

Consolidación de la democracia en América Latina

EL CASO PERUANO

Diego García-Sayán

Algunos enfoques tradicionales han conceptualizado la democracia en función de categorías tales como la periodicidad de procesos electorales o el funcionamiento de ciertos marcos de libertad de prensa. Ciertamente, esos son ingredientes *indispensables* de la democracia pero la realidad de las cosas –y ya no sólo ciertos debates académicos– han replanteado de raíz esos enfoques.

Desde que en 1980 se reestableció en el Perú un régimen constitucional, la situación en dicho país pasó a ser la de muchas sociedades latinoamericanas: coexistencia de contextos de elecciones periódicas y márgenes de libertad de prensa –notables en el caso peruano– con la cotidianeidad de la violencia, el desencuentro entre la sociedad civil y el Estado y los crecientes desequilibrios sociales.

Ese es el caso del Perú en donde luego de concluido el régimen militar en 1980 un régimen constitucional sucedió en 1985 a otro y, en un plano más amplio, se manifiestan distintas –y heterogéneas– expresiones de pensamiento a través de los medios masivos de comunicación. Hay una obvia diferencia con la situación de otros países de la región: las expresiones políticas en la llamada “escena oficial” distan de estar “atadas” a dos o tres partidos tradicionales ya que la dinámica política no sólo es extraordinariamente dinámica sino que las izquierdas son fuerzas importantes.

Pero ocurre que dentro de una gravísima situación de violencia política, el horror y el espanto ante lo que

hoy sucede sólo se equipara o supera con lo que ocurre días y semanas después. Ejecuciones sumarias, asesinatos políticos, actos terroristas, desaparecidos. En fin, toda la larga serie de atroces vejámenes al ser humano que despertaron en otras latitudes, sanas reacciones de solidaridad con las víctimas y de rechazo a los victimarios. Pero aquí, los marcos políticos no son los "típicos" (dictadura militar, proscripción de los partidos políticos y sindicatos, etc), por lo que las reacciones "típicas" para enfrentar los graves problemas que esta situación plantea tampoco se presentan (y aunque se presentasen serían ineficaces). ¿Qué es lo que está pasando? ¿En qué medida ello mina irreversiblemente la consolidación de la democracia en el Perú?

Problemas estructurales y democracia en el Perú

En nuestros países se han impulsado modelos de desarrollo que no han vertebrado a nuestras sociedades; en buena parte de los países latinoamericanos han quedado inconclusos los procesos de construcción de la nación misma. Bajo el eufemismo de "países en vías de desarrollo" se ha encubierto a situaciones de perpetuación del subdesarrollo, produciéndose lo que Galeano ha llamado "países en vías de subdesarrollo". Más de lo mismo. Dentro de un cuadro de agudos desequilibrios internacionales en los que la deuda externa juega un rol crucial. Al interior de nuestros países: crecientes desequilibrios regionales que incrementan un caótico proceso de urbanización que se ve agravado en el Perú con el centralismo de una capital absorbente y las contradicciones étnicas.

No es exagerado afirmar que nuestras clases gobernantes han sido ineptas para enfrentar creadora y valientemente retos como los de nuestra inserción subordinada en el concierto internacional, la necesidad de generar proyectos de desarrollo nacional y la integración nacional dentro de la diversidad. Pero la historia ha se-

guido su marcha. Las lacerantes condiciones de existencia de la mayoría de la población y las diversas contradicciones que se derivan de todo ello, han generado una dinámica de relaciones sociales y políticas que se expresa en el Perú, muy claramente, en aparatos estatales débiles en legitimidad, ineficaces como mecanismos procesadores del conflicto social y excluyentes de las ansias de acción y participación popular. Vale decir, en un andamiaje que, más allá del régimen político del momento, no da sustento a una democracia efectiva o, mucho menos, consolidada.

Desde el momento en que el Estado se muestra permanente y crecientemente incapaz de canalizar el conflicto social, surgen otras formas de respuesta que, a su vez, contribuyen a debilitar su ya anémica legitimidad. La violencia actual no puede ser caracterizada, mediante un enfoque reduccionista, como un hecho derivado de la acción del narcotráfico o del terrorismo de Sendero Luminoso. Sin perder de vista el papel central de estos actores en precipitar y ahondar diariamente la actual etapa de violencia política (probablemente la más seria en la historia republicana) debe reconocerse que la exclusión de los más, contra los que se ha ejercido históricamente la dominación política en ese país, está en la base de las contradicciones del presente.

En el caso del Perú, la conquista española significó, al igual que para el resto de pueblos que habitaban el Continente, un elemento disruptor extremadamente violento. Pero tuvo, en este caso, la particularidad de efectuarse contra la avanzada estructura del Tahuantinsuyo. El período colonial, primero, y el republicano, después, significaron la construcción de un Estado y una sociedad en la que no sólo se privilegiaron históricamente los intereses de una minoría, sino que las modalidades de exclusión alcanzaron límites extremos que afectaron

(y afectan) en forma severa a una población mayoritariamente indígena.

Las luchas sociales y en particular los movimientos campesinos fueron decisivos para generar condiciones que debilitaron el régimen oligárquico y para las reformas emprendidas hace veinte años por el gobierno militar (1969-1980). Durante la primera etapa del gobierno de facto y bajo la jefatura del General Velasco Alvarado se efectuaron muy importantes reformas sociales dentro de las que destaca un extenso proceso de reforma agraria en el que se expropiaron aproximadamente 10 millones de hectáreas. Pero si bien las reformas aceleraron el proceso de resquebrajamiento del régimen oligárquico no lograron, empero, vertebrar un esquema de estructuración político y social alternativo. El esquema corporativista que se pretendía fracasó; por el contrario, se abrieron canales insospechados para la organización y movilización popular. Así, el surgimiento de imaginativas respuestas populares para hacer frente a diversas necesidades de la población —que hoy le permite a la mayor parte de la población hacer frente a la más seria crisis económica que al Perú le ha tocado sufrir— no sería explicable sin el “vacío” dejado por un Estado que, paradójicamente, se extendía y asumía crecientes responsabilidades y funciones pero no acortaba sus distancias con la sociedad civil.

Cuando el régimen militar hizo crisis a finales de la década del 70, el calor y dinamismo de las movilizaciones populares a nivel urbano y rural y, dentro de ellas, de los movimientos pluriclasistas en defensa de los intereses regionales, se constituyeron —sin duda— en el factor principal para entender porqué el gobierno de facto convocó a una Asamblea Constituyente directamente elegida por el pueblo en 1978. La voz de un movimiento social al cual se le abrieron una serie de rendijas durante

el proceso militar se hizo sentir, pues, con fuerza. Pero la Constitución adoptada en 1979 por dicha Asamblea Constituyente —que entró en vigencia al asumir el gobierno Fernando Belaunde Terry en julio de 1980— si bien contenía elementos avanzados del derecho constitucional contemporáneo, recogía muy limitadamente el torrente social abierto con la crisis del régimen oligárquico.

La violencia política en el Perú

Cualquier pregunta o interrogante específica acerca de las perspectivas para la consolidación democrática en el Perú debe subsumirse dentro de un tema mayor y muy dramático: la violencia. El Perú tiene una historia marcada por la violencia. Es parte de un río subterráneo que a veces emerge ruidosamente y que nos atraviesa desde antes de la conquista hispánica. Pero hoy eso ha llegado a niveles especialmente agudos.

La violencia política de hoy y la desestructuración del Estado no surgen de la noche a la mañana. Son un producto histórico que tiene que ver con el proceso de formación de la sociedad, la forma en que se establecen las relaciones sociales y políticas y las contradicciones étnicas y de clase. La violencia política ha sido un rasgo constante en una historia social en la que ésta ha provenido muchas veces de un aparato estatal sostén del gamonalismo y de estructuras sociales injustas. Las hegemonías políticas se han sostenido históricamente mucho en la coerción y menos en el consenso y la legitimidad. Dentro de un contexto de accionar subversivo y de provocaciones diarias del terrorismo senderista, las acciones contrainsurgentes del Estado se han convertido, hoy en día, en otra expresión concreta y cruda de violencia.

La historia del Perú, desde la misma expansión del Tahuantisuyo, está atravesada por la violencia: la conquista de los quechuas sobre otras naciones. El posterior proceso disruptivo de la conquista española desestructuró el sistema social pre-existente que se tradujo en el colapso demográfico y el régimen de hacienda. Para todo ello se recurrió a la violencia que fue respondida por movimientos de resistencia que no lograron alterar el sismo conquistador. Se fragmentó la unidad en espacios locales relativizando —hasta ahora— el propio concepto de nación. El Estado republicano se estructuró con una orientación oligárquica y excluyente de las amplias masas que la modernización del Siglo XX y los movimientos sociales debilitaron. Su distanciamiento y autonomización autoritaria frente a la sociedad generó en la sociedad un natural reclamo por democracia y justicia social.

La situación actual de violencia política no puede entenderse sin esa historia. Debe tomarse en consideración, en un nivel más específico, la experiencia reformista del gobierno del General Velasco Alvarado en la primera mitad de la década del 70. Al acelerarse desde el gobierno un proceso de modernización social ya en marcha, cambiaron los actores políticos y el movimiento popular encontró condiciones adecuadas para desarrollarse. El protagonismo popular se abrió paso y se resquebrajó el régimen oligárquico pero sin resolver los aspectos esenciales que daban cuenta de la crisis del Estado. La segunda fase del gobierno militar, bajo la presidencia del General Morales Bermúdez, planteó un reto a ese protagonismo popular que se hizo presente con sus movilizaciones y paros nacionales (particularmente en 1977 y 1978), aceleró el deterioro del régimen castrense y abrió paso a la Asamblea Constituyente de 1978 y a las elecciones generales de 1980.

Es dentro de ese marco de desborde popular y de manifestación reiterada de la incapacidad del Estado para canalizar por mecanismos institucionales los cambios ocurridos en la sociedad peruana y las diversas contradicciones sociales existentes, que se produjo la reinstalación de un gobierno constitucional —el de Belaunde— en julio de 1980. Pero la democracia política resurgida estaba retada —desde un inicio— por la democracia social alcanzada gracias al mencionado protagonismo popular desarrollado en los años precedentes. Ese proceso —lo reitero— obviamente no resolvió la contradicción sociedad-Estado ni cerró la gigantesca brecha existente en un país signado no sólo por la miseria sino, también, por el racismo.

Pero no sólo esa democracia social constituía un reto importante para el nuevo régimen constitucional. Cuando el proyecto maoísta de Sendero Luminoso se puso en acción en precisa y exacta coincidencia con el proceso electoral general de 1980, pocos pensaron que tendría las repercusiones que ha alcanzado. Tanto su recurso al terrorismo como su confrontación —solapada, primero, abierta, ahora— con las organizaciones sociales y, por cierto, con todas las expresiones del Estado, le auguraban, *in abstracto*, corta vida. Pero no ha sido así. El proyecto senderista y su accionar terrorista saca provecho de contradicciones objetivas existentes y se inserta dentro de una atmósfera social en la que los canales “extra-institucionales” de procesamiento del conflicto social se han convertido en predominantes.

Es de notar que la violencia política y social siendo hoy especialmente grave no ha sido ajena al curso histórico peruano. Si bien las estructuras sociales y políticas vigentes han sido, a lo largo de la historia, un factor permanente de violencia, es un dato de la realidad que la violencia política y social ha venido también de *los de*

abajo. Particularmente en forma de movilizaciones sociales, especialmente campesinas, horadando la piedra del régimen de dominación oligárquica. Las luchas del proletariado, por su parte; han discurrido no tanto por medio de institucionales y tranquilas huelgas, sino por explosivas movilizaciones, ruidosas marchas y visibles tomas de locales. Estas formas de movilización han tenido especial repercusión en el campo donde las movilizaciones campesinas y las tomas de tierras de la década del 60 jaquearon el poder terrateniente en la sierra y generaron críticas condiciones políticas que explican la reforma agraria iniciada por el gobierno militar en 1969. El gigantesco proceso de tomas de tierras que se produjo al calor de la reforma agraria militar desbordó ciertamente las previsiones de quienes la diseñaron. Permitió, además, la articulación de una importante organización campesina.

Pero la violencia política se ha presentado, también, por intermedio de acciones armadas con objetivos políticos que han recurrido a distintos métodos y estrategias. La efímera guerrilla de los 60 es el antecedente más claro. Sin que sea aceptable considerarlo como una expresión del movimiento popular, no puede desconocerse, que el surgimiento, manutención y desarrollo de Sendero Luminoso —con su unidimensional militarismo y su proyecto totalitario— tienen explicaciones en una sociedad marcada por la violencia y carente de un proyecto nacional que integre a su diversidad.

La opción de Sendero Luminoso tiene dos notas distintas que en esta ocasión deseo destacar. Primero, su militarismo unidimensional. Segundo, el recurso al terrorismo como instrumento permanente de su accionar. Hay dos lemas del senderismo que se han traducido en principios básicos: “el poder nace del fusil” y “salvo el poder, lo demás es ilusión”. La conclusión es muy clara: to-

do lo que no sea lucha armada carece de sentido. Es precisamente ese "militarismo unidimensional" que los lleva no sólo a despreciar, sino a combatir en su terreno —el armado— a cualquier otra forma de organización social, venga ésta desde el Estado o de la población (comunidades campesinas, sindicatos, partidos políticos, etc.). Al ser estas expresiones de organización de la sociedad civil una manifestación clara de democracia social, es claro, pues, que el accionar senderista es un factor central en el socavamiento de la democracia en el Perú de hoy.

Las acciones de sabotaje con las que se inició Sendero Luminoso en 1980 no llamaron mucho la atención al principio, pero fueron adquiriendo importancia en los meses siguientes. Entre 1980 y 1982 se le atribuyeron 1,378 acciones armadas. Cuando inició acciones más osadas como el asalto a la cárcel de Ayacucho en 1982 y empezó a utilizar sistemáticamente el terrorismo en el asesinato de autoridades locales, las fuerzas policiales, primero, y los militares, luego, empezaron a responder con violencia y violación de derechos humanos. El hecho es que hasta el final de 1989 se han perdido más de 15,000 vidas en esa confrontación.

El otro grupo armado existente, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), se asimila más a las corrientes guerrilleras que existieron en la década del 60 en distintas partes de América Latina. Sus orígenes políticos están más en los grupos de la llamada "nueva izquierda" —e incluso sectores del APRA— que en algunas de las vertientes de los partidos comunistas. Inició sus actividades armadas en 1984 y —con algunas excepciones notables— ha desarrollado una violencia que busca despertar simpatías en la población. Su peso militar y político es bastante menor del que ha alcanzado el senderismo.

La acción contrainsurgente del Estado, por su lado, resulta obviamente explicable en su origen pero cabe anotar que la forma en la que ésta se ha llevado a cabo ha contribuido, con notables excepciones, a incrementar un clima de ilegitimidad para el Estado y a desarrollar la militarización del país en un contexto en el que más de la mitad de la población vive desde hace años dentro del marco del estado de emergencia.

Hablando muy esquemáticamente se puede decir que la política contrainsurgente ha pasado por varias etapas desde principios de la década hasta la actualidad. Se puede hablar de dos grandes momentos de la misma: la que va de 1980 hasta fines de 1982 y la que se inició en esa última fecha hasta la actualidad.

En el primero —desde que en octubre de 1981 se declaró el Estado de Emergencia en cinco provincias ayacuchanas hasta diciembre de 1982—, la respuesta oficial estuvo encomendada a la policía. Los niveles de acción armada senderista se orientaban más hacia el sabotaje sin producir confrontaciones armadas y siendo aún muy aislados los “aniquilamientos selectivos” contra autoridades locales. El total de muertos por violencia política en 1980 fue de 3 personas, de 4 al año siguiente, subiendo a 170 en 1982.

Pero a partir de diciembre de 1982 se decidió encarar las operaciones contrainsurgentes a la Fuerza Armada. Sin un basamento constitucional claro, no sólo se encargó el control del orden interno al aparato militar en la mayoría de las zonas declaradas en estado de emergencia (lo que la Constitución si admite en circunstancias excepcionales) sino que se le encargó el “mando político-militar”. A mediados de 1985 y semanas antes de la transferencia del gobierno de Belaunde Terry a Alan García Pérez, se dictó una ley (No. 24150) con la que se intentó dar sustento jurídico a una figura discutible-

mente constitucional y que en los hechos ha significado darle una lógica casi exclusivamente militar al accionar contrainsurgente abdicando la autoridad política de sus responsabilidades y facultades.

La forma y extensión en la que se ha desarrollado la contrainsurgencia encomendada a la Fuerza Armada ha conocido de varias fases marcadas tanto por la actitud del gobierno central como por el papel del senderismo en precipitar escaladas militares y en extender las zonas bajo emergencia. Sobre un total de 181 provincias existentes en el país, 60 se encuentran hoy en estado de emergencia. Ya que esto incluye Lima, hoy en día aproximadamente el 50% de la población peruana vive en un régimen de excepción.

La primera fase sería la del bienio 1983-4 y los primeros meses de 1985: la gran represión en el departamento de Ayacucho marcada por lo que Americas Watch llamó en uno de sus informes sobre el Perú la "abdicación de la autoridad democrática".¹ Sólo en el bienio 1983 y 1984 murieron por acción de las fuerzas del orden (y básicamente en Ayacucho) 4,428 supuestos subversivos. En 1984 se alcanzó el punto más alto: 2,462 supuestos subversivos muertos. Es la época, también, del pico más alto en la desaparición forzada de personas: más de 1,270 personas en el bienio de acuerdo a la información disponible en la Fiscalía de la Nación. Si bien en el mismo bienio fueron altas las cifras de víctimas en el rubro "civiles" (2,507), ese resultado no diferencia en cuanto al origen del hecho luctuoso (Sendero Luminoso o las fuerzas de seguridad). Las víctimas en el lado de las fuerzas del orden en el mismo bienio fueron 191 personas, lo que marca una proporción de 23 a 1 de víctimas entre "supuestos subversivos" y fuerzas del orden, respectivamente.

1. Americas Watch. *Human Rights in Peru, Abdicating Democratic Authority*. New York. October, 1984.

La segunda etapa es la del primer año del Presidente García en la que, luego de reaccionar con energía frente a una matanza producida por el Ejército en la localidad ayacuchana de Accomarca apenas una semana después de la asunción del nuevo gobierno, se impuso cierto control gubernamental sobre los llamados "excesos": disminuyeron los casos de desaparecidos y se redujeron significativamente las matanzas. La forma en la que fueron develados en junio de 1986 los motines en las cárceles de Lima terminó de manera dantesca con esta fase.

Se pasa, luego, a una que duró hasta el primer semestre de 1989 en la que si bien el accionar militar se extiende a diferentes partes del territorio, éste no realiza operaciones ofensivas sostenidas. Se producen situaciones de repliegue en los cuarteles o bases militares explicadas por los mandos tanto en la falta de "apoyo político" a su accionar, como en la limitación de recursos económicos y logísticos. La ofensiva senderista, por su lado, fue cobrando crecientemente víctimas en autoridades policiales y, luego, en destacamentos militares exacerbando los ánimos. El año 1988, pese a todo, es aquél en el que más víctimas por violencia política hubo desde el luctuoso 1984: 1986 personas, triplicando la cifra del año precedente (697 casos). En 1988 murieron 289 miembros de las fuerzas del orden, 697 presuntos subversivos y 1,030 civiles. Durante el último año —1989— murieron 348 miembros de las fuerzas del orden, 1,251 supuestos subversivos, 149 supuestos narcotraficantes y 1,450 civiles. En total, 3,198 muertes por violencia política durante el año 1989.

Emboscadas senderistas contra convoyes militares en 1989 y, principalmente, el ataque a la base policial de Uchiza —localizada en el centro de Huallaga, la región cocalera más grande del mundo— en marzo de ese año, han sido factores precipitantes de una nueva y compleja fase que es en la que nos encontramos, en términos generales, ahora. Dentro de este nuevo cuadro se hicieron

muy explícitas las exigencias de la oficialidad de las fuerzas de seguridad de "apoyo político" y logístico lo que significa tanto garantías para actuar "enérgicamente" sin ser luego acusados de violadores a los derechos humanos así como helicópteros y armas. Se puso dramáticamente de manifiesto, además, algo que ya se sabía: las conexiones entre el senderismo y el narcotráfico en la zona del Huallaga.

Los meses de junio y julio de 1989 fueron especialmente sangrientos. Sólo en el primero de estos meses murieron 470 personas, entre ellas 27 miembros de las Fuerza Armadas y 17 policías. Al terminar el primer semestre había casi el doble de muertos que en el mismo período del año anterior. Durante julio la ofensiva militar en el Alto Huallaga fue la más importante desde que en abril el Ejército llegó a la zona. La presencia de los helicópteros MI-25 de fabricación soviética operados por el ejército significaron un importante apoyo logístico para sostener las operaciones militares. Dentro de ese complejo contexto, la construcción de una base de la Drug Enforcement Administration (DEA) cerca de Tingo María prevista para albergar a más de 400 personas y con una pista de aterrizaje preparada para gigantescos aviones de transporte C-130, abre serias interrogantes acerca de los peligros de internacionalización de una acción contra-insurgente que puede superponerse con las operaciones contra el narcotráfico impulsadas por los Estados Unidos. Al iniciarse 1990 ya operan diez helicópteros Huey de propiedad del Departamento de Estado en la zona de Huallaga con un número no precisado de personal norteamericano en actividades de entrenamiento, supervisión y apoyo técnico. *Esta situación que algunos describen como potencialmente explosiva es de veras preocupante si se toma en consideración las características conflictivas de la zona. Lo que podría denominarse el "síndrome Panamá" empieza a circular ante la eventualidad de una intervención frente a lo que*

alguien podría interpretar como "amenazas contra la vida de ciudadanos norteamericanos".

Los retos para la consolidación democrática

Sobre la situación de los derechos humanos en Perú se han efectuado numerosos informes por parte de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.² A ellos me remito. Lo esencial de los mismos apunta a detectar resultados bastante desalentadores en materia de los derechos fundamentales lo que da cuenta de la erosionada que está la ruta de la consolidación democrática en este convulsionado país andino.

En el Perú las 1,986 personas muertas por violencia política en 1988 y las 3,198 durante 1989 dan cuenta de la magnitud que ha adquirido el conflicto militar al interior del país, acicateado diariamente por los asesinatos cometidos por el senderismo. No contribuyen a aplacar la violencia senderista, hechos como las desapariciones forzosas de personas ocurridas por acción de las fuerzas de seguridad; de acuerdo a las cifras del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones de las Naciones Unidas, el Perú ha sido el país con más casos de desapariciones ocurridas durante 1987 (79 casos) y 1988 (170 casos). Semejante sería la situación en 1989 pero con el desalentador dato que los casos ascenderían a los 400. La impunidad —obvio factor generador de violencia— también es un factor que complica la situación; hasta la fecha nin-

2. Sobre la situación de los derechos humanos en Perú existen numerosos informes disponibles. Menciono algunos: *Abdicating Democratic Authority-Human rights in Peru*. Americas Watch, October 1984; *Homicidios políticos y desapariciones en Perú*. Amnistía Internacional, 1985; *Informes sobre la visita al Perú del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*. Comisión de Derechos Humanos, 40. y 42o. períodos de sesiones; *Derechos Humanos en el Perú: Primer año del Presidente García*. Americas Watch/ Comisión Andina de Juristas, 1986; *Derechos Humanos en el Perú: Cierta pasividad frente a los abusos*. Americas Watch/ Comisión Andina de Juristas, 1987; *Perú; Desapariciones, torturas y ejecuciones sumarias después de los motines penitenciarios de junio de 1986*. Amnistía Internacional, 1987.

gún miembro de las Fuerzas Armadas ha sido condenado por graves delitos y hechos violatorios a los derechos humanos producidos en el lapso de los últimos seis años. La única excepción la constituyen elementos de la policía sentenciados por asesinar a un dirigente campesino (Jesús Oropesa) en 1984 y dos oficiales de la policía implicados en la matanza de los penales ocurrida en 1986. Pero, en sentido contrario, los tribunales ordinarios y la labor investigativa de la policía tampoco pueden mostrar un récord respetable en materia de procesamiento y sanción penal a procesados por terrorismo.

Hay dos fenómenos, por último, que constituyen retos lacerantes a la consolidación democrática: el paramilitarismo y el narcotráfico. Fenómenos también presentes en el caso colombiano pero con características distintas ya que los grupos paramilitares en Colombia expresan distintas fuerzas e intereses y el narcotráfico mismo es una fuerza económica y social con una gravitación relativamente más significativa de la que tienen las dependientes mafias que operan en el Perú.

En el Perú, el narcotráfico se expresa no tanto como un eje industrializador-comercializador-financiero (caso colombiano), sino que tiene su referente sustancial en las casi 200,000 hectáreas de coca sembradas en distintas partes del país. El paramilitarismo, por su lado, estaría vinculado a una fuente de origen: sectores del gobierno y del aparato policial. Todos los elementos de investigación adelantados hasta la fecha convergen en un sector dentro del partido gobernante y de la policía como articuladores de las acciones paramilitares que se desarrollan desde 1987 y que se "oficializaron" desde que en julio de 1988 empezó a operar el llamado "Comando Rodrigo Franco" (nombre de un joven líder aprista asesinado por el senderismo en 1987).

El cuadro, es, pues, bastante complejo. Puede ser sintetizado, no obstante, en cuatro aspectos que están en la base de los grandes retos que se tiene por delante:

1. Crisis de legitimidad en el Estado que afectan seriamente su credibilidad y eficacia como maquinaria reguladora del conflicto social. En vinculación a ello se debe entender la impunidad y el surgimiento de grupos paramilitares, es decir de grupos armados que operan ilícitamente con la orientación, apoyo o connivencia de sectores del aparato del Estado. Existiendo la formalidad constitucional, la debilidad del Estado de Derecho es colosal y la democracia política frágil;

2. Aguda violencia política interna. Esta llega a niveles tales que se puede concluir que se está ante cuadros de "conflictos armados no internacionales" a los que hacen alusión los Convenios de Ginebra de 1949 y la doctrina del Derecho Internacional Humanitario. La subversión armada —muy especialmente Sendero Luminoso— no se ciñe a los estándares mínimos de humanidad a que se refiere el Derecho Internacional Humanitario sino que los atropella día a día. Al exceder con frecuencia los marcos del Estado de Derecho —en cuyo nombre actúan— las fuerzas de seguridad también se chocan con esos estándares mínimos con el subsecuente efecto deslegitimador de la acción estatal;

3. En lo que respecta a la vigencia de los derechos humanos el cuadro es grave y preocupante ya que socava directamente el sistema democrático. Afecta particularmente los derechos civiles y políticos y, especialmente, uno superior: el derecho a la vida. Desde el punto de vista del derecho internacional sólo se reconoce al Estado como agente violador de los derechos humanos. Cabe abrir una discusión acerca de si no constituyen, también violaciones a los derechos humanos, determinadas acciones cometidas por grupos subversivos armados que

buscan la toma del poder cuando, además, pretenden ejercerlo en determinadas áreas geográficas;

4. Agudización del cuadro de violencia y de deterioro de la institucionalidad por obra del narcotráfico. La corrupción y la violencia atenazan a la sociedad toda y al Estado. La represión es ineficaz y al internacionalizarse en forma creciente abre nuevas contradicciones y peligros.

Una situación como lo que así se puede sintetizar en forma bastante esquemática plantea retos en varios planos. Se trata de afianzar la institucionalidad, de proteger los derechos humanos, que se respete el Derecho Internacional Humanitario y de luchar en forma realista e integral contra el fenómeno del narcotráfico. Allí se resumen el nudo de las contradicciones a ser resueltas en este terreno para hablar, en serio, de consolidación democrática en el Perú.

Sin que con esto pretenda —ni podría hacerlo— dar una respuesta a los múltiples y complejas interrogantes existentes, entiendo que hay al menos cuatro grandes áreas de trabajo fundamentales para revertir la tendencia actual:

a) *El procesamiento institucional de los conflictos*: la incapacidad del Estado para procesar los conflictos sociales requiere de cambios profundos orientados a depurar y democratizar la maquinaria del Estado haciéndola más accesible y fluida. En este orden de ideas un tema tal vez muy puntual pero importante, como es el del desmantelamiento de los grupos paramilitares, ocupa un lugar importante. Si bien en la situación peruana la decisión política por el gobierno central es crucial, es muy importante el papel que puede jugar la sociedad.

El rol que juega la organización social y popular para ocupar los “vacíos” que deja el Estado inoperante e ine-

ficaz ofreciendo canales de procesamiento de conflictos (como las rondas campesinas en Cajamarca) o de satisfacción de necesidades básicas (comedores populares autogestionarios) debe ser destacado. Probablemente impulsando esta institucionalidad “desde abajo” se apoya y fortalece más a una democracia auténtica que con mil llamados retóricos a la moralización de la maquinaria estatal. Esto no implica, por cierto, que se dé por perdida toda posibilidad que el Estado se democratice y revitalice. Esto sólo será posible, empero, en la medida en que se extienda y profundice una democracia social organizada.

b) *Protección de los derechos humanos*: la protección de los derechos humanos en el plano interno y en el internacional no sólo responde a deberes éticos y jurídicos inabdicables sino que es un ingrediente esencial para revertir las tendencias disociadoras actuales. Por ello, la difusión en la población de lo que son sus derechos sustantivos y de cómo protegerlos así como velar por la vida, seguridad e independencia de jueces y abogados son retos, hoy por hoy, fundamentales. Esto plantea una serie de interrogantes acerca de la mejor forma en la que se pueda insertar esta temática en la educación regular. Además de ello, cómo hacerla llegar eficazmente tanto a aquéllos que pueden jugar un rol desde el Estado (miembros de las fuerzas de seguridad o jueces y fiscales, por ejemplo) como a aquéllos que, desde la sociedad civil, puedan accionar para dinamizar las maquinarias de protección existentes.

c) *Derecho Internacional Humanitario*: la falta de respeto a los estándares mínimos del Derecho Internacional Humanitario convierten la “humanización del conflicto” en una tarea y reto inmediato e impostergable. La difusión de las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario constituyen no sólo una respues-

ta adecuada frente a la gravedad de la violencia a la que se ha llegado, sino una manera realista de partir de una situación dada para que la conducta de todos los que juegan un papel en el conflicto sea encarada y ventilada. Con esto se busca mucho menos que terminar con los conflictos; se trata nada más –y nada menos– de humanizarlos.

d) *Alternativas frente al narcotráfico*: el complejo problema del narcotráfico no puede ser afrontado con éxito con una lógica básicamente represiva sino actuando sobre sus raíces. Ello implica un abordaje integral e internacional; un país –por afectado que se sienta– no puede dictar la política para los demás, no sólo por elementales razones de soberanía nacional, sino que le será difícil entenderlo en toda su complejidad y, por ende, lograr niveles aceptables de eficacia. Si las políticas así generadas tienen una orientación y sesgo militarista –como las recogidas en el llamado “plan Bennett”–, peor aún. En este terreno, nuestros países deben, primero, explorar otras formas de enfrentar el problema que partan, primero, de diagnósticos apropiados de lo que ocurre para, con base en ellos, diseñar políticas soberanas. Estas tienen, hoy por hoy, posibilidades de ser escuchadas en la arena internacional, habida cuenta de la existencia de una capacidad negociadora que se tiene en torno a este tema.