

# La Paz es posible

**Diego García - Sayán**

Secretario Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas y Catedrático de la Facultad de Derecho de la PUC.

Pocos pudieron prever que el ataque armado en Chuschi, Ayacucho, hace poco más de siete años, sería el prólogo de una de las expresiones más serias de violencia política en la América Latina contemporánea. Para muchos esto era signo que atrás quedaba el mito de la proverbial "resignación" del peruano y, en especial, del habitante de la serranía. Sea cual fuere la interpretación, las cifras frías, anónimas, expresan con crudeza lo que ha venido pasando: alrededor de 10,000 muertos, más de 1,000 detenidos-desaparecidos por acción de las fuerzas de seguridad, decenas de miles de desplazados y estado de emergencia para cerca de la mitad de los peruanos al momento de escribirse estas líneas. Hoy por hoy la sociedad peruana parece ser pródiga en una violencia que está a flor de piel.

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

Para no remontarnos a las calendas griegas, sólo cabe recordar que los de "arriba" y los de "abajo" utilizaron la violencia en el Perú durante los 50 años precedentes. Los primeros mediante los gobiernos dictatoriales, el gamonalismo y la exclusión de las mayorías; los segundos a través de movimientos políticos violentos (como el APRA de las décadas del 30 y 40) y de una lucha social que por lo general desbordó los estrechos parámetros institucionales.

Las evidentes y graves contradicciones de la sociedad peruana, como era de suponer, se expresaron

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

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

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

## 1. EL CAMINO DEL INFIERNO

Es cierto que la sub-valoración del fenómeno senderista en 1980 no fue monopolio del gobierno de ese entonces. Siendo así para el común de los mortales, resultaba más explicable que un gobierno encuadrado por lo que alguien en ese momento llamó "moda retro", cometiera en este terreno un serio error de evaluación.

Pero a los pueblos les importa más los resultados que las buenas intenciones o las explicaciones socio-

psicológicas de los errores de los gobernantes. Y lo cierto es que la administración belaudista tiene una grave responsabilidad en la aceleración de la espiral violentista a partir de 1983. Si las primeras respuestas del gobierno al violentismo senderista estuvieron signadas por la sub-valoración del fenómeno —una manera de tomar distancia frente al problema— luego (a partir de diciembre de 1982) le transfirió el manejo del asunto casi por entero a las Fuerzas Armadas —otra forma de salir del problema sin resolverlo como los hechos lo demostraron.

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

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

Por el contrario, dentro de ese cuadro el senderismo amplió su ámbito de acción orientándose a atacar a “soplones” y colaboradores llegando en determinadas circunstancias a exterminar a grupos humanos numerosos (como fue el caso de la Comunidad de Lucanamarca). La población rural pasó a encontrarse entre dos fuegos de muerte. El uno, proveniente de una insurgencia sangrienta y sectaria y, el otro, uniformado y oficial proveniente de las fuerzas del orden cuya acción —gran paradoja— se orientaba, supuestamente, al pleno restablecimiento del Estado de Derecho.

La lógica de muerte se impuso, dejando a la población en una desprotección tan absoluta que el temor frente a la presencia senderista parecía sólo superado por el terror a ser visitado o a caer en manos

de los “sinchis” o los infantes de marina. El andamiaje institucional que supuestamente debía operar dentro de un régimen constitucional —y que no puede ser puesto entre paréntesis por un Estado de Emergencia— se paralizó por completo: el Poder Judicial y el Ministerio Público parecían no existir. La autoridad militar no los dejaba operar, los propios aparatos civiles abdicaban de su autoridad y la población poco o nada esperaba de ellos. El círculo de la muerte, pues, parecía cerrado y coherente.

## 2. PARTIDA DE CABALLOS

En el diagnóstico había una evidente diferencia: para el sucesor de Belaúnde, el fenómeno senderista tenía explicaciones en problemas sociales no resueltos. La respuesta al senderismo, en consecuencia, debía tener en cuenta lo militar pero debía poner el centro de su atención en la solución de los problemas sociales y económicos de la población.

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

Sería necio negar que algunos cambios se han producido. La dinámica de los hechos nos indica, sin embargo, que las modificaciones parecen haber sido, a la larga, más de matiz y de estilo que cualitativas. Si bien algunos índices de violación a los derechos humanos parecen haber disminuido (desapariciones, por ejemplo) estos han sido ampliamente compensados por otros (ejecuciones extra-judiciales). De otro lado, si bien por intermedio del Instituto Nacional de Planificación (INP) se han anunciado ciertas inversiones en el denominado “trapezio andino”, en realidad no se ha hecho nada espectacular. En efecto, cuando existe un proyecto que sustenta una inversión determinada —cosa que no ocurre muy a menudo— ésta se hace de muy difícil ejecución teniendo en cuenta la lógica senderista de atacar todas las expresiones del Estado. Las llamadas “zonas de emergencia”, finalmente, siguen siendo un Estado dentro del Estado con muy escasa posibilidad de acción para la autoridad civil local (política o judicial) y con nuevas formas de control como la prohibición a los periodistas de circular en la zona.

El senderismo al acentuar su accionar en Lima busca obviamente acôsar al Estado y distraer hacia la capital a parte de las fuerzas del orden, las respuestas que se han dado no parecen haber sido sino lo que el senderismo hubiera requerido. Para muestra dos botones. De un lado, el espectacular operativo contra tres Universidades de la capital que luego de movilizar a

4,500 efectivos policiales y detener a 800 estudiantes se tradujo en un saldo elocuentemente ridículo: sólo 9 estudiantes con detención definitiva. En el camino quedaron los estudiantes algunos de los cuales pueden ser hoy más proclives a la prédica senderista. De otro lado, el toque de queda que al prolongarse ya por cerca de año y medio mantiene inútilmente a Lima como la única ciudad del continente americano en donde rige una medida semejante. Y esto sin que se haya dado ni una sola muestra de que el toque de queda sirva para algo salvo para que mueran inocentes abaleados o estrellados contra un muro. Con un agravante delicado: la cuestionable atribución al Comando Conjunto de que sea él —y no la autoridad civil— quien fije las horas de toque de queda y expida las autorizaciones para circular.

Sin negar, reitero, los cambios de estilo, se le está dando al fenómeno senderista en esencia la misma respuesta que antes: policial-militar y restricción de los espacios democráticos. Con un agravante: la respuesta se extiende a distintos rincones del país habida cuenta de la acelerada extensión geográfica del accionar senderista. Lo que en apariencia podría ser una reacción lógica de quien tiene que preservar el orden público no acaba siendo sino una forma torpe de hacerle el juego a una estrategia que busca precisamente precipitar una lógica de fuerza para estrechar aceleradamente los espacios democráticos.

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

### 3. LAS RESPUESTAS LEGALES

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

Luego de promulgada en 1981 una "Ley Antiterrorista" con una muy guesa tipificación del delito —que afecta el principio de legalidad— y que creó el delito de opinión, el juridicismo formal de ciertas con-

ciencias ha insistido en la urgencia de ciertos dispositivos legales como supuesta "clave" para dotar al Estado de los instrumentos necesarios. Las propuestas han girado, así, esencialmente en torno a dos temas: las penas frente al delito de terrorismo y la naturaleza de la jurisdicción conveniente para procesar este tipo de delitos.

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

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

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

El otro plano en el que las propuestas de modificaciones normativas han sido pródigas ha sido el de la autoridad jurisdiccional que debe encargarse de procesar estos delitos. Si bien la propuesta inicial de "tribunales especiales" contenía ciertas inconstitucionalida-

des, éstas parecen haber sido salvadas en el debate parlamentario y la ley puede ser aprobada en los próximos meses. Quedaron en el aire ominosas propuestas como la de los jueces enmascarados o los tribunales militares, pero estas ideas siguen por allí, aninadas en mentalidades ultramontanas y totalitarias tan alejadas de nuestra problemática social que no se percatan que su eventual concreción no haría más que hacerle el juego al violentismo antidemocrático.

Escasas, sin embargo, han sido las propuestas normativas orientadas a cortar realmente el paso a la espiral violentista. Estas serían todas aquellas encaminadas a consolidar el papel de las instituciones democráticas, y a garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y de la subordinación del poder militar al poder democrático-constitucional. Los proyectos existentes duermen el sueño de los justos en alguna gaveta del Congreso esperando, tal vez, las voraces fauces de algunas termitas condescendientes.

Probablemente no sean necesarias en este como en los demás terrenos, modificaciones formales sino, mas bien, que se respeten las normas ya existentes. Con eso ya se habría dado un salto gigantesco: que se respete y cumpla, por ejemplo, en todo lugar y circunstancia la ley de acciones de garantía, lo que oxigenaría al sistema y daría aunque sea alguna esperanza en la autoridad democrática: que los estados de emergencia no sean un cartabón para dictar leyes que ostensiblemente rebasan el marco constitucional (como la 24150 de julio de 1985) o para resoluciones judiciales prevaricadoras que abdican frente al poder militar. En suma: ¡que se respete la Constitución! Nada más, . . . pero nada menos.

#### 4. CONSTRUIR LA PAZ

En medio de un panorama en el que muchas veces es difícil encontrar elementos alentadores en este terreno, no cabe duda que la principal reserva con la que cuenta el sistema democrático es la aspiración de justicia y de democracia **concretas** de la gran mayoría del pueblo peruano. De ese pueblo que ha estado dispuesto en las circunstancias críticas de poner el pecho para conseguir el pan y acabar con las dictaduras militares. Con razón desconfiado frente a un sistema institucional inoperante pero con respuestas siempre imaginativas para resolver sus propios problemas, em-

pezando por el reto diario de sobrevivir con honestidad.

Si la imaginación popular es por necesidad frondosa, contrasta el relativo anquilosamiento oficial que parece estar dando vueltas en torno a si mismo mor-diéndose la cola en un juego que alimenta sin querer la espiral violentista. En las últimas semanas alguien poco imaginativo pretende haber dado en el clavo con ciertos "spots" televisivos mediante los cuales se le pregunta al ciudadano qué hace frente al terrorismo. La pregunta, en cualquier caso, revierte contra quienes la formulan.

No se puede negar la necesidad de que se utilicen mecanismos policiales y militares para actuar frente al proceso en curso. Las líneas de mando, sin embargo, deben ser redefinidas para lograr una conducción **política** frente a un fenómeno, ya lo hemos dicho, de naturaleza esencialmente política. Todo ello dentro de un cuadro de subordinación a la autoridad civil y de respeto a los derechos humanos.

Más allá de estas respuestas y de las posibles acciones en el terreno económico y social, lo importante es definir con transparencia y claridad los criterios rectores para obtener la pacificación del Perú. La disyuntiva de apariencia retórica, pero de profundo sentido, entre la **paz con justicia** y la **paz de los cementerios** está planteada. Ella se expresa en cuestiones tan centrales como la de los derechos humanos a los que algunos con poder de decisión insisten en percibir como un inevitable obstáculo en la "eficacia" de la lucha anti-subversiva, cuando se trata exactamente de lo contrario: de un instrumento indispensable, probablemente el principal, para hacer **legítimo** el sistema. Ya que se trata, a fin de cuentas de un conflicto que expresa hondos problemas no resueltos, las respuestas adecuadas requieren poner en marcha una maquinaria que exprese la decisión de resolverlos aunque muchas cosas importantes queden para el mediano y largo plazo, como resulta obvio.

El reto presente es no sólo como no resquebrajar el sistema democrático desde dentro más de lo que ya está sino, más allá de ello: cómo hacer de la institucionalidad democrática y de un proceso de legitimación auténtica del Estado el mejor instrumento para lograr la paz. Pero eso requiere más que palabras y sugiere, mas bien, la necesidad de promover importantes cambios sociales pregonados y postergados pero hasta ahora frenados en los hechos.