

IGNACIO SOTELO

LOS MILITARES EN EL PERU: CONTINUIDAD Y CAMBIO DE SU FUNCION POLITICA

1. *El golpe de estado de 1968*

En la madrugada del 3 de octubre de 1968, se produce un evento no insólito en la historia del Perú: mientras los tanques rodean el palacio presidencial, un grupo de oficiales, sin la menor resistencia de la guardia, detienen al presidente en funciones, deportándolo a las pocas horas a Buenos Aires. A la mañana, la población se entera de que una Junta militar ha tomado el poder para poner fin «al caos económico, a la inmoralidad administrativa, a la improvisación, al entreguismo respecto a las fuentes naturales de riqueza...», según reza el artículo primero del estatuto que se ha dado el nuevo «gobierno revolucionario». Algunos estudiantes apristas salen a la calle, recriminando la intervención «gorila». Pertenece al ritual, sin que por lo más remoto logre cuajar un movimiento de protesta que ponga en aprieto a los nuevos gobernantes¹. La más completa apatía, que sólo la curiosidad logra inquietar; caracteriza tanto a los sectores populares como a las clases medias. Agotadas hace tiempo, las esperanzas que se pu-

1. Con todo, hubo que lamentar la muerte de un muchacho de catorce años. Sobre el golpe de Estado de octubre de 1968, véase Hugo Neira, *El golpe de Estado: Perú 68*, Santiago de Chile-Madrid, 1969; Víctor Villanueva, *Golpe en el Perú*, Montevideo, 1969; Ramón Collar, «El golpe militar del Perú», *Pensamiento Crítico*, La Habana, n.º 27, abril 1969.

sieron en la retórica reformista del presidente derrocado, Fernando Belaúnde Terry, si un sentimiento termina por imponerse, es el de alivio.

Se comprende la pasividad e indiferencia de las masas populares. El Perú ha vivido escenas semejantes en 1962, 1948, 1930, 1919, 1914... Desde 1821, en que declaró su independencia, hasta la actualidad, han asumido el mando supremo 95 personas, la mayoría militares, llegados al poder en 25 casos por el expediente canino del «cuartelazo» y el «pronunciamiento» que se autodenomina «revolución»². Lo excepcional han sido regímenes civiles, surgidos de comicios legales; lo sorprendente, el que un presidente llegue al término de su magistratura. El golpe militar, se ha dicho, significa en el Perú la vuelta a la normalidad³: el ejército pasa a ocupar directamente un poder, que siempre mantuvo latente. El presidente de turno se aguanta en palacio, mientras cuenta con la aquiescencia del ejército: y esto es lo que en sentido lato se entiende por militarismo. El único poder capaz de imponer su voluntad es el ejército, sin que haya logrado consolidarse una fuerza social que pueda discutir en serio esta preeminencia. Directa o indirectamente, los militares gobiernan el Perú desde la proclamación de la república. En este punto existe una continuidad indiscutible.

Con todo, desde los años setenta de la centuria pasada, se constata una oposición creciente al predominio militar, primero entre la oligarquía que desconfía del gobierno por persona intermedia y prefiere al civil salido de sus filas, como, ya avanzado nuestro siglo, entre los sectores medios, que con apoyo popular, logran movilizar fuerzas políticas que, en algunas ocasiones y contando con la tolerancia del ejército, han alcanzado el poder, proclamando unos y otros, repetidas veces, el fin del militarismo. No en vano «civilista» se llamó el primer partido que en el siglo pasado consiguió apartar a los militares del poder, aunque por corto tiempo. El pronto repliegue de la Junta en 1963, dando paso a una salida «constitucional», parecía confirmar la hipótesis de que, dado el crecimiento de los sectores exportador e industrial y la amplitud de las clases medias en la costa, el militarismo tradicional estaba quedando relegado al desván de los trastos viejos. El futuro inmediato pertenecía a partidos de clase media, capaces de llevar a cabo las reformas estructurales que exigía el desenvolvimiento socioeconómico del país. El golpe del 3 de octubre obligó a despertar de este sueño «civilista» y «desarrollista». El viejo círculo vicioso — gobierno

2. Para un recuento sucinto de los golpes de Estado en la historia del Perú: general Felipe de la Barra, *Objetivo: Palacio del Gobierno*, Lima, 1967.

3. François Bourricaud, «Perú: El Círculo vicioso o militares y políticos», *Nuevo Mundo*, París, n.º 31, enero 1969, pág. 9.

militar de facto-gobierno «constitucional» impotente — parecía continuar en órbita.

Sin embargo, ya el «Manifiesto del Gobierno Revolucionario» llamó la atención, al condenar «el injusto orden social y económico existente» y la «dependencia de poderes económicos que lesionan nuestra soberanía y dignidad nacionales», señalando como línea básica de acción el «transformar las estructuras sociales económicas y culturales», así como el «mantener una definida actitud nacionalista»⁴. El manifiesto rompe con la vieja fraseología golpista — amenaza del comunismo internacional, descomposición nacional, ultrajes a la patria y al ejército — para llamar a las cosas por su nombre, con laudable sobriedad. Por lo menos, queda constancia de un cambio de tono, que podía anunciar uno de mentalidad. Había que esperar a que hablaran los hechos.

El 9 de octubre, el ejército ocupa la refinería de Talara en posesión de la International Petroleum Company (I.P.C.), filial de la Standard Oil of New Jersey. Ahora sí, la sorpresa y el entusiasmo populares no conocen límite. Ocurría algo nuevo y verdaderamente revolucionario en la historia del Perú: un gobierno se atreve a enfrentarse de plano con una compañía extranjera, cortando por lo sano un litigio que obsesionaba a la opinión pública desde hacía más de medio siglo. En 1890, los yacimientos de Brea y Pariñas habían sido cedidos en arrendamiento por 99 años a una compañía inglesa London and Pacific Petroleum Company. En 1911, se denunció que la extensión que explotaba la compañía era mucho mayor de la que figuraba en los registros. La compañía se negó a pagar el canon de superficie en relación con la extensión realmente ocupada, recurriendo a la presión de los gobiernos inglés y norteamericano. Los litigios culminaron en el llamado laudo de París (1922), que además de dar razón a la compañía, la exoneró por cincuenta años del canon de producción, establecido por el gobierno peruano⁵. Bien patente quedaba su impotencia frente a las pretensiones desmedidas de las sociedades extranjeras, operando en territorio nacional. A partir de 1956, la campaña contra la I.P.C. ganó en eficacia, por el respaldo que recibió del diario conservador *El Comercio*. A pesar de que en esta cuestión el ejército tomó una actitud francamente nacionalista, la Junta Militar de 1962 no se atrevió a intervenir. Belaúnde Terry heredó el conflicto, prometiendo, al hacerse cargo de la presidencia en julio de 1963, solucionarlo en el plazo de 90 días. Tardó cinco años

4. *El Comercio*, Lima, 4 de octubre de 1968.

5. Luis Laurie Solís, *La diplomacia del petróleo y el caso de La Brea y Pariñas*, Lima, 1934; 2.^a ed., 1967, pág. 162. Véase también Alfonso Benavides Correa, *El petróleo peruano... o la autopsia de un clan*, Lima, 1961.

en poder trasladarse a Talara el 13 de agosto de 1968, para tomar posesión solemne, en nombre del pueblo peruano, de los yacimientos de Brea y Paríñas, que la compañía cedía a cambio de que el gobierno cancelase las deudas en litigio y respetase la propiedad de la refinería. Comprensible la indignación que arreglo semejante produjo en los más variados círculos, máxime cuando había desaparecido la última página del acuerdo, en la que se fijaba el precio que la I.P.C. habría de pagar por el petróleo bruto. El escándalo de Talara provocó la escisión del partido gobernante y la dimisión del gobierno, constituyendo la chispa inmediata — las causas fueron muchas y de distinto orden — que provocó el golpe de estado del 3 de octubre.

La ocupación de Talara hizo al gobierno de repente popular. Daba prueba palpable de que era capaz de saltar de las palabras a los hechos. Sin la menor indemnización — harto suficiente era la suma que la I.P.C. adeudaba al estado peruano — se nacionalizaba la mayor empresa petrolera del país, sin temer que los Estados Unidos aplicasen la enmienda Hickenlooper — lo que hasta ahora había frenado cualquier iniciativa —, por la que se suspende toda ayuda a los gobiernos que expropiasen empresas norteamericanas, sin el pago en el plazo de 6 meses de una indemnización satisfactoria. Las tensiones y negociaciones entre los Estados Unidos y el Perú, absorben los meses siguientes. El gobierno militar, subrayando el carácter excepcional de la nacionalización de Talara, no cede un milímetro de su posición; los Estados Unidos no se atreven a potenciar las sanciones, conscientes de que con ello sólo conseguirían radicalizar la Junta, con la que, dado su carácter de clase, cabe augurar a largo plazo, posibilidades crecientes de compromiso.

La Ley de Reforma Agraria de 24 de junio de 1969, confirma la voluntad reformista del gobierno. La Ley sorprendió tanto por su radicalismo — sienta las bases para la extirpación del latifundio — como por su inmediata aplicación a los grandes complejos azucareros de la costa norte, uno de los puntales de la oligarquía tradicional, cuidadosamente excluidos de la afectación en la anterior legislación agraria. Al año de gobierno de la Junta militar, no cabía la menor duda de que nos hallamos ante un nuevo tipo de militarismo. Hacer patente su originalidad, obliga a tratar, aunque sea con brevedad suma, el fenómeno del militarismo peruano desde una perspectiva histórica, que nos permita captar diferencias y semejanzas ⁶.

6. De ello se ha ocupado, en múltiples publicaciones, un antiguo oficial del Ejército peruano: Víctor Villanueva, *El militarismo en el Perú*, Lima, 1962; *¿Nueva mentalidad militar en el Perú?*, Lima, 1969; *100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios*, Lima, 1971.

2. *Caudillismo y militarismo*

Fuente usual de confusión en las ciencias sociales es la congelación semántica de los conceptos al margen de su contexto histórico. Así, militarismo es prepotencia de los militares en un «vacío social», en el que no ha logrado consolidarse una clase —debilidad de las oligarquías locales, debilidad de la burguesía embrionaria — capaz de contrarrestar su influencia absorbente. Contemplado a este nivel de abstracción formal, el militarismo aparece como una constante de la vida política latinoamericana desde la Independencia⁷. El desarrollo socioeconómico de la región, al ir llenando este «vacío», desplazaría progresivamente al militarismo. Nada más tentador desde los supuestos sociológicos dominantes, que identificar al gobierno civil con el sector «moderno» de la sociedad y al militar con el vacío político, en que deja la Independencia a la «sociedad tradicional». La oposición básica — sociedad moderna, sociedad tradicional — se reflejaría políticamente en la de «civilismo» y «militarismo». Este formalismo ahistórico, además de subsumir en un mismo concepto situaciones históricas muy diferentes — el caudillismo decimonónico se diferencia nítidamente del militarismo de nuestro siglo — mantiene la ficción de que los gobiernos «civiles» y «constitucionales» serían más «democráticos» y «progresistas» que los regímenes militares nacidos de un golpe de estado.

La primera clarificación que se impone es la de diferenciar el militarismo del caudillismo decimonónico. Cierto, el hecho de que los caudillos vistieran uniforme, hayan recibido el título de general y basen su poder en la fuerza de las armas, permite subsumirlos en un concepto genérico y formal de militarismo. Pero, como realidades inmersas en situaciones históricas diferentes, caudillismo y militarismo son dos fenómenos que conviene diferenciar. El militarismo en un sentido estricto supone, por lo menos, la existencia de un ejército, que con sus requisitos más elementales — disciplina interna, espíritu de cuerpo, una oficialidad con cierto nivel profesional — es en el Perú un producto de finales del siglo XIX.

El surgimiento del militarismo en América Latina se ha puesto en relación con las guerras de Independencia que habrían creado, a la vez que los primeros ejércitos nacionales, el vacío de poder que conlleva la ruptura con la legitimidad monárquica. Si en efecto, la Emancipación aniquila las

7. Así en Gino Germani y Kalman Silvert, «Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America», *Archives européennes de Sociologie*, vol. 2, 1961, y pág. 76.

antiguas estructuras de poder — urbanas y burocráticas — sin lograr sustituirlas por otras nuevas: la legalidad republicana es ficticia, así como el poder de las instituciones constitucionales; en cambio, las guerras de Independencia, más que un ejército nacional, levantan bandas de montoneros y partidas armadas, capitaneadas cada una por un «caudillo», que sólo excepcionalmente reconoce un mando central. En la primera mitad del siglo XIX, el «ejército nacional» es el del caudillo que controla la capital y tiene acceso al tesoro público.

El fraccionamiento del Imperio — tantas repúblicas como ciudades con un cierto peso — y la ruralización de la vida económica y social⁸, lleva consigo un tipo correspondiente de poder, local y personalista. Las relaciones de patrón a clientela, de señor a siervo, que definen la vida social en el campo, impregnan los primeros decenios de vida republicana⁹. Anarquía y caudillismo se refuerzan mutuamente. La dispersión del poder permite la ascensión del caudillo, sin otra legitimidad ni apoyo, que la lealtad de su clientela. Más que el tan traído y llevado carisma personal, los aguanta en el poder una complicada malla de intereses creados. El caudillo nacional se apoya en una serie de caciques, con sus correspondientes clientelas y bandas armadas, estratégicamente colocados a distintos niveles y en distintas localidades. Pero como ni las relaciones de dependencia personal ni el recurso a la violencia son privilegios de uno solo, el caudillo se ve continuamente confrontado con el contracaudillo — Gamarra contra Santa Cruz, Castilla frente a Vivanco —; a un levantamiento armado corresponde una nueva sublevación, a cada «revolución», su «contrarrevolución». Sólo cuando un caudillo, como Ramón Castilla, presidente en 1845-51 y 1855-62, además de sostenerse en el poder, intenta gobernar — a él se debe la abolición de la esclavitud, la supresión del mayorazgo, la primera organización de la educación pública — entra en la historia con una bien ganada aureola¹⁰.

El caudillismo es la forma política que corresponde a una situación de completa anomia, dispersión del poder y ruralización de la vida económica

8. Sobre la ruralización que sigue a la Independencia, véase José Luis Romero, «La ciudad latinoamericana y los movimientos políticos», en *La Urbanización en América Latina*, ed. Jorge E. Hardoy y Carlos Tobar, Buenos Aires, 1969.

9. François Chévalier, «Caudillos et caciques en Amérique. Contribution à l'étude de liens personnels». Mélanges offerts à Marcel Bataillon, *Bulletin Hispanique*, Burdeos, tomo 64, 1962. Magnus Mörner, «Caudillos y Militares en la Evolución Hispanoamericana», *Journal of Inter-American Studies*, vol. II, n.º 3, 1960.

10. «Only in recent years have Peruvian historians begin to recognize Castilla as the great national hero of his century». Frederick B. Pike, *The Modern History of Peru*, Nueva York, 1967, pág. 323.

y social. Derrumbadas las viejas estructuras económicas — la minería, piedra angular de la economía colonial ha descendido a su punto más bajo; buen ejemplo es el descenso fulminante de la producción de mercurio en las famosas minas de Huancavelica ¹¹ — y desplazado el poder de las ciudades, que se basaba tanto en el monopolio comercial, como en el aparato burocrático de la corona, no queda en pie más que la hacienda. Las guerras de independencia fueron en realidad guerras civiles entre una oligarquía comercial y burocrática, por lo general peninsular, y otra terrateniente y criolla. La Independencia significó el triunfo del sector agrario y latifundista. El famoso decreto de Bolívar de 8 de abril de 1822, que privatizó las tierras comunales de los indígenas, autorizándoles a enajenarlas, inauguró un despojo que se ha prolongado hasta fecha reciente. La legislación liberal de la joven república, favoreció sobre todo al latifundio: la promulgación del código civil en 1852 constituye un hito importante en el proceso de expansión de las haciendas, a costa de las tierras de los comuneros. Los caudillos «patriotas» que se repartieron en la primera generación las tierras confiscadas a los realistas, mantuvieron en todo tiempo acceso a la tierra ¹². Latifundismo y caudillismo se condicionan mutuamente, constituyendo dos aspectos recíprocos de una misma realidad sociopolítica.

El caudillismo, con su inestabilidad y anarquía intrínsecas, empieza a declinar con el surgimiento de una nueva oligarquía urbana, financiera y exportadora, interesada en el mantenimiento del orden, sin depender de la coacción, y a veces arrebatos populistas, del caudillo de turno. La nueva oligarquía costeña que produce el «boom» del guano, lleva al poder a Manuel Pardo, primer candidato civil que resulta elegido en el Perú (1872-76). La guerra del Pacífico (1879-1883), al despeñar al país en el más absoluto abatimiento, impide que se consolide este primer intento civilista. Por fin, doce años más tarde y gracias a un movimiento de arraigo popular, accede al poder Nicolás de Piérola, cuya presidencia (1895-99) inaugura el Perú moderno. En su afán de poner un dique al viejo caudillismo, su primera preocupación fue modernizar el ejército, estableciendo el servicio militar obligatorio (1898) y profesionalizando al cuerpo de oficiales, para lo que recurrió a los servicios de una misión francesa, que con palabras de

11. «Its total production in the second half of the nineteenth century was less than the average for two years in the eighteenth century administration of Sola and Ulloa». Arthur P. Whitaker, *The Huancavelica Mercury Mine*, Cambridge, Mass., 1941, páginas 91-92.

12. «Algunos de los altos jefes (militares) se enriquecieron con haciendas u otras propiedades descomisadas a los españoles». Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*, 5.ª ed., Lima, 1961, tomo 1, pág. 188.

Francisco García Calderón «debería transformar un ejército dócil a la ambición de las fracciones, en un poder que conservara la paz interna»¹³. Las nuevas oligarquías ya consolidadas — decaído el guano, en torno al azúcar y el algodón en la Costa, en base a la minería y la ganadería en la Sierra — precisán de un ejército profesional y disciplinado, que en vez de ser caldo propicio para fracciones y caudillos, estuviera al servicio de la «paz interna», es decir, de mantenimiento del *statu quo*. Hasta 1914, se suceden en el poder cuatro presidentes civiles. Empujado por la demanda externa, el crecimiento económico del país es considerable. Paz, progreso, positivismo ha inscrito en su bandera la oligarquía vinculada a los intereses exportadores, que gobierna a través de los canales institucionales. En la «república aristocrática», como la ha llamado Jorge Basadre, el caudillismo militar parece una pesadilla del pasado.

En la madrugada del 4 de febrero de 1914, se subleva la guarnición de Lima, al mando del coronel Oscar R. Benavides, derrocando al presidente en funciones, don Guillermo Billinghurst. Con la elección de Billinghurst en 1912, gracias al apoyo popular, la oligarquía limeña había tomado conciencia de los peligros del sistema constitucional, si el aparato se les escapaba de las manos. La tensión creciente entre el congreso, controlado por los políticos oligarcas, y el presidente que, aunque muy alejado de cualquier radicalismo, mostró comprensión y simpatía por las masas populares, desemboca en el golpe militar. Aunque la oligarquía invocó la amenaza de disolución del Congreso, fue sin duda la política social del presidente, lo que excitó los ánimos. Por decreto de 24 de enero de 1913, se reglamentó el derecho de huelga, obligando a los patrones a admitir la representación obrera. El 4 de julio de 1913, se promulgó una ley reglamentando los accidentes de trabajo. Billinghurst concedió la jornada de ocho horas a los trabajadores de la dársena del Callao, y se le suponía la intención de generalizar esta medida¹⁴.

Con este golpe se inicia un primer tipo de militarismo, que se define por la intervención del ejército — no de un caudillo, sino de la institución —, con el fin de impedir cualquier cambio, que atañe a las estructuras socioeconómicas dominantes. Mientras sea posible gobernar en un marco constitucional, sin que amenace desbordarse la presión popular, los intereses oligárquicos prefieren políticos civiles, a ser posible salidos de sus

13. Francisco García Calderón, *Les Démocraties latines de l'Amérique*, París, 1912, pág. 102.

14. Jorge Basadre, «Un fragmento de la historia peruana en el siglo xx. La primera crisis de la república aristocrática hace cincuenta años: la época de Billinghurst», en *Visión del Perú en el siglo XX*, ed. José Pareja Paz-Soldán, Lima, 1963, tomo II.

propias filas. La intervención del ejército, en cambio, se hace inexorable, cada vez que el juego democrático amaga con el triunfo de una política de reformas.

El desarrollo económico e industrial lleva consigo el surgimiento de una clase obrera y media, cada vez más conscientes y mejor organizadas, capaces de imponer sus reivindicaciones. Manteniendo las estructuras dadas, no cabe otra forma de estabilización que la que produce regímenes ditatoriales, apoyados por el ejército, bien sean civiles, como el de Augusto Leguía (1919-1930), bien militares, como el del general Manuel Odría (1948-1956). La vida política peruana en el siglo xx, se caracteriza tanto por la rotación de gobiernos militares y civiles, constitucionales y de facto, como por la aparición de un partido de masas — el APRA — que enarbolando la bandera de la revolución social, y pretendiendo el poder por el camino democrático, se ha visto privado de conseguirlo, por la intervención constante del ejército¹⁵. Ahora bien, mientras el APRA va lanzando lastre revolucionario, con el fin de hacerse tolerable, convirtiéndose en un partido oligárquico más, el ejército toma el poder para llevar a cabo el programa reformista del APRA. Este trastrucque de papeles en las únicas fuerzas reales del país — con lo que conservan su oposición original —, define al segundo tipo de militarismo.

3. *Un nuevo tipo de militarismo*

El ejército toma el poder, no con el fin exclusivo de mantener el «orden» y salvaguardar la «paz pública», momentáneamente amenazados por el avance de las reivindicaciones populares, e impedir así cualquier cambio de estructuras — lo que caracterizó al primer militarismo¹⁶ — sino para transformarlas, de modo que sea posible «una auténtica justicia social» y un «dinámico desarrollo nacional». Frente a una militarismo al servicio de la oligarquía, un militarismo desarrollista, dispuesto a efectuar los cambios

15. Sobre la ideología aprista, véase Harry Kantor, *El movimiento aprista peruano*, Buenos Aires, 1964. Sobre sus orígenes sociales, Peter Klaren, *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*, Lima, 1970. Para una interpretación de su función política: Richard Lee Clinton, «APRA: An Appraisal», *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. XII, n.º 2, 1970.

16. Un ejército que se considera apolítico se ve obligado a «intervenir directamente en la política del país en circunstancias excepcionales y en plazos cortos, para corregir situaciones caóticas, rectificar graves errores y restablecer la normalidad». Palabras que definen cabalmente al militarismo tradicional. General Juan Mendoza, «El ejército», en *En Visión del Perú en el siglo XX*, Lima, 1962, tomo I, pág. 345.

necesarios para conseguir un índice aceptable de crecimiento económico y de desarrollo social. Frente al caudillismo tradicional o el caudillismo populista, las Fuerzas Armadas, en su totalidad y como institución, detentan el poder y lo legitiman, sin acudir al carisma de un líder o a la atracción de una doctrina, ni buscar el apoyo de un movimiento de masas, ya político, ya sindical. La neutralidad ideológica — «ni capitalismo ni comunismo» — es tan consustancial al nuevo militarismo, como su repudio de los «políticos» y de la «política».

Tres caracteres específicos lo distinguen, por tanto de anteriores formas de militarismo: *primero*, el ejército acapara el poder como institución — a la cabeza del estado coloca al militar más alto en la jerarquía — sin permitir que se consolide un liderazgo personalista, que contrarreste el poder de las Fuerzas Armadas con el apoyo y el despliegue de fuerzas sociales u organizaciones competitivas. *Segundo*, el ejército toma el poder «para desarrollar el país». No se trata de una intervención provisional para restablecer la paz o la constitución, prometiendo elecciones en plazo breve, sino que concibe su presencia al frente del estado permanentemente, o por lo menos a largo plazo, «mientras no se haya vencido el subdesarrollo». *Tercero*, rechaza ideologías y partidos políticos, confiando exclusivamente en soluciones tecnocráticas y en la efectividad — disciplina, moralidad — de la institución castrense.

De muy variado orden son los factores que han operado una transformación tan radical del rol político de los militares. Cabe resumirlos en dos grandes grupos: aquellos de orden general, que afectan al país en su totalidad, manteniéndole en una situación de permanente crisis; aquellos específicos, que o bien se han producido en el interior del ejército, o le conciernen directamente.

A) Factores generales

— Crisis de las instituciones democráticas

La democracia representativa es una fruta exótica en el Perú, en contradicción crasa con sus estructuras socioeconómicas. Después de varios decenios de luchas intestinas, pudo afianzarse a finales de siglo, una «república oligárquica» al servicio de los intereses financieros y exportadores de la Costa. El crecimiento económico, impulsado desde el exterior — la economía peruana crece al compás de la demanda externa de unos cuantos productos claves (azúcar, algodón, lana, cobre), que controlan una minoría reducidísima de terratenientes y unas pocas empresas extranjeras — lleva consigo el surgimiento y expansión de una clase media profesional y de un proletariado industrial. Aunque relativamente de escaso volumen — según

el censo de 1940, el 62'4 % de la población activa estaba ocupada en actividades agropecuarias, y tan sólo un 15'4 % en el sector manufacturero —, pero dada la concentración de los sectores sociales más dinámicos en Lima-Callao y en la costa norte, ejercieron una presión política creciente, haciendo inviable el modelo de la «república oligárquica». La combatividad que los sectores medios y obreros despliegan a partir de 1930, organizados en un partido (el APRA) que enarbola la bandera de la «revolución social», hace imprescindible la intervención continua del ejército para impedir que las masas lleven al poder, por el camino electoral o revolucionario, a su líder indiscutible, Víctor Raúl Haya de la Torre.

La vida política peruana se polariza así en dos centros de poder: el ejército, dispuesto a impedir con las armas un cambio de estructuras y el APRA, movimiento de masas, sólidamente organizado, que ha inscrito en su programa tanto «la lucha contra el imperialismo yanqui», como «la nacionalización progresiva de tierras e industrias». La aparición en fecha temprana de un partido revolucionario de raigambre popular, lanza al ejército, guardián del orden establecido, a la liza política. La oposición al APRA, ha sido uno de los factores decisivos de politización de las Fuerzas Armadas en el Perú contemporáneo.

A la caída de la dictadura de Leguía (agosto de 1930), se abre un período de inestabilidad económica — depresión del 29 — y política — el ejército no se pone de acuerdo alrededor de un jefe — en el que al APRA se le ofrecen posibilidades de acceder al poder. Sin embargo, truncado el camino electoral por el fraude de 1931¹⁷ y fracasada la insurrección — en 1932, un levantamiento en Trujillo se cierra con el asesinato de diecisiete oficiales detenidos y el fusilamiento de varios miles de apristas¹⁸, sellando un odio irreconciliable entre ambas organizaciones — el APRA, encarnizadamente perseguido y fuera de la ley, no puede impedir se consolide el statu quo, gracias a la acción del general Oscar Benavides, presidente para tiempos de crisis, 1914-1915, 1933-1939, que encarna cabalmente la integración del ejército con los intereses oligárquicos. Cuando en 1945, el partido logra salir de la clandestinidad, no le lleva más que un afán, respetar el juego democrático y llegar al poder por el camino electoral, lo que significa acoplar programa y acción a las estructuras socioeconómicas dominantes, aceptando el compromiso e incluso la coalición con los represen-

17. Por lo menos esto es lo que alegan los apristas. No falta, sin embargo, una nutrida literatura que insiste en la honestidad de las elecciones de 1931. Así Enrique Chirinos Soto, «La política peruana en el siglo xx», en la *op. cit.*, *Visión del Perú en el siglo XX*, tomo II, pág. 59. También Peter Klaren, *op. cit.*, pág. 176.

18. Peter Klaren, *op. cit.*, págs. 180-183.

tantes más conspicuos de la oligarquía. A pesar del paréntesis que abre la dictadura del general Odría (1948-1956), el APRA, tirando lastre revolucionario, sigue un camino ascendente, manteniendo la solidaridad y disciplina de la base y el prestigio del «Jefe Máximo». En 1962, la candidatura presidencial de Haya de la Torre consigue el mayor número de votos (32'94 %), lo que provoca una nueva intervención del ejército¹⁹. Este pone el veto, incluso a un Haya realista y prudente, parte integrante y privilegiada del *establishment* político.

El golpe militar de julio de 1962 tenía como finalidad impedir la presidencia de Haya de la Torre y preparar el triunfo de Belaúnde Terry. A los trece meses, cumplidos estos objetivos, los militares se retiran a los cuarteles. Paso tan breve por el poder, consciente además de su provisionalidad, difícilmente puede dejar huella. Sin embargo, hay que mencionar dos hechos significativos: la creación, por consejo de CEPAL, de un Instituto Nacional de Planificación y la promulgación de un decreto-ley sobre bases de la reforma agraria. Tímidamente, el ejército inicia una política reformista y desarrollista, que espera lleve adelante el candidato civil que apoya. La intervención militar a favor de Belaúnde, además de evidenciar la vieja hostilidad de las Fuerzas Armadas por el APRA (en efecto, se trata del único poder realmente competitivo), implica el repudio a un partido politiquero y caciquil, que ha terminado por aliarse con el sector más corrompido de la oligarquía, la Unión Nacional Odrriista.

El arquitecto Fernando Belaúnde Terry, de distinguida familia arequipeña — su padre, Rafael Belaúnde, había sido presidente del consejo de ministros; su tío, Víctor Andrés Belaúnde, uno de los intelectuales católicos de más prestigio del país — había saltado a la escena política en la campaña electoral de 1956, como la encarnación del Perú joven, dinámico, modernizador, sin ligaduras con los viejos políticos. Un éxito considerable en este primer intento, le lleva a organizar un partido — Acción Popular —, puestas las miras en la elección de 1962. Su prestigio profesional, con un cierto ribete tecnocrático; su ascendencia familiar, que hace esperar comedimiento y decisión en una «revolución desde arriba»; en fin, un barniz nacionalista, que se traduce en la idealización del pueblo y del pasado peruanos, le convierten en el candidato ideal de un Ejército y de una Iglesia, que saben que sin reformas y sin una política de desarrollo, la catástrofe es inminente²⁰.

Belaúnde asumió la presidencia en un momento crítico, rodeado de las

19. Enrique Chirínos Soto, *Cuenta y balance de las elecciones de 1962*, Lima, 1962.

20. François Bourricaud, *Pouvoir et société dans le Pérou contemporain*, París, 1967, págs. 205 y sigs.

mejores expectativas. La descomposición interna por un lado y el prestigio de que gozaba la revolución cubana por otro, exigían drásticas reformas, que por vez primera contaban, en el interior, con el apoyo del Ejército, y en el exterior, con la benevolencia de la administración norteamericana, embarcada en la «Alianza para el Progreso». Una reforma agraria radical parecía, en todo caso, la realización mínima para llevar a cabo una política consecuente de industrialización. El Congreso, dominado por la Unión Odrriista y el APRA, paralizó consecuentemente, el de por sí escaso ímpetu reformista del presidente. En 1964, se dictaba una ley de reforma agraria, que con su complejo aparato de garantías, salvedades y excepciones, hacía de hecho imposible la transformación sustancial del agro²¹. Cada día se hizo más evidente lo quimérico de las reformas proyectadas, dentro del juego democrático y en el respeto de las instituciones. El partido gobernante, nacido del aluvión de fuerzas e intereses muy diversos, se escindió de hecho en dos tendencias: aquellos que tomaban las reformas en serio, dispuestos a llevarlas a cabo, aun al precio de eliminar la resistencia del Congreso, con el apoyo del Ejército, y aquellos que, maestros de la componenda, preferían dejar las cosas como estaban a salir del marco constitucional. El presidente, intentando mantener un cierto equilibrio entre ambas, favoreció en la práctica esta segunda tendencia, hasta que los militares, despertándolo de su inmovilismo, le enviaron al exilio. La impotencia y corrupción de que dio pruebas el régimen belaundista, confirmó a las Fuerzas Armadas en el supuesto de que, reformismo y democracia, se repelen en el Perú. De los «políticos», fuesen del color que fuesen, nada cabía esperar; había llegado la hora del Ejército.

— Crisis económica y endeudamiento externo

El único punto del programa de Belaúnde que, hasta cierto punto, se plasmó en la realidad, fue el impulso dado a las obras públicas, sobre todo a la construcción de carreteras, en primer lugar a la marginal de la selva, uno de los tópicos más repetidos de sus discursos²². Ello no rozaba los intereses dominantes, antes al contrario, y de la colonización de la selva se esperaba un cierto paliativo a la presión demográfica en la Sierra, lo que, en último término, favorecía a los terratenientes. Por otro lado, ofrecía trabajo a una población en paro creciente, a la vez que el gasto público vita-

21 Para una crítica de la ley de reforma agraria belaundista así como de su puesta en práctica, véase el informe de CIDA, *Una evaluación de la reforma agraria en el Perú*, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1966.

22. Tema ya extensamente tratado en su libro programático. Fernando Belaúnde Terry, *La Conquista del Perú por los peruanos*, Lima, 1959, págs. 97 y sigs.

lizaba la economía del país. Ahora bien, las cuantiosas inversiones en obras públicas, sin un crecimiento económico proporcionado, ni una reforma fiscal, produjeron un déficit presupuestario galopante, que sólo se lograba compensar con un rápido aumento de la deuda externa. En 1967, una baja de los ingresos provenientes de la exportación, debida al empeoramiento de los términos de intercambio, hizo irremediable una devaluación de la moneda en un 50 %, poniendo de manifiesto la inflación producida por el déficit fiscal. Con ello además de provocar el consiguiente malestar social, se aceleró aun más el escape de capitales. Una profunda crisis económica y financiera gravó el último año del gobierno de Belaúnde, que dejó como herencia una deuda externa de 847 millones de dólares, de los cuales el 70 % tenían que pagarse hasta 1974²³.

— La subversión en el campo

Los dos factores citados anteriormente — impotencia y corrupción de las instituciones democráticas, y crisis financiera y endeudamiento externo — tienen en Perú una larga historia y no habían provocado una intervención «desarrollista» de los militares. Se convierten en factores desencadenantes, sólo en conexión con la subversión revolucionaria que sufre el país en la década de los sesenta. Desde 1960 a 1965, se observa una movilización creciente del campesinado en los Andes²⁴. Se trata del fenómeno más sorprendente y que cala más hondo del Perú contemporáneo: las masas indígenas, secularmente oprimidas, gracias a una gama muy variada de acciones — huelgas, invasiones de tierra, organización de sindicatos — hacen presente, de manera impostergable sus reivindicaciones. En Pasco, Junín, Ayacucho, Cuzco, Puno, los conflictos campesinos se suceden rápidamente hasta constituir el levantamiento indígena de más alcance desde la insurrección de Tupac Amaru, en la segunda mitad del siglo XVIII. En plena descomposición, el sistema tradicional de la hacienda serrana se patentiza inviable. El gobierno — ya sea el conservador de Prado, el de la Junta Militar o el «reformista» de Belaúnde — combina arteramente medidas represivas con la aceptación de los hechos irreversibles. Allí donde la subversión fue de fondo, una vez eliminados los líderes y subyugadas las organizaciones, se aplica una reforma agraria de urgencia²⁵. El ejército se

23. James Petras y Nelson Rimensnyder, «Los militares y la modernización del Perú», *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Año IV, n.º 13, 1970, pág. 108.

24. Para una descripción de la revuelta campesina en la década de los sesenta, véase Hugo Neira, «Sindicalismo campesino y complejos regionales agrícolas, Perú 1960-1970», *Apartes*, París, n.º 18, 1970.

25. Precisamente esto es lo que ocurrió en el Valle de la Convención, Departamento de Cuzco, donde la resistencia de los «arrendires», gracias a la capacidad de

encarga de la labor más desagradable de limpieza — sobre todo a partir de 1965, en que surgieron algunos focos guerrilleros²⁶, que no lograron fusionarse con el movimiento campesino, ya en declive — llegando a la evidencia de que no cabe otra forma de pacificación, que eliminando las estructuras arcaicas, efectuando reformas de envergadura. La subversión campesina de los años sesenta convence al ejército de los dos principios básicos que van a guiar su actividad posterior: no hay plazo de espera para las reformas; no hay otra forma de mantener el «orden», que modificando de raíz las estructuras periclitadas. La «modernización» del Perú se presenta como un imperativo de orden.

B) Cambios en la función del ejército

El moderno ejército peruano nace del trauma profundo que originó la derrota en la guerra del Pacífico. En los decenios que siguieron a la catástrofe, fue necesidad ampliamente sentida organizar una Fuerza Armada, capaz de cumplir con su misión en la defensa nacional. Requisito imprescindible era educar a un cuerpo de oficiales, con un conocimiento profesional aceptable, en la disciplina y espíritu de cuerpo de la institución. Con la llegada de la primera misión militar francesa en 1898, se reorganiza la Escuela Militar de Chorrillos. Desde 1905, funciona una Escuela Superior de Guerra para el perfeccionamiento técnico de los mandos. La profesionalización apolítica del ejército coincide con una de las metas fundamentales de los gobiernos civilistas, interesados sobre todo, en acabar con el caudillismo decimonónico, que hunde sus raíces en la anarquía, falta de capacitación y de integración de las fuerzas armadas. Se descubre, sin embargo, en el común afán de mejoramiento técnico y profesional de que dan prueba tanto el ejército como los gobiernos e intereses dominantes, una divergencia en su finalidad: mientras que el ejército concibe primordialmente su misión, como la defensa de la integridad de la patria frente a un enemigo externo, que hay que combatir con la técnica bélica convencional, el gobierno recalca la función de conservar la «paz interna». Divergencia

organización de Hugo Blanco, obligó a intervenir al Ejército, Wesley W. Craig Jr.: «Perú: The Peasant Movement of La Convención», en *Latin American Peasant Movements*, ed. Henry A. Landsberger, Ithaca y Londres, 1969. Víctor Villanueva, *Hugo Blanco y la Rebelión Campesina*, Lima, 1970.

26. Ministerio de Guerra, *Las guerrillas en el Perú y su represión*, Lima, 1966. Desde el punto de vista guerrillero: Roger Mercado, *Las Guerrillas en el Perú*, Lima, 1967, y Héctor Béjar, *Perú 1965: Apuntes sobre una experiencia guerrillera*, La Habana, 1969. No sin valor sintomático, y por ello lo mencionamos, es que Héctor Béjar, guerrillero en 1965, colabore hoy con el Gobierno militar.

que permanece en la penumbra hasta la década de los cincuenta, tanto por el mantenimiento, todo lo artificial que se quiera, de las tensiones internacionales frente a Chile — a las que más tarde se añaden las que se derivan del conflicto fronterizo con el Ecuador — como por la intervención creciente de las Fuerzas Armadas en la política nacional.

Sin embargo, cada vez parece menos probable el que un ejército latinoamericano se vea envuelto en una guerra convencional. Dada la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos, y su interés en mantener la paz en una zona de influencia privilegiada, cabe descartar conflictos bélicos de importancia entre países latinoamericanos: si llegaran a producirse, la potencia hegemónica está en condiciones de imponer un compromiso negociado. En cuanto la defensa continental, totalmente en mano de los Estados Unidos, poco es lo que en ella tienen que hacer los ejércitos latinoamericanos. Desde los postulados estratégicos al uso, estos ejércitos son por completo superfluos.

Es este un hecho de la máxima importancia y que ha transformado de raíz la función del ejército, prácticamente reducida a mantener el «orden público» y a salvaguardar la «paz interna». Ciertamente, no otra cosa espera la oligarquía nacional y la potencia hegemónica — los Estados Unidos no están dispuestos a ceder más que un armamento ligero, apropiado para la lucha antiguerrillera y preparan a los oficiales latinoamericanos tan sólo en las técnicas que conciernen este tipo de lucha —, pero ello está en crasa contradicción con el sistema de valores y el horizonte intelectual de unos militares, educados para hacer la guerra en serio, en defensa de la integridad y soberanía de la patria, frente a una amenaza exterior. No sin vencer repugnancias y prejuicios, las Fuerzas Armadas peruanas se vieron obligadas en 1965 a perseguir a unas guerrillas, por completo irrisorias desde el punto de vista militar. La función del ejército queda degradada a la meramente policial, y policiales son las técnicas que exigen la lucha contra la subversión.

Un ejército educado en la idea sacrosanta de la soberanía, independencia y grandeza de la patria, así como en los principios de la guerra convencional, no puede renunciar a este bagaje, sin automutilarse, sin sentirse herido en el fondo de su dignidad, al verse convertido en «perro de presa de la reacción». Poco importa que en la era atómica estos conceptos hayan perdido gran parte de su significación, a ellos tiene que aferrarse, si no quiere renunciar a las tradiciones y valores que lo constituyen. El ejército peruano permanece fiel a un concepto tradicional de defensa y exige el armamento más moderno al que puede tener alcance. En 1967, el Perú compra 16 aviones «Mirage», saltando por encima de las presiones de los

Estados Unidos, interesados en impedir una carrera armamentista en la región, y dando la espalda a la razón, al hacer un desembolso tan cuantioso — cada máquina cuesta 1'2 millones de dólares, sin contar gastos de mantenimiento y de personal — en un país endeudado al máximo y que precisa de lo más elemental. Por otro lado, el concepto de «defensa nacional» se interpreta de manera muy amplia, con implicaciones del mayor alcance.

A ello ha contribuido de manera especial, la labor del Centro de Altos Estudios Militares (C.A.E.M.), que en 1950 se fundó, por iniciativa del entonces coronel José del Carmen Marín, institución educativa de alto nivel, en la que coroneles y altos funcionarios civiles, estudian conjuntamente la problemática socioeconómica del país, en relación con la defensa nacional. La defensa o seguridad del estado depende, en último término, del potencial nacional, es decir, de los recursos humanos y económicos de la nación. La eficacia de un ejército no depende tanto de las tradicionales virtudes castrenses — disciplina, valor, capacidad de sacrificio — como del grado de desarrollo socioeconómico de la sociedad que le alberga. En consecuencia, la política de seguridad está subordinada a la de desarrollo socioeconómico. No tiene sentido aspirar a un ejército fuerte, que garantice la soberanía e independencia de la nación, si no se ha conseguido un bienestar generalizado que, por un lado importe defender, y que por otro, cabe tan sólo defender, al contar con los recursos que supone tal bienestar. «Mientras no se logre el bienestar de todos los miembros de la nación peruana, no podrá existir una eficaz política de seguridad o Defensa Nacional y, consiguientemente, no podrá funcionar una debida estrategia militar»²⁷. Si la función del ejército es garantizar la defensa nacional y no hay defensa nacional sin desarrollo socioeconómico, el desarrollo del país es el deber primario de las Fuerzas Armadas. La «batalla contra el subdesarrollo» es la primera que ha de ganar el ejército para salvar su función defensiva. De la misma manera, si el ejército está encargado de salvaguardar el orden, ha de preocuparse en primer lugar de conseguir el bienestar y la justicia, columnas básicas sobre las que reposa un orden auténtico y permanente. La nueva mentalidad desarrollista proviene directamente del viejo nacionalismo conservador. La meta no ha cambiado: tan sólo se ha caído en la cuenta, de que no basta con un concepto policial y represivo del orden. Elementos conservadores y nacionalistas se mezclan así con los revolucionarios y progresistas. En el tercer mundo, el nacionalismo es todavía progresista.

Este tipo de argumentación estratégica se conecta directamente con un

27. Luis Valdez Pallette, «Antecedentes de la nueva orientación de las Fuerzas Armadas en el Perú», *Aportes*, n.º 19, enero 1971, pág. 180.

afán tecnocrático. La técnica bélica no se diferencia sustancialmente de las demás técnicas y el militar moderno, que ha de dominar un armamento técnicamente cada vez más complejo, educado en la construcción de puentes y caminos, en el manejo de grandes grupos humanos, subordinados a una finalidad única, encarna en los países subdesarrollados el técnico por antonomasia. El desarrollismo militar constituye la sustancia última del tecnocratismo desarrollista. De ahí el apoliticismo, entendido como rechazo de las ideologías y de los partidos políticos, que caracteriza a militares y tecnócratas. La batalla contra el subdesarrollo se gana como se gana cualquier batalla: una estrategia lúcida que defina prioridades y recursos y una férrea disciplina en el cumplimiento de las consignas del mando.

4. *La política de reformas de los militares peruanos*

Después de cuatro años de ejercicio del poder, los militares peruanos pueden mostrar un balance, muy positivo, si se compara con la labor de gobiernos anteriores, deficiente, si se pone en relación con las metas propuestas y las esperanzas levantadas. En todo caso, se ha despejado la confusión inicial — en los primeros meses se hablaba, tanto de un renacimiento del militarismo tradicional, como de un nasserismo socialista — resultando factible una primera calificación de la Junta. Lo que importa, sin embargo, no es tanto una etiqueta — régimen burgués desarrollista, populismo militar — como la descripción de la obra realizada dentro de su contexto, haciendo hincapié en los límites y contradicciones que conlleva.

A) La Reforma agraria

Al arribar los militares al poder, la necesidad más acuciante del país era una reforma agraria, tanto por el estancamiento de este sector, como por la magnitud que había alcanzado la subversión en el campo. El sector agropecuario es el que tiene el índice más bajo de crecimiento — el 1,9 % para el período de 1963-1967, casi la mitad del índice de crecimiento de población — lo que hace necesario un incremento constante de las importaciones de productos alimenticios: mientras en 1963, el 16 % del consumo interno provenía del exterior, en 1967, era ya el 19 %, con un valor de 134 millones de dólares²⁸. Por otro lado, si no se tomaban medidas drásticas, el malestar social en la Sierra amenazaba convertirse en crónico. Dis-

28. Las cifras que se citan, mientras no se mencione otra fuente, provienen de los Informes mensuales sobre el Perú que publica el Deutsche Überseische Bank.

turbios graves se habían producido de nuevo en Ayacucho y Huanta, poco antes de la promulgación de la Ley de Reforma agraria, el 24 de junio de 1969.

Tal como la plantea el gobierno, la reforma agraria tiene tres finalidades esenciales: 1. elevar la producción, gracias a una explotación más racional y a un mejor acoplamiento de la población a la tierra; 2. acabar con la subversión campesina, al establecer un régimen más justo y equilibrado de propiedad rural; 3. servir de apoyo a la política de industrialización, a) mejorando el nivel de vida del campesinado, se amplía el mercado interno, b) reducir las importaciones de productos agrícolas, pudiendo utilizar las divisas disponibles en la importación de insumos industriales, c) desplazar los capitales del campo a la ciudad: los bonos de la reforma agraria son canjeables por acciones industriales.

Aunque la ley menciona los dos males fundamentales de la actual estructura — el latifundio y el minifundio — su objetivo primario es la eliminación del latifundio. Como mínimo inafectable se establece, en la Costa, 150 hectáreas de regadío y 1.500 hectáreas de pastos naturales, y en la Sierra, de 15 a 55 hectáreas de regadío, según las zonas, y la cantidad necesaria de pastos naturales para sustentar cinco mil unidades de ovino. Para la indemnización se toma como base el autoavalúo, efectuado por el propietario para el pago de los impuestos en el año de 1968. Se abona al contado hasta 100.000 soles y el resto en bonos amortizables en 20 años con un interés del 6 %. El ganado se paga en efectivo. Plantaciones e instalaciones se pagan en efectivo hasta un monto de un millón de soles y el resto en bonos. Las tierras expropiadas se adjudican a campesinos sin tierras o con cantidad insuficiente, a las cooperativas y a las llamadas «sociedades agrícolas de interés social» (SAIS), nueva institución jurídica, que combina elementos cooperativos en el marco de una sociedad anónima. La tierra, cuyo precio se establece en función de su capacidad económica, se paga en veinte anualidades. La ley apenas aborda la intrincada cuestión de la concentración parcelaria, que no tiene prioridad en el momento actual, prohibiendo tan sólo la partición de un predio que dé como resultado una o más unidades con menos de tres hectáreas.

A las cuarenta y ocho horas de promulgada la ley de reforma agraria, se intervinieron los latifundios azucareros de la costa norte. Esta medida produjo un impacto similar al de la ocupación de Talara: el gobierno, con una acción rápida y decisiva, ponía de manifiesto su voluntad de eliminar el latifundio, empezando, justamente, por los grandes complejos agroindustriales, que en manos de la oligarquía más influyente o del capital norteamericano, así Cartavio y Paramonga, habían sido excluidos de la afectación

por el gobierno de Belaúnde. Una expropiación que alcanzaba los intereses de uno de los meollos más caracterizados de la oligarquía, tenía que ser recibida con alborozo. El mayor recelo provenía de los trabajadores de estas empresas, que temían perder la libertad de asociación y de huelga, al pasar al control del estado.

La intervención cumplía varias finalidades, de orden muy distinto: 1. se conseguía un efecto de ejemplaridad. Si se habían expropiado de un golpe los latifundios económicamente más fuertes y de más prestigio, difícilmente podrían resistirse las haciendas serranas, de menor envergadura económica y con una problemática social mucho más aguda. 2. Se expropiaba una industria en crisis, lo que permitía un éxito rápido y fácil. En efecto, el coste de producción del azúcar peruana es más alto que el precio mundial, dependiendo para su subsistencia de la cuota norteamericana. El gobierno ofrecía la oportunidad de transplantar a sectores más productivos los capitales congelados en la industria azucarera, a la vez que respetaba la posesión privada de las industrias derivadas — papel, alcohol — únicas rentables. 3. La cooperativización de los complejos azucareros habría de constituir un golpe decisivo para el APRA, que tiene allí su bastión más importante. A los líderes sindicales y a los trabajadores caracterizados políticamente, se les prohibió al principio el acceso a los gremios directivos de las nuevas cooperativas, por completo bajo el control del estado. Ello produjo hondo malestar y no pocos conflictos, algunos muy graves, que llevó al gobierno a permitir en abril de 1972 elecciones libres, que favorecieron, como era de esperar, a los líderes sindicalistas apriistas.

La reforma agraria en la sierra plantea problemas más graves, tanto por la enorme diversidad regional — zonas en las que domina el latifundio tradicional, el latifundio empresarial, el minifundio parcelario, o la comunidad minifundista — que hace imposible la aplicación de un módulo general, como por la heterogeneidad cultural, social y racial, dentro de una misma región, que dificulta enormemente la realización de una política de cambio. En todo caso, el gobierno es consciente del peligro que conlleva la aceptación plena de las reivindicaciones campesinas, la parcelación minifundista de las haciendas, haciendo descender aún más la ya muy baja productividad. Rara vez resulta posible organizar cooperativas de producción: falta la voluntad de cooperar entre los campesinos que consideran la cooperativa como una imposición estatal, para despojarles, una vez más, de la posesión directa de la tierra; a menudo no tiene sentido ni el intentarlo, dada la presión demográfica: hacer socios a los miles que aspiran a la posesión de una misma hacienda, sería crear una empresa recargadísima de personal, sin viabilidad alguna. El gobierno ha ideado como fórmula de

compromiso la «Sociedad agrícola de interés social» (SAIS), que mantiene las antiguas unidades de producción en forma de una sociedad privada, en la que los campesinos participan, a través de la «comunidad», como socios de segundo grado. La dirección de la empresa, bajo la supervisión del estado, sigue en manos de los mismos ejecutivos que sirvieron al patrono anterior. Para los comuneros circundantes poco ha cambiado, a no ser la participación abstracta en una sociedad abstracta, que apenas va a desembolsar beneficios en los próximos años, si se consideran las inversiones que se precisan, la amortización de la deuda contraída con el estado, la fuerte presión tributaria y los sueldos fabulosos que reciben técnicos y ejecutivos, grupo que, dado el paro creciente de los egresados de las universidades, tiende a aumentar, al ritmo que lo permita la productividad de la empresa.

Al primer año de reforma, se habían expropiado 1,3 millones de hectáreas, superando con creces la cifra alcanzada por la administración de Belaúnde en seis años de labor (900.000 hectáreas). En agosto de 1972 se habían adjudicado 2.779.219 hectáreas. Manteniéndose al ritmo actual, dentro de cinco años habrán desaparecido del Perú las formas más escandalosas y antisociales de latifundio, y ello es mérito indiscutible del actual gobierno. Pero, aunque imprescindible, este cambio no basta para resolver el problema agrario del país: la modernización incrementara la expulsión ya vertiginosa de población excedente²⁹; el minifundio permanece invariable en los departamentos en que predomina, y hay que contar, incluso, con su expansión en zonas en que antes dominó el latifundio tradicional: resulta enormemente difícil saltar del sistema de la hacienda tradicional — sobrecargada de feudatarios y rodeada de «comunidades» hambrientas de tierra — a uno cooperativo que funcione; hoy ya se observa como los campesinos tienden, bajo cuerda, a dividirse las tierras de la «cooperativa» en parcelas individuales. El latifundio empresarial se mantiene en forma de SAIS, pero, como hemos visto, beneficia en primer lugar a una clase media de técnicos y ejecutivos, así como a los campesinos afectados, pero sólo de manera indirecta y hartó problemática, puede servir de «polo de desarrollo» para la región circundante.

Difícilmente van a cumplirse las finalidades asignadas a la reforma agraria: 1. la posibilidad de transformar los bonos de la reforma agraria en

29. El Gobierno ha avanzado la cifra de 320.000 familias, que al final del proceso se habrán beneficiado de la reforma agraria. CIDA calculó para 1970, 1.200.000 familias menesterosas de tierra. Es decir, la reforma agraria no afecta más que al 24 %. El resto, casi 900.000 familias, puede enfrentarse con una situación aún más angustiosa, al disminuir, con la reforma y consiguiente modernización, las posibilidades de empleo en el campo.

das en sectores más dinámicos. El transplante de capital rural a la industria, no es una operación tan simple como pensó el gobierno. 2. Aunque con la reforma aumente la producción, resultara insuficiente para cubrir las necesidades crecientes del país, máxime cuando un mayor consumo en el campo, va a traducirse en carencia y carestía de productos alimenticios en las zonas urbanas: en los próximos años, el gobierno estará obligado a mantener las importaciones, y a imponer un fuerte control sobre los precios. 3. Al mostrar que los cambios son posibles, a la vez que defraudar a la mayoría no beneficiada, la política de reformas y de modernización concientiza rápidamente al campesinado. Lejos de apaciguar los ánimos, el reformismo oficial puede incrementar su potencial revolucionario. Es éste, sin lugar a dudas, un factor de la máxima importancia que ha de influir decisivamente en la evolución del Perú en la próxima década.

A largo plazo, sólo obras importantes de infraestructura (embalses, canales) pueden resolver el problema agrario de un país — desiertos y montañas — que la naturaleza ha dotado tan mal para la agricultura. Se ha calculado que podrían ganarse un millón de hectáreas de regadío, pero exige inversiones que superan con mucho las posibilidades financieras del país. Con todo, se están realizando importantes obras, como la de Tinajones (Departamento Lambayeque), con ayuda de la República Federal de Alemania, y otras están planeadas a la espera de financiación. Una Ley General de Aguas, que ha nacionalizado todas las del país, permite por vez primera una política racional en su distribución. También la colonización en la selva ha de proporcionar cierto alivio, pero se trata, como en el caso anterior, de medidas muy costosas y con rendimiento a largo plazo. En la próxima década, el sector agrario continuará siendo el más atrasado y conflictivo de la realidad nacional.

B) Política de industrialización y reforma de la empresa

Todas las medidas hasta ahora tomadas por el gobierno militar, pueden considerarse complementarias de una meta primordial: la industrialización del país. De su capacidad industrial se hace depender el bienestar de los ciudadanos — último fin del estado — así como la eficacia defensiva del ejército. Las Fuerzas Armadas peruanas han hecho suya la consigna que lanzó CEPAL en la década de los cincuenta: salir del subdesarrollo significa, en fin de cuentas, industrializarse. La intervención del ejército se justifica por la falta de un desarrollo industrial autosostenido, dentro del juego político parlamentario y del marco capitalista del *laissez-faire*.

A lo más tardar desde la depresión del 29, se había impuesto la evi-

dencia de que la división internacional del trabajo entre países industriales y países abastecedores de materias primas, trabaja a largo plazo en perjuicio de estos últimos. Después de la Segunda Guerra Mundial, una política proteccionista cada vez más rigurosa, obligó a los países industriales, en primer lugar a los Estados Unidos, a invertir en una llamada industria nacional, para conservar los mercados, saltando por encima de las barreras aduaneras. Según cómputos oficiales, el capital extranjero posee el 80 % de la inversión industrial del Perú. A ciencia cierta no se sabe, y el gobierno ha tenido que prolongar varias veces el plazo, para que las empresas cumplan con el precepto de declarar la proporción y procedencia del capital extranjero que manejan. Esta «industrialización por sustitución de importaciones» se agota en los estrechos límites que impone el mercado interno. Las inversiones tienen una capacidad restringida de ampliar el mercado, que, en último término, depende de la estructura socioeconómica del país, a la que se acoplan en cantidad y calidad, los capitales disponibles. Una transformación profunda de las estructuras constituye el requisito previo y fundamental para atraer al capital extranjero. Desde luego, un cambio de estructuras no es posible, sin chocar con intereses, también extranjeros, fuertemente arraigados — agrarios, mineros —, pero resulta factible, si se les ofrece alternativas atrayentes. La política de industrialización de la Junta consiste, precisamente, en el transplante de las inversiones extranjeras del sector primario al secundario, eso sí, estableciendo nuevas condiciones y limitaciones, en consonancia con el interés nacional.

La Ley General de Industrias, de 27 de julio de 1970, resume esta política en tres puntos fundamentales. *Primero*, se hace posible una planificación, al reservar para el sector público la industria básica y al establecer una escala de incentivos — tributarios, crediticios — según una clasificación de la industria en tres prioridades: primera prioridad, industrias básicas — siderurgia, metalurgia de metales no ferrosos, química, fertilizantes, cementos, papel — industrias productivas de bienes de capital — maquinaria, equipos de transporte, construcción naval — y empresas productivas de tecnología industrial; segunda prioridad, industrias de apoyo, productoras de bienes esenciales para la población — relativas a la ali-

30. «Dos temores, que se refuerzan recíprocamente, parecen preocupar a muchos industriales: verse asfixiados por el Estado, que les retira la disposición de una parte de sus beneficios, y perder el control de su empresa en provecho de los asalariados. Este segundo temor es mucho mayor por el hecho de que gran parte de los negocios peruanos, son empresas pequeñas y medianas». François Bourricaud, «Voluntarismo y experimentación. Los militares peruanos manos a la obra», *Nuevo Mundo*, n.º 54, 1970, pág. 14.

mentación, vestido, vivienda — y de insumos para las actividades productivas, relacionadas con la agricultura, la pesquería, la minería; tercera prioridad, industrias complementarias, productoras de bienes de consumo no esenciales, o de insumos complementarios a las actividades productivas. El estado se reserva la industria básica, aunque admite, excepcionalmente, concesiones a empresas privadas o la participación del capital privado. *Segundo*, se pretende una distribución más racional de la industria a través del territorio nacional, ofreciendo incentivos especiales, para las industrias que no se establezcan en el área Lima-Callao. *Tercero*, se crea una institución jurídica, la Comunidad Industrial, como instrumento de armonización de los intereses del capital y del trabajo.

La Comunidad Industrial (C.I.) como persona jurídica, incluye al conjunto de personas que trabajan permanentemente y a tiempo completo en la empresa. Es obligatoria su constitución en aquellas empresas que ocupan a más de 6 personas, o tienen un ingreso bruto anual de más de un millón de soles. El patrimonio de la C.I. se forma progresivamente deduciendo en cada ejercicio el 15 % de la renta neta, cantidad que se reinvertirá como acciones colectivas del personal, hasta que éste adquiera el 50 % del capital social. La C.I. participa en la dirección proporcionalmente con el capital que posee. (Decreto-Ley Nr. 18.384, Ley de Comunidad Industrial.)

De todas las reformas llevadas a cabo por el gobierno peruano, tal vez haya sido la de la empresa, la que ha producido mayor confusión. Ha habido empresarios que han pronosticado el caos, o por lo menos el descenso rápido de las inversiones, según vaya ganando influencia el personal en la dirección de la empresa. Los sindicatos y ciertos sectores de la izquierda la han aprobado, aunque no sin recelo. Cierzo, la ley no desplaza el poder del capital, al que se asegura permanentemente por lo menos el 50 %. Y en su poder está, aumentando las inversiones, ir aplazando indefinidamente el momento tan temido de la coparticipación. Mientras tanto al obrero se le da la sensación de trabajar en su «propia» empresa, a la vez que su parte en los beneficios se convierte en capital invertible. Dado que la C.I. la constituyen todo el personal, es decir, obreros, ejecutivos, técnicos, hasta los propietarios, si ocupan algún cargo, y dado que su influencia está en relación con los sueldos devengados, los representantes de la C.I. en la dirección no serán, por regla general, extraños a ésta.

31. Para una crítica de izquierdas de la «comunidad industrial», véase Aníbal Quijano, *Nationalism and Capitalism in Peru. A Study in Neo-Imperialism*, Nueva York y Londres, 1971, págs. 93 y 94.

De mucho mayor alcance son las limitaciones que se imponen al capital extranjero. Las empresas que se constituyan íntegramente con capital extranjero, están obligadas a celebrar contrato con el estado, para establecer el plazo y las condiciones para la recuperación del capital y la obtención de ganancias razonables (alrededor del 8 %). Después del término fijado, el capital extranjero no podrá poseer más del 33 % del capital social. En las empresas que surjan con capital nacional y extranjero, éste no podrá sobrepasar del 75 %, fijándose en un contrato con el estado, el plazo y las condiciones para que el capital nacional alcance por lo menos el 51 %. Las industrias nacionales podrán aumentar sus inversiones con capital extranjero hasta un tope del 33 %, pero previa autorización del Ministerio de Industria y Comercio. El estado se reserva la contratación del capital extranjero, con el que estipula término de recuperación y condiciones específicas, asignándole así una misión de financiamiento, que es imprescindible para el desarrollo del país, pero intentando impedir su permanencia indefinida, como propietario de empresas que sin ulteriores inversiones, logran mantener, dada la falta de competencia, beneficios considerables: la función del capital extranjero es contribuir a la capitalización del país, y no a su descapitalización.

La desconfianza, incluso hostilidad, empresarial al régimen, quedó bien patente en el rápido descenso de las inversiones privadas en 1969. En noviembre de 1970, el presidente y la primera plana del gobierno asistieron a la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE 1970) en el balneario de Paracas. En esta ocasión, se logró vencer, por lo menos verbalmente, el resquemor del sector privado, que junto con el gobierno y sindicatos, se adherió a un «Frente Económico de Acción contra el Subdesarrollo». A pesar de que el gobierno ha respetado consecuentemente la propiedad privada y no ha habido expropiación, con la sola excepción de Talara, sin una indemnización mutuamente acordada, a pesar de las facilidades tributarias y crediticia que concede la legislación industrial, para sorpresa general, empezando por el gobierno mismo, las inversiones privadas están muy lejos de corresponder a lo previsto en el plan. La falta de inversión privada en cantidad suficiente, hace cuestionable la viabilidad de la actual política de industrialización y hay indicios — cada vez se habla más de «propiedad social», sin que se sepa muy bien de que se trata — de que el régimen, evitando una nacionalización generalizada, anda a la búsqueda de una solución de recambio.

Como hipótesis explicativa me atrevería a avanzar que el quid del fiasco, radica en la distinción tajante, pero ilusoria, entre capital nacional, al que se dan mayores facilidades, y capital extranjero, al que se imponen

mayores limitaciones y controles. Antes de la intervención militar, los capitales peruanos, en su mayoría, provenientes de la exportación de materias primas, no se reinvierten en el país, sino que se colocan en mercado internacional de capitales, en Nueva York, Londres o Francfort. A su vez, las inversiones industriales, en cuanto sobrepasan la artesanía o el pequeño taller, provienen de los grandes consorcios internacionales. Comprensible entonces, que las medidas de control sobre los capitales extranjeros, hayan paralizado las inversiones privadas: en el país no existe un empresariado independiente, capaz de invertir por sí mismo, sin la garantía y la tutela o bien del estado o bien del capital y el Know how extranjeros.

C) Política minera

Para disponer de las divisas que precisa el sector industrial, hay que aumentar las exportaciones. La política de reformas y de industrialización ha de acompañarse con la tradicional de aumento de las exportaciones de materias primas: en Perú, fundamentalmente, minerales (cobre, plata, cinc). La minería, en cuanto fuente primordial de financiación de la industria, tiene prioridad absoluta.

En el período 1950-1963, la minería, con un crecimiento medio anual de 8'3 %, fue uno de los sectores más dinámicos del país. En el período de 1963-1967, este índice había descendido al 3'5 % y en 1969 incluso al 2'7 %. Esta tendencia al estancamiento se debe a la falta de inversiones. Aumentar la exportación de minerales, significa incrementar las inversiones: y ésta es la preocupación primordial del gobierno. En septiembre de 1969, se dicta un decreto-ley (Nr. 17. 792) por el que las sociedades mineras con concesiones anteriores al 18 de junio de 1965, que no hubieran alcanzado un mínimo de producción, habrían de presentar un «calendario de operaciones», en el que se especificara el plan de inversiones de los próximos cinco años. De no cumplirse satisfactoriamente con este requisito, las concesiones mineras revertirían al estado. Aunque de este modo se han recuperado algunas minas, se tropieza con grandes dificultades para encontrar financiación. Negociaciones con compañías japonesas, francobelgas y soviéticas no han dado hasta ahora los resultados esperados. A finales de 1969, se llegó a un acuerdo con la compañía norteamericana Southern Peruvian Corporation, sobre la explotación de los ricos yacimientos cupríferos de Cuajone, en el que se prevee una inversión de 355 millones de dólares, comprometiéndose a invertir entre abril de 1970 y setiembre de 1971, por lo menos 25 millones. Con la entrada en producción de Cuajone, la exportación de cobre ha aumentado en un tercio (cerca de 300.000 toneladas anuales).

El 9 de junio de 1971, se promulgó una Ley General de Minería en la que el estado se reserva el refinamiento del cobre y la comercialización de todos los minerales, para cuyo fin por decreto — ley de 14 de octubre de 1970 (Nr. 18. 436) se había fundado una Empresa Minera del Perú (MINERO PERU). A pesar de esta legislación y de haberse creado un Ministerio de Minas y Energía, a cuyo frente está el general Jorge Fernández Maldonado, que pasa por el más radical de la Junta, no se ha logrado ni romper el monopolio existente — el 80 % de la producción minera del país está en poder de tres compañías norteamericanas, Cerro de Pasco Corp., Southern Peru Copper Corp. y Marcona Mining Co. — ni obtener contratos sustancialmente distintos. Aún recuperando el ritmo de crecimiento de los años cincuenta, las divisas provenientes de la exportación de minerales, sobre todo del cobre, expuesto a grandes oscilaciones de precio, son altamente aleatorias para cubrir un plan de financiación industrial a largo plazo, pero no queda otro recurso para compensar la balanza de pagos.

Los recientes descubrimientos petrolíferos en la selva amazónica, sobre todo los realizados por la compañía norteamericana Occidental Petroleum Co., parecen abrir nuevas posibilidades para el desarrollo económico del país. A este respecto, importa subrayar el nuevo tipo de contrato que PETROPERU ha cerrado con las compañías concesionarias extranjeras. Las concesiones se extienden a un período de 35 años, pasando al finalizar este plazo todos los derechos e instalaciones al estado peruano. Las compañías se comprometen en poner en explotación en los próximos siete años por lo menos diez pozos. El 50 % de la producción, y en algún caso hasta el 54 %, pasa directamente al estado para el consumo interno. Se han concretizado también condiciones muy ventajosas para la construcción de un oleoducto transandino, con un coste mínimo de 300 millones de dólares. En comparación con la política petrolera del pasado, puede hablarse de un verdadero triunfo del gobierno peruano, haciendo patente cómo, en efecto, cabe contratar con compañías extranjeras condiciones aceptables para los intereses nacionales.

5. *Hegemonía del sector público*

El estado es el único motor de desarrollo concebible en el país. Desde la década de los cincuenta, es constante el crecimiento del sector público, pero ha tomado un ritmo vertiginoso desde la instauración del régimen militar. Sin llegar a un estatismo excluyente, que por lo menos en un pri-

mer momento crearía más problemas — internos y externos — que resolvería el estado, se ha colocado en una posición hegemónica. Tanto la amplitud del sector público, como las instituciones creadas, permiten, por vez primera, planear y dirigir un proceso integral de desarrollo.

Se empezó por la «peruanización» de la banca. Según decreto-ley de 2 de enero de 1969 (Nr. 17.330), un banco se considera peruano, si el 75 % de su capital se halla en manos de nacionales. Si en el plazo de un año los bancos con más del 25 % de capital extranjero, no redujeran su participación al tope fijado, no podrán abrir nuevas sucursales ni aumentar la suma en cuentas por encima del monto que hubieran alcanzado el 31 de diciembre de 1968. Esta política de «peruanización» de la banca ha tenido como consecuencia, la adquisición por el estado del 85 % de las acciones del Banco Popular y del Banco Internacional y el 56 % de las acciones del Banco Continental, que estaban en manos extranjeras. La opinión pública ha criticado el precio, tal vez excesivamente alto, que se ha pagado para desplazar al capital extranjero del sector bancario, pero el gobierno estaba fundamentalmente interesado en la operación, sin por ello arriesgar conflictos internacionales ni atemorizar a posibles inversores en otras ramas. En la actualidad el estado controla más del 50 % del capital bancario, y en su totalidad el Banco Central de Reserva.

Para la distribución de créditos, tanto a empresas públicas como a privadas, consolidando el financiamiento del desarrollo industrial, se ha fundado, según el modelo de la «Financiera Nacional» de México, una «Corporación Financiera de Desarrollo» (COFIDE). Además de convertirse en el primer empresario industrial del país — como hemos visto, se ha reservado la industria básica, creando una «Empresa Siderúrgica del Perú» — el estado asume el monopolio de comercialización de minerales y petróleo, poniendo en marcha las empresas nacionales correspondientes (MINERO-PERU y PETROPERU); se ha hecho cargo de la Compañía Peruana de Teléfonos (filial de la I.T.T. de Nueva York), fundado una «Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL); ha nacionalizado todos los puertos, bajo el control de una «Empresa Nacional de Puertos». De hecho, el estado monopoliza el comercio exterior: además de todos los minerales, el estado comercializa la harina de pescado — «Empresa de Comercialización de la Harina de Pescado» (EPCHAP) — y los productos agropecuarios — «Empresa de Comercialización Agropecuaria» —. Desde mayo de 1970, se suprimió la convertibilidad de la moneda, prohibiéndose la retención particular de divisas. Todas estas medidas refuerzan la capacidad de planear. El Instituto Nacional de Planificación, que fundó la Junta de 1962, ha

adquirido una preeminencia especial, encargado de la elaboración de planes quinquenales: actualmente en vigor el de 1971-75.

La hegemonía y presencia del estado en todos los sectores de la vida social y económica, pone de relieve los defectos y fragilidad de la Administración pública. Desde noviembre de 1968, el gobierno anunció «una reforma amplia de la administración» y la eficiencia y moralidad administrativas son puntos en los que el ejército pone especial énfasis. Sin embargo, en vez de una reforma de base, se han creado nuevas instituciones e instituciones que coordinan instituciones, como si creada la oficina, quedara resuelto el problema. La inflación burocrática, fuertemente arraigada en las estructuras y mentalidad latinoamericanas, y en el fondo, síntoma de la debilidad del estado, está alcanzando en el Perú dimensiones alarmantes. Una cuantiosa burocracia para el desarrollo puede terminar tragándose la mayor parte de la inversión que se destina para el desarrollo. La racionalización de la administración pública, uno de los problemas más arduos del país, constituye la piedra angular sobre la que recae, en último término, el éxito o el fracaso de la actual política.

6. *Nacionalismo y dependencia externa*

La actuación política de la Junta empezó con la nacionalización de la refinería de petróleo más importante del país. Los meses que siguieron, de tensión con los Estados Unidos, dieron a la Junta una imagen nacionalista y antinorteamericana, que llegó a su punto culminante en junio de 1969, al retirar los Estados Unidos la ayuda militar al Perú, a lo que el gobierno contestó con la expulsión de la misión militar norteamericana, cancelando la visita del gobernador Nelson Rockefeller. Ahora bien, la nacionalización de Talara, como se había insistido desde un principio, constituye un caso excepcional que sirve de precedente. El respeto a las inversiones extranjeras es la condición mínima para conseguir nuevas, y el Perú las necesita con gran urgencia.

Sólo una izquierda utópica puede proponer la eliminación total de las inversiones extranjeras, condenando al país a una autarquía inconcebible, que lo congelaría en su propia miseria. El Perú, exportador de materias primas y falto de capitales y de tecnología, es objetivamente dependiente de los compradores de sus productos y de los que dispongan de capitales y de tecnología. El problema no es la eliminación de la dependencia, de manera absoluta y en abstracto, sino su redefinición en concreto, negociando sobre mejores bases las ineludibles relaciones con el exterior. La nacio-

nalización sin indemnización de todas las empresas — única alternativa — traería consigo enormes conflictos, internos y externos, que obligarían a buscar la protección militar, política y económica del bloque soviético, lo que implica una nueva dependencia, pero con un margen mucho más reducido para la negociación, teniendo en cuenta la debilidad e inestabilidad de un gobierno que hubiera tomado tales medidas en el contexto del Perú actual.

Objetivo fundamental de la Junta es una redefinición de la dependencia, eliminando, por un lado, las formas tradicionales de «imperialismo de enclave», y canalizando por otro, las inversiones extranjeras hacia el sector industrial. La reforma agraria ha suprimido la presencia extranjera en el sector agropecuario, y el capital extranjero ha sido eliminado de la banca, lo que sí es de evidente transcendencia. Ya hemos señalado el control estatal que se ejerce sobre las inversiones extranjeras en la industria, obligando a contratar, tanto el plazo de reinversión, como los beneficios que se consideran razonables, limitando en cada empresa al 33 % la cantidad de capital extranjero que puede permanecer permanentemente en el país. Otra cuestión es, hasta qué punto el gobierno peruano conseguirá capitales en estas condiciones y cuál es la capacidad objetiva del estado peruano para ejercer un control eficiente sobre el capital.

Instrumento primordial para conseguir estos objetivos es una política exterior más independiente y flexible, que salte las barreras de bloques, de por sí, cada vez de menor significación. El gobierno peruano ha establecido relaciones diplomáticas y comerciales con los países comunistas, tanto con la Unión Soviética y aliados, como con la República Popular China, e incluso, recientemente — en julio de 1972 — con Cuba, decisión considerable dentro del sistema interamericano, negociando ayuda técnica y financiera con todos los países del mundo, de Sudáfrica a Checoslovaquia. La apertura a los países comunistas, sin embargo, no ha producido el milagro que los partidos comunistas hace lustros habían anunciado para tal eventualidad: sus recursos son muy limitados y las condiciones no se diferencian fundamentalmente de las que ofrecen los países capitalistas. En todo caso, se procura diversificar la procedencia de los capitales extranjeros con el fin de contrarrestar su influencia, mostrando especial interés en la colaboración con Japón y la Europa Occidental, pero sin olvidar que en la región, siguen siendo los Estados Unidos la fuente principal de capitales.

7. Carácter del reformismo peruano

La labor del gobierno militar en estos cuatro años es impresionante y supera con mucho lo que la izquierda, dentro de un esquema abstracto de

«contradicciones de clase», había considerado realizable. Con un crecimiento del producto interno bruto de cerca del 7 % anual, se han llevado a cabo reformas importantes: el latifundio está en vías de desaparecer, las relaciones con el capital extranjero se han modificado sustancialmente y el estado posee los instrumentos — control del comercio exterior, de la banca y las finanzas, de la infraestructura del país y de las fuentes básicas de riqueza — para poner en marcha un programa de industrialización. Lo que hace cinco años parecía en el Perú meta inalcanzable, es hoy una realidad vivida: el estado es capaz de imponer una política de desarrollo, frente a intereses minoritarios, nacionales o extranjeros.

Ello no quiere decir, ni mucho menos, que se haya operado una revolución: no ha habido ningún desplazamiento rápido y violento de las estructuras de poder dadas. Sí, en cambio, una renovación, que a la vez que supera la honda crisis por la que pasaron en los últimos lustros, ha de producir a largo plazo, digamos 20 años como mínimo, transformaciones sustanciales, tanto en el tipo de relaciones humanas, como en los niveles de vida. Importa, pues, determinar el *carácter* de estos cambios — límites y posibles vicisitudes — así como el tipo de conflictos que conlleva el reformismo militar.

Los mismos que se habían hartado de demostrar que el «desarrollismo» no podía romper el círculo vicioso del subdesarrollo, se apresuraron a caracterizar de «desarrollista» a la experiencia peruana. En este caso, habría que dejar constancia de un «desarrollismo» capaz de llevar a cabo transformaciones de envergadura. En realidad, la etiqueta de «desarrollista», sin dejar de convenir a los militares peruanos — preocupados en primer lugar, desde esquemas de CEPAL, por el desarrollo socioeconómico del país — no significa gran cosa y en mayor o menor medida es aplicable a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

«Nasserismo» o «populismo militar»³² son denominaciones no más esclarecedoras. La alusión al militarismo egipcio, empeñado también en el desarrollo del país, y que, manteniendo un frente amplio de clases, se opondría al «imperialismo», o la mención del peronismo como ejemplo típico de populismo militar en América Latina, permite ciertamente depurar semejanzas innegables, pero también rotundas diferencias. Estos términos, tal vez utilizables en una clasificación general de los tipos de militarismo, no sirven en el momento de especificar la originalidad de la experiencia pe-

32. Julio Cotler, «Politische Krise und Militärpopulismus in Peru», en *Der Fall Peru, Nasserismus in Lateinamerika zur Überwindung der Unterentwicklung?*, Peter Hammer Verlag, Wuppertal, 1971.

ruana. No se trata de subrayar su *cualidad genérica*, por lo demás harto evidente — militarismo reformista — sino de hacer patente las *diferencias específicas* que lo distinguen de experiencias similares.

Insistir en la «originalidad» de la «revolución peruana», así como en su carácter «abierto», «procesual», imposible de quedar subsumido en categorías preestablecidas — «ni capitalismo ni comunismo» — es la actitud propia de los ideólogos del régimen. Cuando se deciden a expresar en que consistiría esta originalidad, no salen del plano de la retórica vacua: «la esencia humanista de esta revolución» radicaría en la unidad indisoluble, como meta y como proceso, de la justicia y la libertad, de modo que «la libertad sea realmente dimensión esencial de la justicia, a su vez que ésta es dimensión esencial de la libertad»³³. La izquierda, en cambio, tiende a cerrar los ojos ante todo aquello que no encaje en sus esquemas preconcebidos, recurriendo una vez más, al viejo arsenal de conceptos, a los que se les añade, para rejuvenecerlos, la partícula neo (neo-capitalismo, neo-imperialismo).

Para Aníbal Quijano³⁴, el proceso peruano se agota en la transformación del viejo «imperialismo de enclave» por un nuevo tipo de imperialismo urbano-industrial, lo que implica la modificación correspondiente de las estructuras internas: un capitalismo urbano-industrial sustituye a formas semicoloniales y precapitalistas. Esta sustitución se hizo imprescindible por la crisis profunda, tanto de las estructuras imperialistas de enclave, como de las oligarquías tradicionales, crisis que en la década de los sesenta, radicalizó profundamente la presión popular, sobre todo campesina.

Un esquema semejante significa un aporte indudable, en cuanto subraya los esfuerzos peruanos por adaptarse a los nuevos condicionamientos mundiales — crisis del imperialismo secular, coexistencia y hasta colaboración pacífica entre los dos grandes bloques — así como el afán de dar salida a la crisis interna, realizando reformas sustanciales. El empeño, sin embargo, de dar cuenta de esta nueva situación duplicando los conceptos de capitalismo e imperialismo con sus dobles, «neo-capitalismo y «neo-imperialismo» no deja de implicar malentendidos, ambigüedades y contradicciones.

Por lo pronto, si las reformas del gobierno militar no comportan más que la consolidación de un «nuevo capitalismo», más homogéneo, al ser eliminados los elementos precapitalistas y semicoloniales, la izquierda mar-

33. Carlos Delgado, «La Revolución peruana como posición», *Oiga*, Lima, números 414 y 415.

34. Aníbal Quijano, *op. cit.*

xista peruana no hace más que recurrir, aunque de manera subrepticia y vergonzante, al desgastado esquema dualista y a su concepto de «modernización»: en efecto, el capitalismo peruano antes del golpe militar estaría vinculando a sectores «precapitalistas», «feudales» «semicoloniales», que precisamente el nuevo régimen se encarga de eliminar³⁵.

El doblete «neo-imperialismo» no parece menos cuestionable. Imperialismo sin más, o viejo imperialismo de enclave, alude al control extranjero de recursos primarios — agrícolas o minero — extractivos. Neo-imperialismo, en cambio, implicaría el predominio del capital extranjero en el sector urbano-industrial. Desde los años cincuenta, se observa en el Perú, junto con el control imperialista de los sectores primarios, un desarrollo de un sector urbano-industrial, asimismo bajo control extranjero. La función de los militares consistiría en realizar las reformas oportunas para que se produzca una transferencia del capital extranjero del sector primario al urbano-industrial, lo que en último término significaría acomodar la realidad nacional a las exigencias del imperialismo de hoy.

Aunque esta fuese la intención del gobierno, los hechos no muestran por ahora tanto una transferencia del capital extranjero del sector primario al industrial, como una modificación sustancial de las condiciones — de las reglas de juego — a las que tiene que acoplarse. Eliminado el capital extranjero del sector agrícola — que constituía de por sí un residuo sin demasiada importancia — las inversiones extranjeras continúan centrándose en el sector minero-extractivo, pero modificadas sustancialmente las condiciones en que se aceptan. Bien pudiera pensarse entonces, que lo que define al nuevo imperialismo son estas nuevas condiciones, sin duda mucho más ventajosas para el desarrollo del país. En todo caso, la acumulación de las inversiones en el sector urbano-industrial, conlleva modificaciones importantes, tanto en la dinámica de clases, como en el nivel de vida de los peruanos, que no cabe dejar de subrayar.

La argumentación del neo-marxismo peruano sorprende tanto desde los supuestos del marxismo, como desde las implicaciones de orden práctico que conlleva. El marxismo tradicional aplaude al gobierno como aquel que transforma una sociedad agraria semifeudal en una burguesa e industrial,

35. Esta conformación económico-social se encontraba, a su vez, íntimamente ligada y combinada con formas precapitalistas de producción y de relación social, que sentaron las bases para la profunda heterogeneidad social y cultural que singulariza al Perú en el contexto latinoamericano y que dio pie para que durante mucho tiempo ciertas corrientes ideológicas postularan la naturaleza “feudal-burguesa” de la estructura de la sociedad peruana», Julio Cotler, «Bases del Corporativismo en el Perú», *Sociedad y política*, n.º 2, octubre 1972, pág. 3.

poniendo énfasis en lo que esto significa en formas y niveles de vida, así como las contradicciones que se derivan de este proceso. Sin aceptar las realizaciones del régimen como definitivas, las apoyaría en lo que tienen de progresivas: y que en el contexto peruano caben reformas burguesas progresivas, lo han hecho patente los militares. El neo-marxismo, en cambio, pasa por alto los aspectos positivos de estas transformaciones, para denotarlas en bloque como simple «acoplamiento» a las necesidades del imperialismo. El lector no se libra de la impresión de que, al final, el «neo-capitalismo» y el «neo-imperialismo» van a resultar más terribles que los géneros conocidos. Al minimizar las realizaciones del régimen, así como la oposición oligárquica — al parecer completamente en declive, pero que sin los militares hubiera dado y aún con ellos puede todavía dar mucha guerra — y no contar con un movimiento de masas que represente una alternativa real, la crítica actual de la izquierda puede contribuir a preparar el caldo a las fuerzas más reaccionarias del país. No está tan lejos la experiencia de la izquierda argentina, aliada de hecho con los elementos más puros de la oligarquía en su combate contra el peronismo, para terminar por reconocer ciertos elementos progresistas, cuando ya Perón reposaba en el exilio.

Existe acuerdo general que con un paro de prácticamente el 24 % de la población activa, si se incluyen las variadísimas formas de subempleo³⁶ y con un alza cuantiosa del coste de la vida, sobre todo en Lima, no es posible indefinidamente predicar revolución, manteniendo a los sectores populares al margen de una participación real. El modelo tecnocrático de un desarrollo capitalista, impulsado desde el estado, se hace cada día más cuestionable, incluso, entre los militares. Las inversiones privadas en las cantidades enunciadas por el plan, siguen brillando por su ausencia. El gobierno anda a la búsqueda de una política de recambio, que a no dudar, dado sus implicaciones sociales, será otra fórmula tecnocrática que intente, por medio del montaje de nuevas instituciones, poner en armonía contradicciones muy reales.

La perspectiva del estado, de todo estado, es la del bien común, que niega la lucha de clases como subversión inaceptable. Los militares peruanos han adoptado una terminología revolucionaria, eso sí, evitando cualquier análisis de clase. Para ellos no existen más que «buenos y malos peruanos». Los buenos, la población en su conjunto, con la sola excepción de los «políticos», que anteponen su provecho personal — corrupción — y

36. El desempleo constituye el problema más acuciante del país. La Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) en noviembre de 1972 se ocupó de ello, auspiciando la creación de «empresas sociales», es decir, cooperativas de producción que empleen poco capital y mucha mano de obra.

el del partido y localidad — caciquismo — a los verdaderos intereses nacionales. Los conflictos sociales no serían en el fondo más que obra de la cizaña de los «políticos». Lo sorprendente entonces es que eliminados éstos, o por lo menos mantenidos bajo control, no se haya logrado erradicar conflictos y tensiones sociales. Se han producido huelgas incluso en los complejos agroindustriales, que en teoría pertenecen a los trabajadores, y la programada «comunidad industrial» no ha impedido en 1970 y 1971 un amplio movimiento huelguístico del proletariado minero, que ha obligado al ejército a reaccionar con las tradicionales medidas de represión.

La contradicción básica del régimen radica, por un lado, en su afán de reformas, cuyo éxito depende del apoyo, o cuanto menos, pasividad aquiescente de las masas populares, ya que cuenta de por sí con la hostilidad de las viejas oligarquías y de los «políticos», y por otro, en su paternalismo tecnocrático, que degrada a los sectores obreros y campesinos a meros ejecutores de la política del gobierno, de quienes se espera, además de una adhesión inquebrantable, la capacidad de aguantar resignadamente «los inmensos sacrificios que exige la lucha contra el subdesarrollo».

El Plan de Desarrollo 1971-75 considera un monto de inversión de cerca de 6.000 millones de dólares, la mayor parte financiada con recursos propios. Ello significa la necesidad perentoria de mantener «la paz social», sin un aumento sensible de los niveles de ingreso. Una política de desarrollo acelerado precisa del control estatal de los recursos e instrumentos económicos, como de los resortes sociales: partidos, sindicatos, organizaciones campesinas. Las medidas de control económico sublevan a los grupos empresariales, como las de control social, a los políticos, y sindicales.

Estas últimas se han concretizado, desde marzo de 1972, con la creación de SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social), con el fin de movilizar amplios sectores de la población — pobladores de las barriadas, ahora denominadas «pueblos jóvenes», organizaciones campesinas, sindicales, juveniles, profesionales — en favor de los objetivos socioeconómicos del régimen, lo que implica, ciertamente, el impedir o por lo menos controlar las actividades de organizaciones concurrentes. Para ello se recurren a modelos de integración vertical y de segmentación local, insistiendo en una armonización de intereses de clase, que ha llevado a Julio Cotler a hablar de «un diseño político de factura corporativa»³⁷.

Una integración nacional en un frente común de clases, es requisito esencial para una política de desarrollo. Decisivo es únicamente, si este aparato de movilización social controlada funciona al servicio de una política

37. Julio Cotler, artículo citado, pág. 10.

de transformaciones reales, de crecimiento económico y de desarrollo industrial, o se convierte en una camisa de fuerza para conservar privilegios de clase en una situación de estancamiento económico y social. Por ahora, cabe en el Perú barajar la primera hipótesis, pero no hay garantía de que en unos años, agotado el impulso reformista, prevalezca la segunda.