

Las demandas de mayor inversión en Ayacucho no fueron acogidas favorablemente por el gobierno. Paulatinamente, las propuestas de Huamán Centeno se tradujeron en un reclamo de mayores prerrogativas oficiales sobre las autoridades y funcionarios civiles. En agosto de 1984, afirmó:

La solución no es militar, porque si fuera militar yo la resuelvo en minutos [...] si se tratara de matar, Ayacucho no existiría en media hora y Huancavelica tampoco [...] lo que pasa es que estamos hablando de seres humanos, de pueblos olvidados que han reclamado ciento sesenta años y nadie les ha hecho caso y ahora estamos cosechando ese resultado [...] la solución para mi es corregir la situación que existe, por decir, que la cárcel no esté llena de inocentes sin juicio, que los jueces no cobren coimas [...]. Lima quiere ser el Perú [...]. Si estamos con las mismas personas que dieron lugar a la subversión... ¿Acaso no están las mismas personas que abusaron, los mismos jueces, o sea los mismos que dieron lugar a todo esto? [...] La Fuerza Armada no está a cargo de la situación política. Solamente de la militar. Situación política significa que usted encuentra una injusticia y puede cambiar de inmediato a las autoridades.⁴⁴

El nuevo enfoque preconizado por Huamán Centeno consistía en esencia en una mayor autonomía política para los mandos militares, pero no supuso ningún cambio respecto de la intensidad de la violencia. Por el contrario, 1984 es el año en que se han registrado la mayor cantidad de muertos y desaparecidos entre 1980 y 2000. Se incrementó notoriamente la actividad terrorista del PCP-SL. El siguiente cuadro, si bien muestra datos acumulados a escala nacional, concuerda con el incremento de la actividad subversiva en la zona de emergencia en los andes.

Cuadro 2
Atentados del PCP-SL por años y meses

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
1980					2	27	40	30	26	41	25	28	219
1981	90	29	34	45	75	65	23	71	140	56	40	47	715
1982	65	48	60	71	91	90	106	48	64	54	90	104	891
1983	83	52	55	60	41	192	173	70	75	87	166	69	1123
1984	93	104	112	105	145	120	288	124	141	185	188	155	1760
1985	153	188	118	261	131	139	203	132	155	160	129	281	2050

Fuente: Desco (1989)

En respuesta, el Presidente de la República y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emitieron el 7 de julio un comunicado oficial en el que se informaba haber impartido instrucciones «para erradicar el narcoterrorismo, con la participación de las Fuerzas Armadas». Se descartó la posibilidad de implantar el estado de sitio, pero se prorrogó por 30 días más el estado de emergencia en todo el país.⁴⁵

⁴³ Desco, Resumen Semanal, 19.Mar.84.

⁴⁴ La República. 27.Ago.84.

⁴⁵ El Peruano, 8.Jul.84.

Junto con el incremento de los atentados y crímenes del PCP-SL, las fuerzas del Estado acentuaron sus actividades represivas, pero, lamentablemente, también se produjeron numerosas violaciones de derechos humanos. En 1984 se produjo el 20% de las desapariciones perpetradas durante los veinte años de violencia.⁴⁶

En agosto de 1984 salieron a la luz denuncias sucesivas de violaciones de derechos humanos: el asesinato a evangelistas en Callqui-Nisperocniyoc, la desaparición del periodista Jaime Ayala, la aparición del cadáver del dirigente campesino Jesús Oropesa (Puquio)⁴⁷ y el hallazgo de fosas comunes en Pucayacu. Durante la jefatura político-militar del general Huamán Centeno se siguieron produciendo también las numerosas violaciones de derechos humanos en el cuartel «Los Cabbitos» ya mencionadas, y que se exponen en detalle en otra sección del presente informe.⁴⁸

La Comisión considera que estos hechos, mencionados aquí a manera de ejemplo entre muchos otros posibles, ameritaban un serio replanteo de la estrategia contrasubversiva por parte del gobierno, lo que no se produjo.

El 28 de agosto de 1984 se anunció en un comunicado el relevo del general de brigada Adrián Huamán Centeno:

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas hace de conocimiento público que por convenir al servicio y de acuerdo a las normas vigentes, el Ejército en la fecha ha designado como Comandante General Accidental de la Segunda División de Infantería al señor Coronel EP Wilfredo Mori Orzo el que asumirá el mando político militar de la zona de emergencia.⁴⁹

La Comisión no ha encontrado evidencias de que el relevo de Huamán Centeno haya sido motivado por las violaciones de derechos humanos cometidas en la zona a su cargo. Durante la jefatura del comando político-militar por el general Mori Orzo se mantuvo la tendencia de crímenes y violaciones de derechos humanos a gran escala iniciada en 1983.

2.1.4. La responsabilidad del gobierno

Es claro que el gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry respaldó la actuación de los comandos político-militares entre 1983 y 1985 a pesar de las denuncias sobre las grandes violaciones de derechos humanos de la población civil que se estaban cometiendo y del conocimiento que obviamente debió tener sobre esos hechos. El ingreso de las fuerzas armadas en la zona de emergencia para combatir a la subversión fue dispuesto sin tomar las previsiones necesarias para proteger los derechos de la ciudadanía. Por el contrario, la autoridad civil delegó en

⁴⁶ CVR. Procesamiento de la Información Sobre Violencia Política 1980-2000. Mayo, 2003.

⁴⁷ Este hecho ocurrió fuera de la zona de emergencia.

⁴⁸ Véase Primera Parte, sección cuarta, capítulo 2: Los casos investigados por la CVR.

⁴⁹ El Peruano, 29.Ago.84.

las autoridades militares amplias facultades y renunció a ejercer sus potestades para impedir o sancionar graves atropellos contra la población.

2.1.4.1. Debilitamiento del Estado de Derecho

El artículo 231 de la Constitución Política de 1979, vigente hasta 1993, admitía el estado de emergencia «en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación». El plazo de esta medida no podía exceder los sesenta días y cualquier prórroga requeriría de un nuevo decreto. Además, de acuerdo con este mismo artículo, en caso de declararse el estado de emergencia, quedaban suspendidas las garantías constitucionales relativas a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. De esta manera, quedaban en suspenso algunos derechos ciudadanos como la inviolabilidad del domicilio (Art.2, inciso 7), la elección libre del lugar de residencia (Art.2, inciso 9), la reunión pacífica sin armas (Art.2, inciso 10), y la imposibilidad de ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del Juez o por las autoridades policiales en flagrante delito (Art.2, inciso 20g).

Desde el 12 de octubre de 1981 el gobierno de Acción Popular optó por el estado de emergencia, y desde el 1º de enero de 1983 ese régimen de excepción fue acompañado del encargo a las fuerzas armadas de mantener el orden interno.

Esta medida de carácter provisional y excepcional se volvió permanente, primero en Ayacucho, después en otros departamentos (incluyendo la capital de la República) y luego en todo el país. El 25 de mayo de 1983, las ciudades de Lima y Callao fueron declaradas en emergencia a causa de una huelga policial. El 30 de mayo de 1983 todo el territorio nacional se encontraba en estado de emergencia por primera vez, situación que se repitió seis veces más durante el gobierno del arquitecto Belaunde.

Sin una clara disposición de las funciones y atribuciones que implicaba el control militar y con una restricción casi permanente de las garantías constitucionales de los derechos suspendidos, la lucha contrasubversiva se desarrolló en un contexto de vulnerabilidad de los derechos fundamentales de la población.

2.1.4.2. Impunidad

La estrategia contrasubversiva que se puso en práctica con las fuerzas armadas en el escenario de la violencia resultó ser muy costosa en vidas humanas. Para cierto sector de las fuerzas armadas eso era inevitable, e incluso se hizo público ese punto de vista. El general Luis Cisneros Vizquerra, quien fue ministro de Guerra, afirmaba en septiembre de 1984:

[...] no podemos entender cómo en una zona de guerra, una zona prácticamente extraterritorial, pretendamos mantener el estado de derecho. Le encargamos a la fuerza armada que elimine a Sendero y cuando va a apretar el gatillo aparece el Fiscal de la Nación para ver si al hombre lo vamos a matar de frente, y se presenta el abogado, el periodista [...] Hay una inclinación a criticar todo lo que la fuerza armada hace en Ayacucho [...] da la impresión que se piensa que quienes deben ser eliminadas son las fuerzas del orden [...] hablamos de derechos humanos de manera unilateral. En la guerra no hay derechos humanos.⁵⁰

Las múltiples violaciones de derechos humanos fueron conocidas por denuncias diversas. El gobierno de Acción Popular trató esas denuncias como elementos de la pugna política de la oposición. La prensa favorable al gobierno alentaba ese enfoque. Por ejemplo, el comentarista político Manuel D'Ornellas consideró el descubrimiento de fosas comunes como un «verdadero regalo político para la extrema izquierda» y añadía que «la guerra que quisiéramos limpia, pero que es obviamente sucia, la declaró oficialmente el grupo que comanda Guzmán».⁵¹

De acuerdo con Javier Alva Orlandini,⁵² el arquitecto Belaunde era consciente de la gravedad de los hechos y compartía con el ministro José María de La Jara las dudas sobre la conveniencia de establecer estado de emergencia y de ordenar la intervención militar.

Sin embargo, la Comisión encuentra que a partir del establecimiento del Comando Político Militar en Ayacucho, y ante el crecimiento de los crímenes del PCP-SL y de agentes de seguridad del Estado, el presidente Belaunde no desarrolló una política decidida de protección de los derechos humanos. Por el contrario, optó por no atender las denuncias a ese respecto que se hacían.

En agosto de 1983, la organización Amnistía Internacional envió una carta al presidente Belaunde en la que señalaba que las fuerzas de seguridad del Estado habían ejecutado sumariamente a centenares de pobladores en la región andina en operaciones contrainsurgentes. El Presidente desatendió el informe: «Las cartas de Amnistía Internacional van al tacho de basura [...] yo no las acepto».⁵³

La indeferencia del gobierno de Acción Popular ante estos crímenes no se confinó al Poder Ejecutivo, sino que se extendió también al Legislativo. La Comisión ha encontrado que el Congreso, en el que Acción Popular tenía mayoría, no instituyó ninguna comisión investigadora sobre desapariciones forzadas de personas a pesar de las denuncias existentes. En términos generales, el Legislativo incumplió su deber de fiscalización en materia de derechos humanos, lo que, aunado a la actitud del Poder Ejecutivo, estableció un ambiente de impunidad que la Comisión considera deplorable por las pérdidas de miles de vidas humanas a que ello dio lugar.

⁵⁰ Caretas 817, setiembre 1984. Tomado de: Desco (1989) Pg. 378.

⁵¹ Expreso. 25.Ago.84.

⁵² Entrevista realizada el 16 de agosto de 2002, CVR.

⁵³ Desco, Resumen Semanal del 19.Ago.83.

2.1.4.3. El orden constitucional

La Comisión considera importante resaltar que durante el gobierno del presidente Belaunde Terry se propició el avance de las instituciones democráticas, recuperadas después de doce años de dictadura militar. El gobierno de Acción Popular reinstauró la libertad de prensa en el país, la que se mantuvo sin restricciones a lo largo de todo el periodo gubernamental; asimismo, realizó elecciones libres para la designación de las autoridades municipales y mantuvo un claro respeto de la separación de poderes. El mantenimiento del orden constitucional a estos respetos constituyó, en sí mismo, una resistencia valiosa contra el proyecto insurreccional del PCP-SL, que buscaba, precisamente, la «destrucción del viejo Estado». Ello culminó, finalmente, en una transferencia del poder tras elecciones limpias y según los canales previstos en la Constitución de 1979.

El orden constitucional, sin embargo, resultó mellado en un aspecto esencial, como es el respeto de los derechos fundamentales en la medida que el gobierno del presidente Belaunde no fue exitoso en detener el avance de la subversión ni se interesó en prevenir o castigar las violaciones de derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad a las que había encargado la lucha contrasubversiva con amplias facultades.

Uno de las últimas decisiones de política contrasubversiva del arquitecto Belaunde Terry fue la promulgación de la ley 24150. En esta ley, se establecieron por primera vez las atribuciones del Comando Político Militar, que gozaba así de la facultad de

[...] coordinar la participación del sector público y no público ubicados en la zona de emergencia, coordinar y supervisar las acciones de los sectores, organismos públicos, corporaciones departamentales y demás instituciones del sector público, solicitar el nombramiento o traslado de las autoridades políticas y administrativas de su jurisdicción en caso de negligencia, abandono, vacancia o impedimento para cumplir sus funciones [...].

La Comisión considera que esta norma y las amplias atribuciones que otorgaba a los comandos político-militares constituyó un aval concluyente del gobierno saliente a una estrategia militar que había resultado en masivas violaciones de derechos humanos.⁵⁴

2.1.5. Conclusiones

1. El gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry (1980-1985) enfrentó una situación política y social que establecía serias dificultades para el fortalecimiento del sistema democrático restituido. La transición a la democracia se produjo en un contexto de agudas protestas sociales y de acentuado antagonismo político. Al asumir el gobierno, Acción Popular contaba con una organización política debilitada por el docenio de dictadura, al igual que el resto de partidos

⁵⁴ Véase un extenso análisis de la ley 24150 en la Primera Parte, sección segunda, capítulo 2.6 de este informe: El Poder Legislativo.

políticos. Al mismo tiempo, dentro del partido de gobierno coexistían dos grandes corrientes, una interesada principalmente en la disciplina fiscal y atenta a los lineamientos de los organismos económicos multilaterales, y la otra orientada a atender demandas sociales para asegurar el respaldo popular al partido. Esto creó en el gobierno una estructura de toma de decisiones compleja, situación que se hizo más problemática por la crisis económica. En esas condiciones el nuevo gobierno tuvo que enfrentar el inicio de la subversión.

2. El gobierno fue sorprendido por el inicio de la subversión, al igual que el resto del sistema político y la sociedad en general. No elaboró tempranamente un diagnóstico del fenómeno sustentado en un análisis directo de la organización subversiva. La aparición de ésta fue interpretada según dos grandes hipótesis: como un movimiento originado o respaldado desde el extranjero, o como una extensión radical de la ola de protestas y movimientos sociales existente desde fines de la década del setenta.

3. La falta de una interpretación coherente y unívoca del fenómeno subversivo impidió definir oportunamente una estrategia sólida para hacer frente al PCP-SL. En dicho contexto se promulgó el decreto legislativo 046 (12 de marzo de 1981), primer instrumento legal de la lucha contrasubversiva.

4. En el primer año y medio desde el inicio de la subversión hubo dos posiciones contrapuestas en el gobierno. Una propugnaba que el combate contra la subversión estuviera en manos de los cuerpos policiales. La otra proponía desde temprano la participación de las fuerzas armadas. El crecimiento de la actividad subversiva, que incluyó algunas acciones de gran repercusión como un asalto al centro penal de Huamanga y ataques a puestos policiales, terminó por fortalecer y hacer prevalecer esta última posición.

5. Desde enero de 1983 hasta el final del periodo gubernamental la lucha contrasubversiva quedó en manos de las fuerzas armadas en las zonas declaradas en emergencia. Tomada esta decisión, las autoridades civiles – y entre ellas, el Ministerio del Interior – descuidaron el diseño de la estrategia contrasubversiva. Paralelamente, la actividad de las fuerzas armadas seguía una lógica propia, ajena a control o supervisión adecuada por el gobierno central. Esto ocurrió en un contexto en el que el comando político-militar había recibido autoridad en la zona de emergencia sin que se precisen estrictamente sus funciones y atribuciones, lo cual dejaba en situación de vulnerabilidad los derechos fundamentales de la ciudadanía.

5. La delegación de capacidades políticas en los militares en lo relativo a la lucha contrasubversiva debilitó la incipiente institucionalidad democrática. La declaración de estados de emergencia era

una posibilidad considerada en la Constitución de 1979 como medida excepcional. No obstante, ella se convirtió en situación permanente y fue acompañada innecesariamente de una renuncia a las atribuciones de gobierno por parte de la autoridad civil. De este modo, el despliegue de la *guerra sucia* en el país terminó vulnerando el Estado de Derecho y justificando una represión militar indiscriminada.

6. En este contexto, la resistencia del presidente Belaunde Terry a ordenar que se investiguen las denuncias sobre violaciones de derechos humanos —ejemplo de lo cual fue su decisión de desechar los informes enviados al respecto por la organización Amnistía Internacional—, antes que emitir una señal de gobernabilidad y firmeza, dio legitimidad política al modo de actuación militar en la zona de emergencia.

7. La crisis económica y la pugna entre gobierno y oposición establecieron un escenario de conflicto en el que fueron imposibles pactos, negociaciones o acuerdos como los que se necesitaban para combatir la subversión. A pesar del crecimiento de la subversión, ésta no llegó a ser considerada en este periodo como un problema nacional de alta prioridad para la clase dirigente del país. En el razonamiento de los gobernantes y la clase política, la crisis económica y las estrategias para llegar al poder en las elecciones de 1985 recibieron más atención que las muertes causadas por el conflicto armado interno.

8. En síntesis, elegido para hacer de la democracia un proyecto nacional en ejecución, se puede considerar que el gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry fue la primera víctima política de la violencia criminal del PCP-SL. Hacia el final de su gobierno Belaunde consideró un éxito que «un gobierno elegido democráticamente entregue el poder a otro elegido democráticamente». En las circunstancias del grave desafío planteado al Estado y la sociedad, ello fue así. Pero, por desgracia, el gobierno saliente dejó tras de sí una legislación antiterrorista —la ley 24150— que fortaleció las facultades de los comandos político-militares a pesar de las numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos, y que en la práctica significó una renuncia de la autoridad civil en el terreno de la lucha antsubversiva

Bibliografía

Publicaciones periódicas diarias:

El Peruano, El Comercio, El Diario, La República, Expreso.

Publicaciones periódicas semanales:

Caretas, Oiga, Resumen Semanal, Perú Económico.

Archivos desclasificados de la CIA otorgados a la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

- ALVA Orlandini, Javier.
1993 *Ayer, hoy y mañana*. Lima, Editora Zeus.
- BELAUNDE Terry, Fernando.
S/f *Mensaje a todas las generaciones*. Lima, Editorial Venus.
- BOURRICAUD, Francis.
1967 *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Instituto Francés de Estudios Andinos.
- DESCO
1981 *América Latina '80: democracia y movimiento popular*. Lima, Desco.
1989 *Violencia Política en el Perú. 1980-1988*. Lima, Desco.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2002 *Compendio estadístico 2002*. Lima, INEI.
- FITZGERALD, E.V.K.
1983 «State capitalism in Perú: a model of economic development and its limitations». En: McCLINTOCK y LOWENTHAL (1983)
- McCLINTOCK y LOWENTHAL
1983 *The Peruvian Experiment Reconsidered*. New Jersey, Princeton University Press.
- OSTERLING, Felipe
1983 *En Justicia*. Lima, Centro de Documentación e Información Andina.
- PARODI, Carlos
2002 *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima, Universidad del Pacífico.
- STEPAN, Alfred.
1988 *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, New Jersey.
- TANAKA, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- TUESTA, Fernando.
2001 *Perú Político en Cifras*. Lima, Fundación Ebert.
- WISE, Carol
2003 *Reiventando el Estado: estrategia económica y cambio nstitucional en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.