

EL TERRORISMO Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ

TERRORISM AND GOVERNANCE IN PERU

PP. 118 - 138

Javier Hernán Trelles Vizquerra

Centro de Altos Estudios de Nacionales

jtrellesv@hotmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3896-4617>

Ostenta los grados de Bachiller en Ciencias Militares con mención en Administración, de Maestría en Administración de Empresas en la EUPG - UNFV, Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el CAEN, Maestría en Ciencias Militares, Toma de Decisiones y Planeamiento Estratégico en la ESGE, Diplomado en el Curso de Altos Estudios en Política y Estrategia en el CAEN, Diplomado en Gestión de Políticas Públicas en ESAN, Diplomado en Seguridad Industrial Salud Ocupacional y Medio ambiental en ESAN, Diplomado en Seguridad Multidimensional - SEDENA en el CAEN. Actualmente cursa estudios de doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica en el CAEN-EPG.

Recibido: 23 Ago 22

Aceptado: 10 Oct 22

Publicado: 17 Oct 22

Resumen

El presente artículo analiza las acciones terroristas desarrolladas por Sendero Luminoso, desde la captura de su cabecilla Abimael Guzmán, camarada Gonzalo, hasta la fecha y su influencia en la gobernabilidad del Perú. La organización terrorista Sendero Luminoso ha cambiado su estrategia de acción a raíz de la captura años atrás de su cabecilla, es decir, de la lucha armada y violenta que causó mucha destrucción material y numerosas muertes, a un accionar diferente, por medios pacíficos y de manera soterrada, siendo lo

más importante la creación de su brazo político denominado Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (MOVADef), organización que reivindica sin sonrojos el llamado *Pensamiento Gonzalo* en sus estatutos y comunicados. Posteriormente, ha creado numerosos organismos de fachada, como el Frente de Unidad de Defensa del Pueblo Peruano (FUDEPP), que le permiten continuar con su estrategia a largo plazo en la búsqueda del poder, consecuente con su ideología marxista-leninista-maoísta; primeramente, para socavar el sistema democrático establecido, solo para después instaurar un Estado consecuente con sus fines políticos mediante el adoctrinamiento político en universidades y organizaciones afines a su ideología, infiltrándose en instituciones públicas del Estado, participando activamente en paros, movilizaciones y en diversos conflictos sociales (mineros, cocaleros, etc.), incitando muchas veces a la generación de desórdenes públicos y generando actos de violencia para desprestigiar al gobierno e impedir la gobernabilidad del país.

Palabras clave: terrorismo, MOVADef, organismos de fachada, violencia, gobernabilidad.

Abstract

This article analyzes the terrorism actions carried out by Sendero Luminoso (SL), from the capture of its leader Abimael Guzmán comrade "Gonzalo" to date and its influence on the governability of Peru. The OT-SL has changed its strategy of action as a result of the capture of its leader, that is, from the armed and violent struggle that caused much material destruction and numerous deaths, to a different action, by peaceful means. and in an underground way, being the most important, the creation of its political arm called the Movement for Amnesty and Fundamental Rights (MOVADef) and later numerous Front Organizations, which are allowing it to continue its long-term strategy, in search of the capture of power, consistent with its "Marxist-Leninist-Maoist" ideology; first of all to undermine the established democratic system, and then establish a state consistent with its political ends, through political indoctrination in universities, organizations related to its ideology, infiltrating in public institutions of the State, actively participating in strikes, mobilizations, and in various social conflicts (miners, coca growers, etc.) many times inciting the generation of public disorder and generating acts of violence to discredit the government, affecting this action to the governability of the country.

Keywords: terrorism, MOVADef, front organizations, violence, governability.

Introducción

El presente trabajo de investigación analiza la situación de violencia interna en el Perú y el terrorismo ejercido por el grupo armado denominado Sendero Luminoso (SL). La sobrevivencia y la gobernabilidad del Estado peruano estuvo en peligro por la naturaleza violenta del accionar del referido grupo terrorista; la presencia de Sendero Luminoso abrió un campo de debate sobre el concepto de soberanía, las reglas de coexistencia y las instituciones y la relación entre los derechos del Estado y los derechos humanos.

Sendero tuvo tres momentos en su proceso de construcción. El primero de 1928 a 1960, donde se estableció el camino de Mariátegui¹ y la constitución del Partido. El segundo momento fue la etapa de reconstrucción desde 1960 a 1979. Se luchó por retomar el camino de Mariátegui y por la reconstitución del partido. Según Sendero Luminoso, el PCP fue reconstituido y devino en Partido de Nuevo Tipo: Marxista-Leninista-Maoísta, en donde la vanguardia organizada del proletariado sería capaz de conducirlo a la conquista del poder. Por último, la tercera etapa de la dirección de la *guerra prolongada* que comenzó en 1980, donde el partido se encaminó a dirigir la *guerra popular* a partir del 17 de mayo de 1980.

En la década de los setenta, Perú transitaba por problemas políticos parecidos a los de otros países latinoamericanos, con una economía sustentada principalmente en recursos naturales como la pesca y el agro, y una clase dirigente que mantenía controlados los resortes básicos de la vida institucional. Al mismo tiempo, en otros lugares, se encontraba en gestión una radicalización política que buscaba a través de la lucha armada cambios políticos sociales estructurales. Sendero Luminoso surgió en oposición al dominio norteamericano, a la oligarquía y al latifundismo. Uno de los puntos fundamentales de su propuesta era la reforma agraria con la unidad de todas las izquierdas y la formación de varios frentes de lucha desde donde crecería la revolución. Favoreció además su crecimiento el régimen militar peruano vigente y los cambios ocurridos en el medio laboral de los años setenta. Hasta entonces, para los Estados Unidos el Perú era un país sin mayor importancia política; por el contrario, para el Perú los Estados Unidos era

¹ José Carlos Mariátegui (1895-1930) político y pensador peruano, uno de los ideólogos marxistas latinoamericanos más influyentes del siglo XX, fundó el Partido Socialista del Perú que más tarde se convirtió en PCP luego de su muerte en abril de 1930.

la principal fuente de capital y de tecnología, así como el mercado principal para sus exportaciones.

Las acciones de Sendero crearon sentimientos ambivalentes entre trabajadores que eran víctimas de las políticas laborales y las actitudes empresariales autoritarias. Las metas de Sendero Luminoso fueron canalizar las necesidades y reclamos de los trabajadores frustrados. Guzmán notó cuán desorganizados estaban el Estado y la sociedad peruana en ese momento y trató de adaptar la estrategia de Mao a la realidad del país, cercando la ciudad desde el campo. Guzmán creó una organización muy cerrada y clandestina para evitar la infiltración. Sendero tuvo la habilidad de introducirse en ministerios, empresas estatales relacionadas con la energía eléctrica y en los sindicatos de maestros, desde donde adoctrinaban a parte de la comunidad. Cuando Sendero Luminoso empezó a actuar en la Universidad de Huamanga ya tenían toda la información procesada y pudo pasar camuflado como uno más de los grupos radicalizados.

El Estado peruano tomó la responsabilidad político jurídica que le compete de restablecer el orden y la seguridad interna y su deber de reprimir, juzgar y sancionar, dentro de los cauces legales, a los grupos terroristas que con sus actos criminales en el campo y en la ciudad han violado sistemática y permanentemente los derechos humanos elementales de la población peruana.

La violación de los derechos humanos pervierte todo el sistema y hace perder la confianza de la población en sus autoridades e instituciones, incitando a una mayor confrontación.

En el Perú ha existido una situación de conflicto interno, por eso se habla de *lucha* y no de *guerra* frente al fenómeno terrorista. Se hace entonces necesario estudiar detenidamente la realidad peruana para luego poder elaborar normas internacionales relativas a los derechos humanos.

Según Jiménez Bacca, el terrorismo desarrolla actos de violencia armada contra la vida, la salud y la libertad de las personas ejecutados de un modo sistemático y planificado que tienden a crear una situación de inseguridad y de peligro colectivo para alterar el orden constitucional o la organización jurídica del sistema democrático. En el Perú, el terrorismo no sólo está tipificado como delito de traición a la patria, sino que además dichos actos constituyen violaciones a los derechos humanos contra la mayor parte de los peruanos. Además, las transgresiones a los derechos humanos perpetrados por los

terroristas también transgreden los límites nacionales infiltrándose en otros Estados y desprestigiando la imagen externa del país.

Material y Método

La población que comprende la unidad de análisis de este estudio, cuyo enfoque, tipo y alcance de la investigación por el contexto sería cualitativo, directamente relacionado con las acciones terroristas desarrolladas por el partido político comunista marxista-leninista-maoísta revolucionario de organización armada denominado Sendero Luminoso, estuvo conformada por los estudiantes del VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, que por la naturaleza de sus actividades académicas se relacionan con los problemas planteados. Se aplicó una encuesta censal a la totalidad de los integrantes y el instrumento de recolección de datos cualitativo fue aplicado a la población compuesta por todos los integrantes del VI Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, es decir, veintitrés profesionales, por lo que se obvia la aplicación de cualquier fórmula estadística, tal como señala Hayes (1999).

El censo estadístico consiste, principalmente, en recopilar medidas del número total de individuos a través de diversos instrumentos de recolección de datos utilizados, que, por el contexto, éstos serían la encuesta y el cuestionario, así como el empleo de técnicas de conteo llevándose a cabo en cada período específico, siendo la unidad de análisis orientada a los grupos u organizaciones sociales OT-SL.

Resultados

Sendero Luminoso en la Actualidad

Sendero Luminoso es una organización terrorista que ha realizado actos de violencia armada contra la vida, la salud, el patrimonio y la libertad de las personas de un modo sistemático y planificado, tendientes a crear una situación de inseguridad y de peligro colectivo para alterar el orden constitucional o la organización jurídica del sistema democrático; para la toma del poder político y desde allí aplicar sus doctrinas económicas, sociales y educativas.

La influencia fundamental de Sendero Luminoso fue la revolución cultural por la que Mao pretendió poner fin a las viejas costumbres, los viejos hábitos, la vieja cultura y los viejos modos de pensar, así como aplicar a la realidad peruana la estrategia militar de Mao Tse Tung. Sendero mostró creatividad al combinar la rigidez estratégica con la flexibilidad táctica y la lucha en el campo y en la ciudad; en gran parte, la llamada línea militar del presidente Gonzalo no era más que una imitación de los planteamientos de Mao Tse Tung.

Vizcarra (2018), refuerza la idea de que la nueva faceta de SL distorsiona los conceptos tradicionales de cómo enfrentarlos, causando dificultades al Estado para la elaboración de estrategias acordes con las particularidades que ha producido este cambio en la OT-SL. Desde la fecha en que fue capturado Abimael Guzmán Reynoso, conocido como camarada Gonzalo por sus partidarios, el 12 de setiembre de 1992, se observó cómo la organización terrorista que había sido derrotada militarmente, resurgía con una nueva estrategia plasmada en el ámbito político; estrategia que Abimael Guzmán iba conduciendo de acuerdo a las circunstancias, gracias la permisividad de las decisiones políticas de los más altos representantes del Gobierno de turno, aparentemente afines a su ideología, pero poniendo en riesgo la gobernabilidad del país.

Abimael Guzmán el 28 de octubre de 1993, en una entrevista televisiva, exhortó a sus seguidores a luchar por un acuerdo de paz, pero luego de la filtración por la PNP de un documento reservado, se pudo conocer las verdaderas intenciones del mensaje televisivo mencionado: realmente se hacía un llamado a sus seguidores para promover un acuerdo de paz y pasar a una etapa de guerra política (Ramírez y Nureña, 2018).

A consecuencia del Acuerdo de Paz acordado con el gobierno de turno, la OT-SL se dividió en dos facciones: una facción denominada *Línea acuerdista* que sigue la consigna de Abimael Guzmán y que se concretó orgánicamente en el MOVAREDEF, la cual políticamente busca como objetivo la amnistía general y la reconciliación nacional; más tarde, además, trató de inscribirse como partido político para insertarse en los cauces democráticos nacionales, sin resultados positivos. La otra facción, *Proseguir*, tomó una posición contraria a la propuesta de paz de Guzmán, llamando a continuar con la lucha armada bajo el liderazgo de los hermanos Palomino, quienes se han aliado con el narcotráfico con la finalidad de financiar sus acciones armadas en el VRAEM; sin embargo, sus manifiestos políticos difundidos siguen basándose en los principios del pensamiento Gonzalo.

A lo largo de veinte años y ante la permisividad de los gobiernos de turno, la OT-SL, liderada por el MOVADef y complementada con varios organismos de fachada (34 en total), ha alcanzado los siguientes objetivos:

- Cambios de la legislación contra el terrorismo en beneficio de la OT-SL;
- Libertad de gran número de terroristas encarcelados;
- Enjuiciamiento a los miembros de las fuerzas armadas que los derrotaron militarmente;
- Mejoras carcelarias a los senderistas;
- Apoyo a sus fines partidarios en las redes sociales;
- Intervenir con ideologías radicales y manejar los gremios de los maestros;
- Apoyo económico y difusión de su causa ideológica en el exterior;
- Intensa infiltración en universidades, institutos superiores, sindicatos y en organizaciones civiles de extrema izquierda, con el fin de continuar, captar y organizar nuevos cuadros.

Asimismo, participan activamente en todas las actividades relacionadas a conflictos sociales bajo la cubierta de luchadores sociales, incitando a los participantes a realizar desórdenes y actos de violencia contra las fuerzas del orden e instalaciones públicas y privadas; también se han infiltrado en organismos del Estado relevantes como los ministerios de Educación y de Cultura y el Congreso de la República, entre otros.

En el campo militar, la Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN, 2017) informó que la OT-SL ha permanecido muy activa, habiendo realizado 10,488 acciones terroristas en el periodo 2007-2017. Como resultado de esas acciones terroristas, han producido 428 muertes, de las cuales el 52 % fueron miembros de las FF. AA., 26 % civiles, 16 % policías y 6 % terroristas.

Los Graves Daños al Perú, el Asesinato de 69 280 Personas

El Perú ha sufrido unos tiempos cruentos de violencia y asesinatos por más de dos décadas (violación de derechos humanos y a la integridad de las personas, por ejemplo), convirtiendo al país en una nación fragmentada por las heridas que impuso en las víctimas, sus familias, así como en los pobladores de las ciudades y el campo, los miembros de las instituciones de seguridad y defensa nacional, incluso también a sus familiares. Terribles daños irreversibles que han transformado nuestras relaciones sociales y convivencia humana, que impactan hoy produciendo desconfianza, rencores y

hostilidades que están presentes en toda nuestra realidad social, laboral, educativa, económica y política, afectando también las relaciones entre civiles y militares, como factores latentes de desintegración de la sociedad peruana en la actualidad.

¿Cuántas personas murieron o desaparecieron en el Perú entre 1980 y el año 2000 a consecuencia del conflicto armado interno? A lo largo de este texto intentaremos responder a esta pregunta presentando los resultados del análisis al que fueron sometidos los datos de tres tipos de fuentes de información con las que trabajó la Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR). Este análisis aplica un procedimiento estadístico utilizado en investigaciones similares para estimar el número de muertes causadas por la violencia política en los conflictos de Guatemala (1960-1996) y Kosovo (marzo-junio 1999). Responder a esta pregunta implica sumar todas las víctimas que han sido reportadas en una o más instituciones o proyectos de investigación (CVR, DP, ODH), más aquellas que nunca fueron reportadas ante institución alguna. Del total de casos reportados en los testimonios recogidos por la CVR, cerca de la mitad de las víctimas fatales han sido atribuidas al accionar del PCP.

Dada la información disponible, concluimos que el número total de muertos y desaparecidos causados por el conflicto armado interno peruano se puede estimar en 69,280 personas, dentro de un intervalo de confianza del 95 % cuyos límites superior e inferior son 61,007 y 77,552, respectivamente.

Las proporciones relativas de las víctimas según los principales actores del conflicto serían: 46 % provocadas por el PCP-Sendero Luminoso; 30 % provocadas por Agentes del Estado; y 24 % provocadas por otros agentes o circunstancias (rondas campesinas, comités de autodefensa, MRTA, grupos paramilitares, agentes no identificados o víctimas ocurridas en enfrentamientos o situaciones de combate armado). El número total de víctimas fatales por agente responsable se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1

Víctimas fatales por agentes responsables (1980-2000)

Estimados	Agentes Responsables			Total
	PCP-Sendero Luminoso	Agentes del Estado	Otros	
Límite inferior	24 823	17 023	11 858	61 007
Estimado	31 331	20 458	15 967	69 280
Límite superior	37 840	23 893	20 076	77 552

A pesar de la magnitud sin precedentes de la información recopilada, no todas las víctimas del conflicto armado interno han sido reportadas a la CVR. Sabemos que existen aproximadamente 5,000 víctimas fatales que no fueron reportadas en los testimonios recogidos por la CVR, pero que sí aparecen documentadas en las bases de datos de la Defensoría del Pueblo (DP) o de las Organizaciones no Gubernamentales de Defensa de los Derechos Humanos (ODH). Existen, además, muchas otras víctimas que nunca han sido documentadas por ningún proyecto o institución debido a diversas razones: los testigos viven en zonas muy remotas del país, algunos testigos pueden estar profundamente traumatizados y seguir temiendo represalias si cuentan su experiencia, algunas víctimas fatales murieron sin que queden testigos vivos de los hechos, etc.

Costo Económico

De acuerdo con datos del informe final de la CVR, solo entre 1980 y 1988, la Comisión Especial del Senado de la República contabilizó un costo económico aproximado equivalente a 9,184'584,648 USD para el Estado. Esta pérdida se atribuyó a la violencia en su conjunto, incluyendo los destrozos de Sendero Luminoso. En un cuadro de la Comisión Especial del Senado, se advierte el costo por sector (DESCO y Comisión Andina de Juristas, 1989): más de 200 masacres fueron atribuidas al grupo subversivo liderado por Abimael Guzmán. Según la CVR, sus víctimas fatales directas superaron las 32,000. Además, el daño material y el desplazamiento forzado significaron cuantiosas pérdidas económicas. El derribamiento de torres de alta tensión también implicó un costo millonario. En el informe de la CVR, se señala que Electro-Perú llegó a contar 335 casos de torres derribadas para 1989. La pérdida atribuida a estos desmanes bordeó los 600 millones de dólares, de acuerdo con la empresa estatal de derecho privado prestadora del servicio. Además, entre 1980 y 1991 la pérdida por estos ataques habría ascendido a más de 2,000 millones de dólares, según el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. La CVR también cita un informe de 1993, elaborado por el Instituto Constitución y Sociedad, en donde se estima en 21,000 millones de dólares las pérdidas para el país entre 1980 y 1992.

En la historia de los conflictos armados internos en el mundo, en particular América Latina, rara vez una organización subversiva ha sido la responsable de un nivel tan alto de víctimas.

Las cifras tan elevadas de muertes causadas por el PCP-Sendero Luminoso pueden explicarse en gran parte por las características del tipo de lucha armada que dicha organización subversiva decidió emprender en el Perú.

El dogmatismo y fundamentalismo ideológico del llamado «Pensamiento Gonzalo» avalaba el uso generalizado y sistemático del asesinato como forma de eliminar a quienes dicha organización consideraba «representantes del Viejo Estado» que buscaba destruir para reemplazarlo por un régimen político totalitario.

Las víctimas de estos ataques eran sobre todo autoridades locales de las instituciones estatales o comunales, campesinos relativamente más prósperos, comerciantes locales y agentes de las fuerzas del orden. Los asesinatos se utilizaron también en forma generalizada y sistemática como medio de intimidación y sujeción de la población de las comunidades donde el PCP-Sendero Luminoso logró algún grado de influencia o intentó controlar.

Eran comunes entre sus víctimas dirigentes de organizaciones sociales y líderes comunales, así como cualquier persona que muestre signos de resistencia al proyecto político totalitario de esta organización subversiva. La CVR ha recibido reportes que indican que el 24% de las víctimas de asesinatos cometidos por el PCP-Sendero Luminoso fueron autoridades locales o dirigentes sociales. Esta importante proporción es un indicador de la expresa voluntad de la organización subversiva de generar un vacío de poder sobre el cual pudiera asentar su control sobre la población más fácilmente. Asimismo, representa, para las comunidades donde ocurrieron los asesinatos, la pérdida de valiosos líderes que permitían canalizar sus demandas sociales y políticas en el marco político democrático que la sociedad peruana buscó reiniciar a lo largo de la década de 1980. Los asesinatos y atentados destinados a provocar víctimas fatales, se convirtieron en una forma calculada, generalizada y sistemática de causar terror y zozobra entre la población. (DESCO y Comisión Andina de Juristas, 1989)

La gobernabilidad en el Perú

El concepto de gobernabilidad, como se puede considerar, tiene una dimensión neutra y significa ejercicio de autoridad, control o, más ampliamente, gobierno. Por su parte, el término gobierno está íntimamente asociado a la gobernabilidad; puede definirse como dirección y control político ejercidos sobre las acciones de los miembros, ciudadanos o habitantes de comunidades, sociedades y Estados. Pero si ajustamos más el nominalismo de gobernabilidad y lo enmarcamos en un estricto concepto politológico, podemos entender que su significado se extiende a buen gobierno, a ejercicio del poder eficiente, eficaz y legítimo; también es el indispensable recurso para el logro de objetivos sociales y económicos.

En un proceso de instrumentalización del concepto, es importante destacar la noción de eficiencia, en la lógica de alcanzar los objetivos del gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; la eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y la de legitimidad, respetando los límites impuestos por la ciudadanía, la misma que reconoce el derecho a ejercer el poder e identificarse con las instituciones del Estado.

Según Camou (2001), la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta definición capta el carácter multidimensional y relacional de este término, permitiendo analizar los diferentes grados y niveles de gobernabilidad a cargo de los responsables de la conducción política de un Estado; además, considera que la gobernabilidad indaga acerca de cómo se gobierna, incluyendo la acción y el efecto de cómo gobernar, prestando atención a la estabilidad política, económica y social.

En América Latina, la inestabilidad política es crónica desde varios decenios, las crisis políticas siguen en Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Venezuela; lo que demuestra una crisis de partidos políticos e instituciones débiles, desconfianza del ciudadano en el Estado y en las deficientes políticas económicas y sociales. Rojas (2005) considera que se debe a la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos y sus efectos en sus respectivos Estados, derivando en políticas y estrategias ineficaces, y ausentes de acuerdos que permitan generar mayor soberanía, incrementando los vacíos donde no llega la acción estatal.

En marzo de 2016 fue firmado el Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Integral del Perú 2016-2021 entre los principales candidatos a la presidencia y líderes de sus partidos políticos². El propósito de este Acuerdo era proporcionar medidas de política y resultados orientados a lograr una vida digna para todas las personas, hombres y mujeres de todas las edades en todo el territorio nacional. Se buscaba mejores condiciones posibles para impulsar nuestro desarrollo en forma integral e inclusiva, como lo plantean las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, así como los recientes compromisos mundiales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Acuerdos de París sobre el cambio climático en el marco de la COP 21 (Acuerdo de gobernabilidad, 2016). Sin embargo, apenas culminado el proceso electoral y habiendo sido elegido presidente Pedro Pablo Kuczynski, el partido Fuerza Popular liderado por Keiko Fujimori, al perder dicha elección y con mayoría absoluta en el Congreso de la República, dio algunas muestras de obstaculizar las acciones desarrolladas por el nuevo gobierno, entablando un enfrentamiento abierto entre el Ejecutivo y el Legislativo, generándose una crisis de gobernabilidad durante los últimos cuatro años, dejándose de lado todos los acuerdos fijados en el Acuerdo de Gobernabilidad antes mencionado.

Como es un mal crónico en la historia de la política peruana, se establecieron planes de gobierno cortoplacistas, subordinados a los intereses partidarios del gobernante de turno, sin tener en cuenta las necesidades de la población y sus condiciones de vida, así como de las políticas públicas y sus impactos en el bienestar de la ciudadanía.

La crisis de gobernabilidad alcanzó su punto crítico con la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski denunciado por actos de corrupción, ante lo cual fue nombrado como titular del Ejecutivo el 1^{er} vicepresidente, el Sr. Martín Vizcarra Cornejo, de acuerdo a lo normado constitucionalmente. Sin embargo, Fuerza Popular y algunos partidos afines continuaron obstaculizando la gestión del Ejecutivo, alcanzando su clímax el 30 de Setiembre de 2019, cuando la parte mayoritaria y opositora al gobierno decidió elegir dos nuevos magistrados para el Tribunal Constitucional sin convocar a un concurso público. Esta decisión forma parte de las muchas iniciativas legislativas cuestionables emitidas por el Legislativo, entre ellas, el blindaje de congresistas de Fuerza Popular con causas penales abiertas en su contra, algunos vinculados a la Operación Lava Jato, quienes

² Fernando Olivera de Frente Esperanza; Keiko Fujimori de Fuerza Popular; Alan García de Alianza Popular; Verónica Mendoza de Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad; Alfredo Barnechea de Acción Popular; Gregorio Santos de Democracia Directa; Alejandro Toledo de Perú Posible; Miguel Hilario de Progresando Perú; Ántero Flórez Araoz del Partido Político Orden y Pedro Pablo Kuczynski de Peruanos por el Cambio.

amparados en la inmunidad parlamentaria no podían ser detenidos; al igual que el blindaje proporcionado por el Congreso al exfiscal de la nación Pedro Chavarry y la complicidad, en la huida a España, del exjuez supremo César Hinostroza, obligando al presidente Martín Vizcarra a disolver el Congreso y convocar a elecciones parlamentarias para completar el periodo 2020-2021, el mismo que se llevó a cabo el 26 de enero del presente año.

Otros sucesos perjudiciales para la gobernabilidad del país se dieron en el poder Judicial y el Ministerio Público, debido a sus ineficiencias en la aplicación oportuna e imparcial de la justicia (a pesar de sus incrementos presupuestales y del acrecentamiento de una burocracia compleja e inoperante), la corrupción, la desconfianza generada por la calidad de sus investigaciones fiscales y de sus fallos judiciales, sus posiciones parcializadas de componente funesto con preferencias políticas e ideológicas, o las irregularidades de sus autoridades con su sumisión al poder político de turno. A lo anterior se suman los escándalos de corrupción revelados a raíz de la investigación por el caso judicial denominado *los cuellos blancos del puerto*, donde los medios de comunicación pusieron en evidencia con videos, fotos y audios la participación de altos magistrados y fiscales en actos delictivos, donde negociaban e intercambiaban favores con miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), congresistas, empresarios y organizaciones criminales, causando la desactivación del CNM y su declaración en emergencia el 24 de julio de 2018.

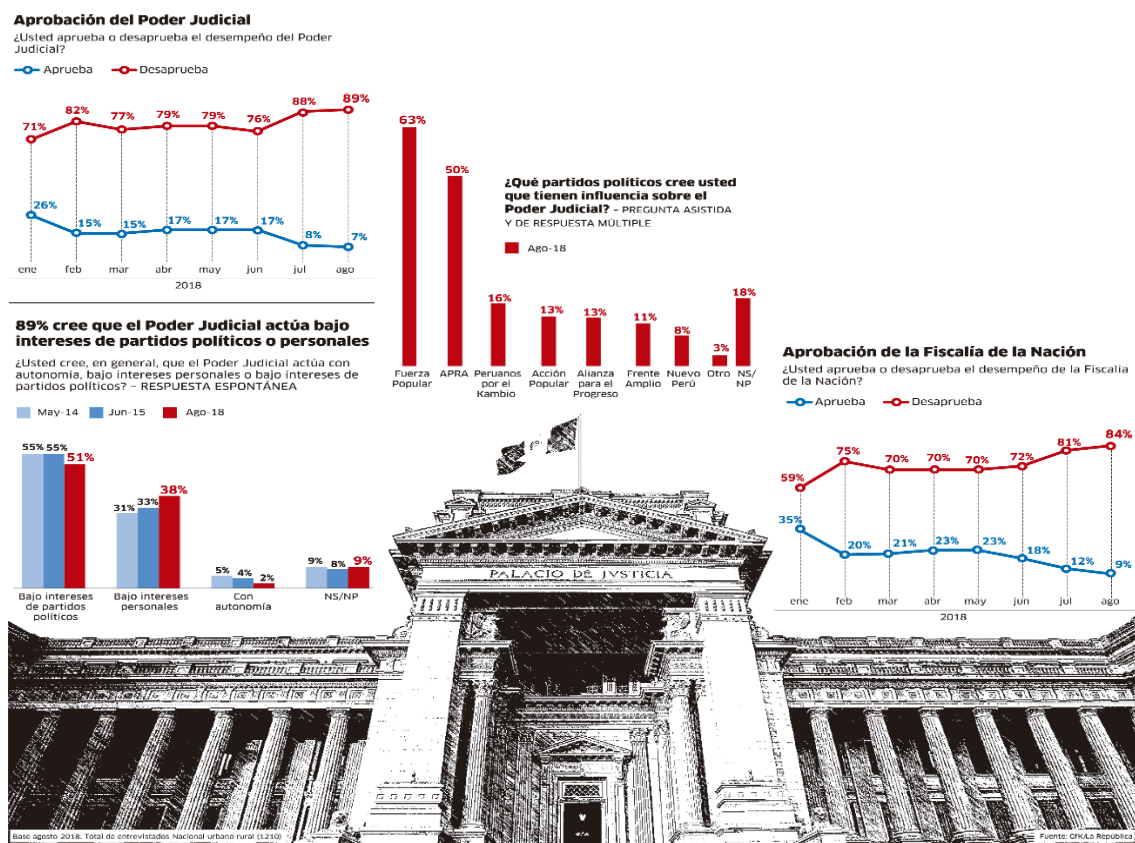
Al respecto, es interesante reflexionar sobre la visión del problema del escritor Mario Vargas Llosa:

El Estado no fue en nuestros países, expresión de la colectividad. Se confundió con el gobierno de turno y este, liberal o conservador, democrático o tirano, actuó generalmente en el orden económico de acuerdo al rígido patrón mercantilista. Es decir, legislando y reglamentando a favor de pequeños grupos de presión y en contra de los intereses de las grandes mayorías a las que este sistema marginaba o permitía apenas disfrutar migajas de la legalidad. El nombre de los individuos y las empresas privilegiadas solía cambiar con las mudanzas gubernamentales, pero el sistema se mantenía y confirmaba de gobierno a gobierno, concediendo siempre a una pequeña minoría no sólo la riqueza sino también el derecho a la riqueza. (Vargas Llosa, 1986)

A raíz de estos hechos de corrupción se realizó una encuesta a cargo de la empresa GfK³ Perú referida a la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño de estas dos importantes instituciones del sistema jurídico, en la cual se obtuvieron los resultados de la Figura 1:

Figura 1

Percepción ciudadana sobre el poder judicial y ministerio público



Nota. Tomado de GfK/La República

El presente año, como consecuencia de la pandemia global provocada por el COVID-19, ha quedado demostrado que el Perú no está preparado para prevenir este tipo de emergencias sanitarias, donde la infección está provocando inestabilidad incluso en países con economías fuertes, produciendo el colapso de todos los servicios de salud, llevando al gobierno actual (como es característica histórica de los gobiernos de turno), a adoptar reactivamente medidas extremas que incluyeron la paralización casi total de la actividad económica nacional, el cierre de fronteras y la cuarentena regional o nacional de más de cien días.

³ Gesellschaft für Konsumforschung: Compañía de investigación de mercados más grande de Alemania y la quinta más grande del mundo.

Otra de las medidas adoptadas de carácter improvisado y reactivo para enfrentar esta pandemia fue el establecimiento del llamado Consejo de Estado, que no tiene sustento político en una conducción articulada del país, en vista que desde un enfoque de acción política de respuesta inmediata para salir del problema de la epidemia debió ser tomada como problema de Seguridad Nacional desde un inicio en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, que se encuentra establecido por ley y cuenta con toda una organización debidamente implementada y articulada para afrontar este tipo de amenazas.

Para agudizar la frágil capacidad de gobernabilidad del gobierno en turno, se creó una nueva organización (Comando Especial COVID-19) conformada por integrantes afines al gobierno, muchos de ellos sin las debidas competencias para este tipo de situaciones, cuya finalidad era contribuir a las acciones de salud a cargo del ministerio del sector responsable e integrar a los establecimientos de salud privado. Sin embargo, los resultados de su gestión hasta la fecha han sido ineficientes.

Dichas decisiones trajeron como consecuencia que en el transcurso de la pandemia se fuera corrigiendo *sobre la marcha* los errores producidos por los decretos de urgencia que se iban dando conforme la situación cambiaba, por lo que los resultados no han sido alentadores, ya que, a pesar de la prolongada cuarentena, sigue creciendo el número de infectados y muertos. Actualmente Perú se encuentra entre los siete primeros países en el mundo con mayor número de infectados; además, la amplia reducción de las actividades ha ido afectando gravemente la economía del país, el aumento del desempleo, la pobreza y la informalidad a nivel nacional, viéndose forzado el gobierno a implementar bonos a la población de menores recursos, planes de subsidios y créditos a las empresas para evitar que se rompa la cadena de pagos y reactivar la economía pospandemia. En el ámbito económico internacional se realizó una considerable emisión de bonos y enormes préstamos a organismos financieros internacionales, cuyos efectos negativos a la economía nacional se verán en el largo plazo.

Justicia y el rol del poder judicial y el ministerio público

Desde mediados de la década de 1970 y particularmente en la de 1980, los problemas del narcotráfico, asociados fundamente con la creciente producción y el contrabando de cocaína, corroyeron seriamente el cumplimiento de la ley y las instituciones judiciales.

En la década de los años ochenta, iniciada con el segundo gobierno de Belaunde, cobró singular relieve el narcotráfico y apareció la subversión. En 1980, en el caso de un importante narcotraficante, Guillermo Cárdenas apodado Mosca Loca, cinco jueces de la Corte Suprema «encontraron que las evidencias no bastaban para condenar al narcotraficante y ordenaron su inmediata liberación». Aunque en finalmente Mosca Loca fue condenado a 20 años de prisión, el caso fue ilustrativo de un problema mayor.

Los escandalosos casos de ineficiencia judicial, el descarrío de la justicia y el soborno de los magistrados contribuyeron a la caída precipitada del prestigio de la judicatura. La percepción de que los jueces estaban parcializados o sobornados por terroristas y narcotraficantes detenidos exacerbaban el cinismo del poder Judicial.

La experiencia de los penales también suscitó el sentimiento de que las instituciones no funcionaban: por la pantalla de la televisión se podía ver como algunos jueces y fiscales que, buscando ser coherentes con la función que ejercían, trataban de ingresar a los penales y eran dejados de lado cuando intentaban cruzar el cerco militar establecido en torno a los edificios. Tal vez la circunstancia que nos ha tocado esperar ha sido una dramática intersección en donde la extrema crisis de todas y cada una de las instituciones civiles –como son el poder Ejecutivo, el poder Legislativo, el poder Judicial y el Ministerio Público– se ha visto desnudada.

El terrorismo y la gobernabilidad en el Perú

Lara (2015), considera que el MOVAREF es la continuación de la OT-SL pero con nueva careta social, sin distanciarse de su esencia organizativa y de su forma de difundir los planes y directivas senderistas, en el que este organismo de fachada juega un papel fundamental. Se han encontrado importantes documentos senderistas que fueron analizados y permiten confirmar la continuación de los planes a largo plazo diseñados por Abimael Guzmán. La grave situación empeora cuando se observa el total desinterés estatal para enfrentar directamente esta amenaza a la gobernabilidad del país.

En el año 2000, durante el corto mandato del presidente Valentín Paniagua, se emprendió una contraofensiva legal contra las Fuerzas Armadas que vencieron militarmente a SL. Al crearse en 2001 la Comisión de la Verdad, conformada por reconocidas personalidades de las cuales la mayoría de ellas tenían tendencias afines a la ideología senderista, los resultados de las investigaciones se han convertido en herramientas legales con carácter vinculante, que han servido para perseguir y encarcelar

a los militares que combatieron al terrorismo. Aunado a esta situación, se creó una comisión de indultos que favoreció a un gran número de terroristas privados de la libertad.

Alejandro Toledo continuó con la política de indultos, incrementando la liberación de terroristas encarcelados, también se promulgó una nueva ley antiterrorista con el respaldo del Tribunal Constitucional, bajo el pretexto de que durante los años de violencia terrorista el Estado peruano había recurrido a una legislación penal improvisada que iba en contra de la legislación nacional e internacional relacionada a los derechos humanos. El resultado fue la excarcelación de miles de terroristas, a pesar de que muchos de ellos se comprobó su participación en asesinatos y en acciones violentas. Fueron favorecidos también varios cabecillas integrantes de su cúpula de organización.

Los sucesivos gobiernos peruanos (García, Humala, Kuczynski y Vizcarra) han continuado minimizando la importancia de la amenaza del terrorismo, por lo que han facilitado su crecimiento silencioso en la sociedad peruana.

Otros de los hechos que afectan la gobernabilidad del Perú, y que no se consideran como amenaza potencial, son los conflictos sociales numerosos y permanentes, los mismos que han sido aprovechados por la OT-SL mediante sus integrantes excarcelados que participan activamente en estas tareas, instigando al desorden y a la realización de actos de violencia, lo cual ocasiona retraso en el desarrollo económico, desestabiliza el orden interno y desacredita a las autoridades legalmente constituidas, buscando legitimarse como luchadores sociales y captar nuevos adeptos para incrementar sus cuadros de organización, objetivos considerados en su estrategia de largo plazo para capturar el poder. Según la Defensoría del Pueblo (2020), a través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, consigna los siguientes datos estadísticos de los conflictos sociales:

Tabla 2

Conflictos sociales registrados por mes en el periodo marzo 20-21

2020										2021		
Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
183	184	176	178	184	186	184	187	185	184	191	188	188

Nota. Tomado de Defensoría del Pueblo (SIMCO).

De acuerdo con estos datos, los conflictos socioambientales producen mayor impacto en la sociedad peruana con un 72 % (128) de todos los conflictos sociales. En muchos de ellos se producen disturbios y actos de violencia ante la falta de estrategias efectivas del gobierno lo que afecta principalmente a la actividad minera, siendo ésta una de las actividades económicas más importantes del país, y es allí también donde la OT-SL ha incidido con mayor fuerza, participando activamente con sus organismos de fachada a fin de desestabilizar el orden público y poner en riesgo la gobernabilidad del país.

Desde la captura del cabecilla terrorista Abimael Guzmán, los diferentes gobiernos de turno, no han priorizado políticas contra el terrorismo, con el pretexto de que dicha organización ya no es considerada una amenaza solo por haber sido derrotada militarmente. Por lo que los lineamientos políticos y dispositivos legales existentes, no han permitido enfrentar eficazmente al terrorismo que día a día viene fortaleciéndose política y socialmente en las principales ciudades del país. En cuanto al campo militar, reducidos remanentes terroristas vienen realizando acciones terroristas y actividades de narcotráfico en la zona del VRAEM que –a pesar de la presencia de gran número de personal de las fuerzas del orden, numerosas bases contraterroristas, ingentes recursos bélicos, además de las actividades multisectoriales que desarrolla el gobierno para promover el desarrollo de dicha zona y reducir los altos índices de pobreza existentes– solo han sido neutralizados mas no eliminados.

Otra muestra de la fragilidad gubernamental frente al fenómeno terrorista es la permisividad que se ha tenido con todas las actividades políticas de SL, como las continuas y evidentes actividades de apología al terrorismo o el proselitismo político, igual que aquellos años ochenta del siglo pasado, desarrollado en universidades, institutos técnicos, organizaciones políticas y sindicales afines a su ideología; por no mencionar la creciente infiltración de integrantes de SL en instituciones públicas del Estado (Ministerio de educación, Ministerio de Cultura y Congreso de la República, entre las más importantes).

La prolongada cuarentena a causa de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 ha develado la precariedad del sistema nacional de salud, las enormes desigualdades existentes en la sociedad peruana, y ha causado un gran deterioro en la economía del país afectando a las poblaciones de menores recursos, incrementando el desempleo y la enorme informalidad de la economía nacional (más del 70 lo que aumentará el número y la intensidad de los conflictos sociales, situación ideal para efectivizar con mayores posibilidades los planes de SL con miras a la captura del poder.

A pesar que existe un marco normativo y un marco legal definidos, en su aplicación, no permiten enfrentar en forma integral el avance silencioso y amenazante del terrorismo. Entre ellos se puede citar el Acuerdo Nacional (2002) que señala, en su trigésima política, que el Estado se compromete a eliminar el terrorismo y afirmar la reconciliación nacional. Deberá, entonces, establecer una estrategia integral que desarrolle acciones para erradicar esta amenaza y que sancione con severidad a los responsables de las acciones terroristas. No obstante, en esta política se observa que existe una importancia superlativa a la obligación de alinear la legislación antiterrorista a normas y tratados de carácter internacional, convirtiéndose en una gran dificultad ya que muchas veces no son acordes con la problemática nacional, lo que refleja la endeble soberanía nacional en términos jurídicos.

En el plan estratégico de Desarrollo Nacional: Plan Bicentenario (2011), en su tercer eje estratégico, en el ámbito de Gobernabilidad, considera que las acciones terroristas afectan directamente a la seguridad nacional y a la gobernabilidad; causan mucho daño a la población y a la economía nacional; los rezagos del terrorismo mantienen actividades peligrosas que influyen en las zonas convulsionadas por la violencia; y su permanencia se ve favorecida por la ausencia de organismos estatales y por encontrarse en lugares alejados y agrestes, sin considerar el accionar político evidente que desarrolla el terrorismo en Lima y en las ciudades más importantes del país.

Estas deficiencias mencionadas, son expuestas en el CEPLAN (2011), donde se señala que los lineamientos políticos adoptados por los gobiernos de turno no son uniformes ni articulados. Por lo tanto, no existe una política de Estado que aborde el terrorismo de forma integral con un enfoque holístico y consensuado por todos los actores involucrados.

Conclusiones

La nefasta experiencia vivida tras casi dos décadas de guerra interna contra el terrorismo, con victoria del Estado, de sus Fuerzas Armadas y Policiales sobre Sendero Luminoso, no ha frenado el accionar de la organización terrorista PCP-SL, que continúa con mucha intensidad sus actividades en los campos políticos, sociales y jurídicos.

Desde el gobierno de Paniagua hasta la fecha, varios de los lineamientos políticos y normas legales emitidos por los gobiernos de turno han sido favorables a la OT-SL y, en general, se encuentran dispersos o no están integrados ni articulados, por lo que se puede afirmar que no existe una política de Estado que haya permitido luchar

frontalmente contra el terrorismo que día a día pone en riesgo la gobernabilidad del país. Más aún, se vio agudizada porque el Congreso de la República no cumplió debidamente con su rol de Poder del Estado, para generar la legislación necesaria y con ello evitar su avance. De igual forma no falló en establecer el marco jurídico necesario para su lucha eficaz y no designó a ninguna comisión especialmente encargada de investigar este tipo de prácticas: las investigaciones parlamentarias se concentraron en algunas ejecuciones y masacres, y en algunas desapariciones forzadas conexas a esos hechos.

La gobernabilidad ha estado afectada por denuncias de actos de corrupción de expresidentes, la ineficiencia vigente, la corrupción en ascenso y una gestión pública elitista vinculada a altas autoridades del gobierno, políticos de diferentes partidos, como del poder Judicial y la fiscalía. El resultado de toda esta situación ha sido tener herida la legitimidad del gobierno y la pérdida de la confianza de los ciudadanos en el mismo.

El Poder Judicial y el Ministerio Público están muy cuestionados por su inacción o acciones tímidas y poco efectivas en sus deberes de investigación, en la poco clara aplicación imparcial de la justicia, como en su respuestas ante los actos de corrupción revelados públicamente, observándose la influencia abierta de los poderes Ejecutivo y Legislativo en las decisiones de estos importantes organismos del sistema jurídico nacional, confirmando la casi inexistente separación de poderes en el Perú.

Los efectos negativos producidos por la prolongada cuarentena a causa de la pandemia por el COVID-19 ha incrementado el descontento de la población, afectada económicamente, por lo que se avizora mayor número de conflictos sociales. Posiblemente el escenario sea aprovechado por SL.

Es imperativo que se defina una política de Estado para enfrentar integralmente al terrorismo, que ya se avizora como una amenaza en el largo plazo, articulando esfuerzos multisectoriales y determinando aquellos vacíos o deficiencias que dificultan el accionar eficiente y eficaz del Estado, lo que garantizará la ansiada gobernabilidad en el Perú.

El gobierno, para ser bueno, debe
ser relativamente más fuerte a
medida que el pueblo es más
numeroso.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU

Referencias

- Acuerdo de gobernabilidad. (Marzo de 2016). *Mesa de concertacion.org.pe*. Obtenido de <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/acuerdo-de-gobernabilidad-para-el-desarrollo-integral-del-peru-2016-2021>
- Acuerdo Nacional. (22 de julio de 2002). *Acuerdo Nacional*. Obtenido de <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/26-promocion-de-la-etica-y-la-transparencia-y-erradicacion-de-la-corrupcion->
- Camou. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México DF, Mexico: Flacso/IISUNAM/Plaza Valdés.
- CEPLAN. (febrero de 2011). *Plan Bicentenario, 2a*, 265. Lima, Peru: CEPLAN. Obtenido de www.ceplan.gob.pe
- CEPLAN. (2011). *Guía Metodológica del Proceso de Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Peru*. Lima: Ceplan Peru.
- DESCO y Comisión Andina de Juristas. (1989). *Violencia y pacificación*. DESCO.
- Defensoria del Pueblo. (Marzo de 2020). *defensoria.gob.pe*. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-193-marzo-2020.pdf>
- DIGIMIN. (2017). *Acciones terroristas, según departamento 2007-2017. Inteligencia*. Lima: Ministerio del Interior.
- Lara. (2015). *La investigación policial en el caso MOVADEF en Lima*. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Obtenido de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7876>
- Ramírez & Nureña. (2018). *Citas del Presidente Mao Tse Tung* (AKAL Básica de Bolsillo. Clásicos del Pensamiento Político ed.). Madrid, España: Ediciones Akal. Obtenido de https://stolpkin.net/IMG/pdf/El_Libro_Rojo.pdf
- Rojas. (Jul-Ago de 2005). Ingobernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes. *Nueva sociedad*(198). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1233227>
- Vizcarra. (2018). *La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significado y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (200-2017)*. Tesis para optar el grado académico de doctor en sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Lima.