

# ¿POR QUÉ EL AUTOGOLPE? FUJIMORI Y EL CONGRESO, 1990-1992

por Charles D. Kenney\*

## Introducción<sup>1</sup>

Si en 1990 Alberto Fujimori hubiera sido elegido con una mayoría en el Parlamento, no hubiera tenido lugar el autogolpe del 5 de abril de 1992. Fujimori habría gobernado quizás en desmedro de las instituciones políticas, pero sin cerrarlas, si hubiera contado con una mayoría parlamentaria en el Congreso, tal como consiguió en noviembre de 1992 y en abril de 1995, y tal como tuvieron sus predecesores.

No es mi propósito reducir la explicación del autogolpe sólo al conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Un evento como el autogolpe tiene causas múltiples y complejas: por lo tanto, se debe examinar otros actores (el Poder Judicial, los militares, los empresarios y la comunidad internacional, entre otros) y considerar distintos planos de análisis (desde la personalidad y el estilo del Presidente, hasta los efectos de la peor crisis nacional de este siglo). Creo, sin embargo, que las relaciones entre el Congreso y Fujimori fueron de central importancia en el quiebre de la democracia en el Perú en 1992, y que no se puede entender estos eventos sin una comprensión cabal de estas relaciones.

Este artículo ha sido extraído de un trabajo mucho más amplio, el cual además de describir lo sucedido y examinar interpretaciones alternativas de los hechos, intenta también pensar sus consecuencias para el futuro de la

---

\* Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame

<sup>1</sup> La investigación que dio lugar a este artículo fue financiada por el Helen Kellogg Institute for International Studies de la University of Notre Dame. Quiero agradecer a los más de 60 políticos y analistas que entrevisté, por el tiempo y confianza que me brindaron. También quisiera agradecer a Kevin Krause, Scott Mainwaring, Aníbal Pérez, y otras colegas de la Universidad y del Instituto Kellogg por sus comentarios a versiones previas de este trabajo, y a Montserrat Baranda, Eugenio Ortega y Caridad Marchand por corregir la versión en castellano. Una versión de este artículo fue publicada bajo el título "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992", en *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*, compilador Fernando Tuesta Soldevilla. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

democracia en el Perú.<sup>2</sup> Debido a limitaciones de espacio, en el presente artículo me limito a analizar el vínculo entre las relaciones presidenciales-parlamentarias y el autogolpe. Casi todos los autores que han tratado el tema del autogolpe reconocen que hubo conflicto serio entre el Presidente y el Congreso (Abad y Garcés 1993, Arias 1994, Lauer 1994, Mauceri 1995, McClintock 1994, Paniagua 1992, Pease 1994, Planas 1992, Roberts 1995, Rospigliosi 1995, Rubio 1992, Tudela 1993), pero sólo algunos ven estas relaciones como una de las causas principales del autogolpe (Cameron 1994, Cotler 1993, Delgado-Guembes 1992, Ferrero Costa 1993, Schmidt 1994).

Lo curioso es que antes del autogolpe, fueron los opositores a Fujimori quienes denunciaron el conflicto entre los Poderes del Estado, y quienes advirtieron que se preparaba un golpe, mientras que Fujimori desmentía la existencia de un conflicto de Poderes, a la vez que criticaba al Congreso y a los partidos políticos. Después del autogolpe se invirtieron los papeles: fueron los que se opusieron a Fujimori quienes muchas veces insistieron que no hubo un conflicto de Poderes, y fueron los que apoyaron al Presidente quienes hablaron de un conflicto de tal gravedad que había sólo dos alternativas: o se iba el Congreso o se iba Fujimori (ver, por ejemplo, las intervenciones de representantes de ambas perspectivas en Acurio 1992).

Pero no es cuestión solamente de analizar los conflictos que emergieron en el período 1990-1992 entre el Congreso y Fujimori. Hay que tomar en cuenta la manera cómo la relación constitucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, combinada con la fragmentación y la polarización del poder político en el Congreso, pueden haber influido en los cálculos estratégicos de Fujimori, inclusive desde antes de asumir la presidencia en julio de 1990.

El presente trabajo pretende explorar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo previas al autogolpe. En primer lugar, describo el contexto histórico e institucional en torno al cual ocurrieron estos hechos: la crisis militar y económica por un lado, y las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980 por el otro. Luego analizo la fragmentación y la polarización del poder político tras los resultados electorales de 1990. Es entonces donde paso a considerar la decisión fundamental que enfrentó Fujimori al iniciar su gobierno: ¿con quién gobernar? Posteriormente presento una cronología selectiva y condensada que narra la evolución de las relaciones entre el Congreso y el Presidente hasta el autogolpe, para finalmente llegar a

---

<sup>2</sup> Este artículo es una versión revisada y aumentada de la segunda parte de KENNEY (1995).

conclusiones sobre la importancia que estas relaciones tienen para entender el autogolpe.

## **La Crisis Militar y Económica**

Al ser elegido Fujimori en 1990, el Perú agonizaba en medio de una crisis de múltiples dimensiones que por momentos parecía amenazar la vida misma de la nación. Al finalizar la Presidencia de Alan García, la economía estaba destrozada. El Perú estaba aislado de la comunidad financiera internacional, el PBI había caído casi 20% en los dos años previos y la tasa de inflación anual había llegado a 2,776% (Wise, 1994, pág. 80). En el aspecto militar, el Estado peruano se encontraba sitiado por las insurgencias de Sendero Luminoso y el MRTA que, junto a las fuerzas del gobierno, habían sido responsables por la muerte de más de 17.119 personas desde 1980 (con la pérdida de más de 3.198 vidas sólo en 1989). Las pérdidas económicas causadas por la subversión igualaban la deuda externa peruana. Durante la Presidencia de Belaúnde (1980-1985) los insurgentes habían cometido 5.880 atentados; durante el gobierno de García (1985-1990), esta cifra se duplicó a 11.937 (Chipoco, 1992, pág. 224). La mayoría de la población y 45% del territorio nacional se encontraban en zonas declaradas en emergencia. Más importante que las cifras, fue la preocupación creciente de expertos y de la población en general de que el Estado peruano podría derrumbarse y así ser derrotado por los insurgentes.

Es evidente, entonces, el motivo que Fujimori tenía para priorizar la recuperación económica y el éxito en la guerra anti-subversiva por encima de todos los otros objetivos gubernamentales. Si no se revertía rápidamente la tendencia negativa en la que se hundía el país, Fujimori enfrentaba la posibilidad no sólo de que su gobierno fracasara, sino de que el país mismo se destruyera.

## **Las Reglas de Juego Constitucionales**

Las circunstancias que rodearon al último golpe en 1968 fueron muy distintas a las que rodearon el autogolpe de 1992. Hubo, sin embargo, por lo menos un punto en común significativo: en ambos casos, el Presidente había sido elegido sin mayoría parlamentaria en el Congreso.

Durante el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968) los partidos de la oposición censuraron a varios ministros, bloquearon el programa legislativo

de Acción Popular y provocaron una aguda crisis fiscal. Belaúnde no hizo caso a quienes reclamaron la disolución del Congreso. Elementos reformistas dentro del Ejército peruano decidieron llevar a cabo el golpe cuando les pareció que las reformas que el país requería no se realizarían y cuando se convencieron de que el partido que más posibilidades tenía para ganar las elecciones programadas para 1969, el APRA, tampoco las llevaría a cabo (Cotler 1978, Hoyos Osoreo 1969, Jacquette 1971, McClintock 1994).

La Constitución de 1933, vigente en la década de los sesenta, le dio al Presidente pocos instrumentos para resistir al Congreso cuando éste censuraba a los ministros, bloqueaba legislación, o autorizaba gastos desfinanciados. Los autores de la Constitución de 1979 buscaron fortalecer al Poder Ejecutivo para remediar este defecto, dándole la potestad de observar las leyes (aunque el Congreso podía insistir en una ley con los votos de la mayoría más uno del número legal de sus miembros) y aumentando la participación del Ejecutivo en la definición del presupuesto nacional (artículos 190-193 y 197-199).

La Constitución de 1979 también dio al Ejecutivo dos caminos para legislar directamente. El Congreso, según el artículo 188, podía delegar al Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas y por un plazo determinado. Por otro lado, el artículo 211, inciso 20, otorgó al Presidente la capacidad de "dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso". Los alcances de este artículo fueron establecidos a lo largo de la década de los 80 por un proceso que Eguiguren (1990, pág. 215) llama "mutación constitucional". Belaúnde dictó 667 medidas extraordinarias al amparo de este artículo, y 1033 fueron dictadas por García (Delgado-Guembes, 1992, pág. 226).

El artículo 231 dio al Ejecutivo la facultad de decretar el estado de emergencia, prorrogable cada sesenta días sin la aprobación del Congreso, y de decretar el estado de sitio, cuya prórroga requería la aprobación del Congreso.

El Congreso mantuvo en la Constitución de 1979 la capacidad de ejercer control político sobre el Ejecutivo por medio de la interpelación y censura de los ministros, pero con algunos cambios. A partir de 1980, la interpelación requería la aprobación de no menos de un tercio de los diputados (antes había sido el quinto de los diputados o de los senadores), y la censura requería el voto conforme de más de la mitad del número legal de diputados (antes había sido una mayoría simple), (artículos 225-226). La innovación más significativa en esta materia se encontró en el esfuerzo de la Constitución de 1979 de equilibrar el poder del Congreso para censurar a los ministros, con el poder del Presidente de disolver la Cámara de Diputados "si ésta ha censurado o



negado confianza a tres Consejos de Ministros" (artículo 227). Al disolver la Cámara, el Presidente tenía la obligación de convocar nuevas elecciones dentro de treinta días (artículo 228); no podía disolver la Cámara de Diputados durante el estado de emergencia o de sitio, ni más de una vez durante su mandato, ni tampoco durante el último año del mismo. El Senado no podía ser disuelto (artículos 229-230).

Según la Constitución de 1979, los ministros eran los responsables políticos por los actos del Presidente que ellos habían refrendado. El Presidente sólo podía ser acusado y removido del cargo durante su mandato por traición a la patria, por impedir elecciones, por disolver el Congreso (salvo por lo dispuesto por el artículo 227), o por impedir la reunión o funcionamiento del Congreso, del Jurado Nacional de Elecciones, o del Tribunal de Garantías Constitucionales (artículo 210). Sin embargo, una mayoría simple en la Cámara de Diputados podía acusar al Presidente ante el Senado por cualquiera de estas causales, y una mayoría simple en el Senado podía suspender al Presidente en el ejercicio de su función y someterlo a juicio. Por otro lado, una mayoría simple del Congreso podía declarar vacante la Presidencia por varias razones, incluyendo la "incapacidad moral" del Presidente (artículo 206, inciso 1). Suspendido el Presidente o declarada vacante la Presidencia, el Primer Vice Presidente asumiría las funciones de Presidente (artículo 208).

En resumidas cuentas, aunque el Ejecutivo se había fortalecido significativamente en la Constitución de 1979, una mayoría opositora en ambas cámaras del Congreso podía aprobar leyes contrarias a la voluntad del Ejecutivo, negarle al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, censurar a los ministros uno por uno sin restricciones, acusar constitucionalmente al Presidente o declarar vacante la Presidencia. Sin el apoyo de la mayoría en el Congreso, el Ejecutivo sólo podía decretar medidas extraordinarias en materia financiera y económica, declarar y prorrogar el estado de emergencia y declarar (pero no prorrogar) el estado de sitio.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre la Constitución de 1979, ver CHIRINOS SOTO (1991), EGUIGUREN (1987), EGUIGUREN (1990), PAREJA (1987), RUBIO y BERNALES (1988), y SCHMIDT (1994). El régimen constitucional peruano de 1979 es clasificado como "president-parliamentary" por SHUGART y CAREY (1992).

## La Fragmentación y la Polarización del Poder Político

En 1990 Fujimori tuvo que enfrentar el problema de cómo gobernar sin mayoría propia en el Congreso. A pesar de haber recibido el 63% de los votos en la segunda vuelta, su movimiento sólo contaba con el 18% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 23% de los escaños en el Senado. Para gobernar con el Congreso, Fujimori tendría que formar una coalición multipartidaria que apoyara su gobierno, sus políticas económicas y militares, y que fuera capaz de durar cinco años. Los obstáculos a la formación de una coalición de esta naturaleza eran significativos. En primer lugar, el sistema de partidos en 1990 se encontraba polarizado, haciendo la formación de alianzas de gobierno entre el APRA y el FREDEMO, o el APRA y la Izquierda Unida, o la Izquierda Unida y el FREDEMO virtualmente imposibles. En cambio, sí eran concebibles las alianzas temporales de oposición: por ejemplo, la IU y el FREDEMO contra el APRA, o la IU y el APRA contra el FREDEMO. Fujimori y Cambio '90 miraban desde fuera a este sistema de partidos, constituyéndose un nuevo polo cuya relación con los otros quedaba por definir.

**CUADRO 1: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1990-1992**

BLOQUES POLÍTICOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS
Cambio '90	32	17,75%
FREDEMO (Acción Popular-26, PPC-25, Libertad-9, SODE-2)	62	34,45%
APRA	53	29,45%
Izquierda Unida	16	8,90%
Otros (FIM-7, IS-4, FRENATRACA-3, Independents-3)	17	9,45%
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>

Fuente: TUESTA SOLDEVILLA (1993, pág. 530). Elaboración: el autor.

Como resultado de las elecciones de 1990, los escaños en la Cámara Baja quedaron repartidos entre diez grupos que se ubicaban en cuatro bloques políticos, más los "otros" (Ver Cuadro 1). Cambio '90 tenía sólo 32 escaños:

por lo tanto, Fujimori necesitaba el apoyo de por lo menos 59 votos adicionales para tener mayoría. Los partidos del FREDEMO tenían 62 escaños, el APRA tenía 53, la Izquierda Unida tenía 16, y los grupos restantes tenían 17. Para gobernar efectivamente, Fujimori tenía que lograr el apoyo sostenido de los 62 diputados del FREDEMO, o tenía que crear una coalición duradera con los 53 diputados del APRA, y por lo menos 6 diputados más de los otros grupos (en el Senado había una situación parecida: Cambio '90 sólo controlaba 14 escaños, siendo necesarios 32 para tener mayoría). Fujimori, sin embargo, ni siquiera podía contar con el apoyo de todos los diputados de su propia agrupación: en el primer gran conflicto entre Fujimori y el Congreso en enero de 1991, 10 de los 32 diputados de Cambio '90 votaron con la oposición y contra Fujimori. Poco después, cinco de ellos fueron expulsados de Cambio '90 (*Resumen Semanal* 4-10 enero, 17-24 enero y 15-21 marzo 1991).

Entre una coalición con los partidos del FREDEMO y una coalición que tuviera el APRA como eje, esta última tenía aun menos posibilidades de éxito. En primer lugar, el APRA estaba profundamente desacreditado tras el gobierno de Alan García, tanto entre el electorado peruano como entre lo que Sinesio López (1994) ha llamado los "poderes fácticos" - militares, empresarios y la comunidad internacional. Fujimori necesitaba el apoyo tanto del pueblo peruano, como de los poderes fácticos para gobernar con éxito. En segundo término, los diputados de Cambio '90 y del APRA sumaban sólo 85: faltarían por lo menos seis diputados adicionales firmemente comprometidos con la coalición para alcanzar una mayoría. Adicionalmente, los grupos restantes se encontraban en una situación de lejanía respecto del APRA, por lo que había pocas posibilidades de construir una alianza multipartidaria duradera con el APRA como eje.

¿Por qué Fujimori no formó una alianza parlamentaria con los partidos del FREDEMO? Después de la primera vuelta, Vargas Llosa ofreció renunciar a la segunda vuelta para que se formara una alianza entre el FREDEMO y Fujimori, pero días después decidió no renunciar (Vargas Llosa, 1993, págs. 475-488). La campaña para la segunda vuelta (entre abril y junio de 1990) generó un ambiente virulento y amargo. Algunos de los partidarios del FREDEMO cuestionaron la peruanidad de Fujimori, llegando a sostener que un japonés hijo de inmigrantes era incapaz de representar a la nación. En mis entrevistas encontré que el racismo marcó la actitud de algunos Fredemistas hasta años después. Por ejemplo, un ex-diputado que también había sido uno de los líderes del FREDEMO, me dijo que las causas del autogolpe podían resumirse en "dos palabras: Pearl Harbor. Eso es. ¿Qué pasó en Pearl Harbor? Estos japoneses son traicioneros" (entrevista 94.7.6.1). Pasando del racismo a la religión, los Fredemistas también acusaron a Fujimori de ser un caballo de

Troya para los evangélicos, quienes supuestamente buscaban denigrar a la Iglesia Católica y subvertir el carácter católico de la nación. Hubo también intentos de ligar a Fujimori no sólo con el APRA sino hasta con Sendero Luminoso. No debe subestimarse el rencor y la desconfianza que separaban a Fujimori del FREDEMO después de la segunda vuelta.

Un segundo obstáculo para el establecimiento de una coalición fue el descrédito en que habían caído los partidos del FREDEMO. Por un lado, los dos partidos principales del FREDEMO, AP y el PPC, habían fracasado en su primera experiencia de gobierno nacional (1980-1985) y en algunos de los gobiernos locales. Hay que recordar que AP recibió sólo el 7.3% de los votos en la elección presidencial de 1985, y el PPC sólo el 11.9%. Por otro lado, el público percibía a los partidos del FREDEMO como los representantes de la clase alta, mas no de los sectores medios (con la parcial excepción de AP) ni de los sectores populares (Ver Cuadro 2). Entrar en alianza con estos partidos significaba para Fujimori correr el riesgo de perder la imagen de independiente y de centrista que tanto éxito le había traído.

## CUADRO 2: REPRESENTACIÓN DE CLASE DE LOS PARTIDOS

¿Cree Ud. que este partido representa a la clase alta, a la clase media o a la clase baja?

	LIBERTAD	PPC	AP	APRA	C '90	IS	IU
Clase Alta	64.7%	62.3%	44.7%	28.8%	17.7%	8.0%	10.8%
Clase Media	12.7%	16.7%	30.3%	29.0%	43.2%	21.2%	25.2%
Clase Baja	2.7%	1.7%	4.5%	12.2%	13.5%	24.8%	32.3%
Todos	2.0%	1.8%	2.5%	5.0%	6.3%	1.7%	2.2%
Ninguno	4.3%	4.7%	5.8%	13.3%	5.2%	13.0%	12.7%
No Responde	13.6%	12.8%	12.2%	11.7%	14.1%	31.3%	16.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: IMASEN, diciembre de 1991. Elaboración: el autor.

En tercer lugar, Fujimori necesitaba una alianza que le apoyara vigorosamente durante los cinco años de su mandato: una coalición que no desvaneciera. ¿Qué podía esperar de los partidos del FREDEMO? Es preciso recordar que el FREDEMO era un frente de partidos y movimientos cuyos



intereses particulares entraban frecuentemente en conflicto. Un ejemplo de ello fue cuando el desacuerdo sobre candidatos para las elecciones municipales de 1989 llevó a Vargas Llosa a renunciar como candidato a la Presidencia e irse del país hasta que los partidos del FREDEMO lograron ponerse de acuerdo. Si Vargas Llosa, cuya figura internacional había merecido el respeto de los Fredemistas, tenía tanta dificultad en mantener la unidad del frente, es fácil imaginar por qué Fujimori, menospreciado por los Fredemistas, no creyera que todos los partidos del FREDEMO le apoyarían disciplinadamente a través de las dificultades propias de gobernar un país al borde del abismo durante cinco años.

No podemos concluir que hubiera sido imposible formar una coalición que durara cinco años, pero debemos reconocer que había muchos y buenos motivos para que alguien en la posición de Fujimori dudara de que un gobierno de coalición hubiera tenido éxito.

### **La decisión crítica: ¿con quién gobernar?**

Al iniciar su gobierno, Fujimori se encontró con la necesidad urgente de estabilizar la economía y derrotar a la subversión. Como, también, lograr estas metas mediante el fragmentado y polarizado poder político en el Congreso y las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980. El problema político clave para Fujimori fue cómo alcanzar la estabilización de la economía y la pacificación, dada la composición del Congreso y el marco constitucional vigente. ¿Con el apoyo de quiénes debería gobernar?

La primera decisión clave adoptada por Fujimori fue la de gobernar con el apoyo de la comunidad financiera internacional y adoptar un plan de estabilización económica ortodoxa - un programa de "shock" - abandonando sus promesas electorales. Diez días después de emerger victorioso en la segunda vuelta electoral contra Vargas Llosa, Fujimori ya estaba "dejando atrás la imagen del candidato 'populista' y heterodoxo para asumir el rol de un presidente electo ortodoxo y ajustador" (*Resumen Semanal*, 22-27 junio 1990). El 20 de junio, el asesor presidencial Esteban Hnylicza anunció un acuerdo con los representantes del FMI, la ONU y el Banco Mundial, y el 22 de junio el asesor heterodoxo Oscar Ugarteche renunció del equipo presidencial (*Resumen Semanal*, 22-27 junio 1990). Unos días después, el Presidente electo Fujimori emprendió una gira internacional donde visitó los Estados Unidos, Europa y Asia. Hernando de Soto y Javier Pérez de Cuellar (entonces Secretario General de las Naciones Unidas) organizaron una reunión en Nueva York con Michel Camdessus, Enrique Iglesias y Barber Conable, donde se negoció un plan de estabilización

económica y de reinserción en el sistema financiero internacional. El 30 de junio, sólo tres semanas después de la elección, Fujimori ya anunciaba un plan de austeridad que incluía incrementos fiscales de 300%, privatizaciones, y otras medidas drásticas (*New York Times*, 1º julio 1990). Al regresar a Lima, Fujimori reconoció que no podía cumplir con sus promesas electorales e hizo hincapié sobre la necesidad de un ajuste económico drástico (*Resumen Semanal*, 6-12 julio 1990). Los asesores heterodoxos que todavía quedaban en el equipo de Fujimori renunciaron inmediatamente.

La segunda decisión que Fujimori tomó fue la de gobernar con el apoyo directo de las Fuerzas Armadas, una opción simbolizada por la mudanza del Presidente electo al Círculo Militar entre el 11 y el 28 de julio de 1990. La complacencia de Fujimori para con los militares provocó advertencias tempranas acerca de la posibilidad de una dictadura cívico-militar emergente (*Oiga*, 6 agosto 1990). Desde el punto de vista de Fujimori, había por lo menos tres razones para gobernar con el apoyo directo de las Fuerzas Armadas: primero, una relación cercana con los militares fue necesaria para combatir con eficacia a Sendero Luminoso y el MRTA, y lograr la pacificación sin la cual su gobierno fracasaría; segundo, Fujimori contaba sólo con el apoyo de su endeble movimiento político y necesitaba urgentemente el apoyo institucional que las Fuerzas Armadas podían ofrecerle; y tercero, aliarse con los militares fue la mejor forma de prevenir y evitar un movimiento golpista en su contra. Según algunas fuentes, sectores de las Fuerzas Armadas habían estado preparándose para un eventual golpe desde 1989 (Entrevistas 94.6.10.1, 94.6.20.1, 94.7.14.1; Revista *Sí*, 18 y 25 noviembre 1990). Como advirtió el General (ret.) Luis Cisneros después de la primera vuelta electoral,

“Los golpes de estado no se han eliminado de la historia política del Perú, en la medida en que los gobiernos no sean capaces de gobernar bien. Se puede venir el caos. No sé si a los 90 días, a los 6 meses, no lo sé. Se puede venir el caos. De lo que sí estoy convencido, después de 40 años de haber vivido en el Ejército, es que las Fuerzas Armadas no permitirán que el país se vaya a una anarquía. No podemos dejar que el país se vaya al diablo. No es vocación golpista de las Fuerzas Armadas ni mucho menos del general Cisneros. Es un sentido de responsabilidad. Frente al caos, alguien tiene que sacar la cara. Y ese alguien, el más llamado a sacar la cara, son las Fuerzas Armadas. Ojalá no se presente esa situación” (Expreso, 29.4.90, citado en *Resumen Semanal* 13, 567, pág. 5).

Si Fujimori no lograba consolidar el apoyo de los militares, podía ser una fácil víctima de un golpe de estado. También era evidente que si Fujimori no quería ser presa de las Fuerzas Armadas, tenía que encontrar una forma de

controlar a la jerarquía militar. Esto implicaba depurar la jerarquía militar de aquellos cuya lealtad fuera cuestionable, y ascender a los que apoyaran al Presidente. El primer acto de Fujimori como Presidente fue clarísimo al respecto: el mismo día que juramentó, mandó a retiro a los comandantes generales de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea.<sup>4</sup>

Es fácil de entender por qué Fujimori vio el apoyo sostenido de las Fuerzas Armadas y de la comunidad financiera internacional como el *sine qua non* de un gobierno exitoso. El problema, entonces, fue cómo gobernar con el Congreso. Como hemos visto, hubo serios obstáculos en la formación de una coalición multipartidaria en el Congreso, que diera al Presidente un apoyo firme y sostenido durante los cinco años de su mandato. Las políticas y alianzas económicas y militares adoptadas por Fujimori hacían muy difícil la creación de una coalición con el APRA y los partidos de izquierda, mientras el rencor, el descrédito de los partidos, y el temor de que éstos priorizaran sus intereses partidarios por encima de los intereses de una coalición de gobierno, hacían poco atractiva una alianza entre Fujimori y sus adversarios electorales del FREDEMO. Sin formar una coalición mayoritaria en el Congreso, a Fujimori le quedaban dos caminos para gobernar con eficacia: (1) buscar el apoyo de mayorías transitorias en el Congreso, intentar evitar la formación de una mayoría opositora, y gobernar al margen del Congreso hasta donde fuera posible; y (2) intentar gobernar sin el Congreso elegido en el '90, o por medio de la disolución constitucional de la Cámara de Diputados y la convocación de nuevas elecciones, o cerrando el Congreso inconstitucionalmente. Estas dos opciones no eran mutuamente exclusivas, sino que podían ser implementadas secuencialmente.

Si Fujimori eligiera seguir el primer camino, tendría la seguridad de recibir el apoyo frecuente, aunque no constante, de los partidos del FREDEMO cuyas propuestas económicas y militares él había asumido. Por otro lado, la Constitución de 1979 dio al Ejecutivo una capacidad limitada de gobernar al margen del Congreso. Fujimori no podía gobernar efectivamente por mucho tiempo sin el apoyo de la mayoría de los parlamentarios, y la consolidación de una mayoría opositora en el Congreso le sería desastrosa.

La expectativa de que tarde o temprano llegaría el momento en que ya no pudiera gobernar con eficacia, puede haber llevado a Fujimori a considerar el segundo camino: intentar gobernar sin el Congreso que había sido elegido

---

<sup>4</sup> Un análisis más completo de la relación entre Fujimori y las Fuerzas Armadas, que excede los parámetros del presente trabajo, tendría que precisar el rol específico del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).



en 1990. Fujimori y sus asesores no fueron los únicos que pensaban que un gobierno sin mayoría en el Congreso tendría que recurrir a la disolución de la Cámara de Diputados. Antes de la elección, cuando las encuestas indicaban que Vargas Llosa ganaría la Presidencia pero que no tendría mayoría en el Congreso, se consideró que podría ser necesario disolver la Cámara de Diputados según el artículo 227 de la Constitución.

“Durante la campaña electoral, ante la preocupación de algunos de nuestros partidarios por lo difícil que sería gobernar sin mayoría parlamentaria, les señalé que si la Cámara Baja bloqueaba las reformas que nosotros íbamos a plantear, no le quedaría más remedio al Presidente que enviar tres Consejos de Ministros a la Cámara de Diputados a pedir votos de confianza, y en el caso de no obtenerlos, recurrir a la salida constitucional de disolverla y convocar inmediatamente a elecciones... Muchos, sin embargo, pensaron que ésta no era una salida factible. Es por eso que Mario Vargas Llosa creía que las reformas sólo se podrían realizar con una mayoría parlamentaria en el Congreso...” (Cateriano, 1994, pág. 299).

Posterior a la elección de Fujimori, pero antes de que éste recibiera la banda presidencial, un constitucionalista de la izquierda moderada argumentó que, sin mayoría propia en el Congreso, a Fujimori le quedaban sólo dos posibilidades:

“o podría concertar (y enfrentar las dificultades que hemos discutido arriba), o Fujimori podría convertirse en un halcón el 29 de julio aprobando, por decretos de urgencia (artículo 211, inciso 20), un plan con el que la oposición estuviese en total desacuerdo. A partir de allí podría lanzarse a buscar que la Cámara de Diputados le censure tres gabinetes (o no les otorgue confianza) en un mes y pico, para disolverla y convocar a una elección parlamentaria de naturaleza plebiscitaria (aunque constitucionalmente no lo sea). Suponiendo que ganara esa elección (habría que preguntarse con cuáles listas parlamentarias) podría asumir el control del Parlamento con una mayoría propia en Diputados, y un Senado atemorizado por un guerrero olímpico tan agresivo. Es casi la única maniobra de fuerza bruta que la Constitución le permitiría hacer. Supongo que Alan García la pensaría en serio. Creo que no es el estilo de Fujimori (y, la verdad, no sé si me tranquiliza o si lo lamento)” (Rubio, 1990, pág. 9).

Frente a la dificultad de gobernar sin mayoría en el Congreso, la disolución constitucional de la Cámara de Diputados evidentemente figuraba



en los cálculos de muchos políticos y analistas. También eran muchos los que creían que este mecanismo constitucional no funcionaría y que no resolvería el problema de fondo. Por un lado, iba a ser muy difícil lograr que la Cámara de Diputados firmara su propia sentencia de disolución censurando tres gabinetes. La Cámara de Diputados podía legislar extensivamente en contra de la voluntad del Ejecutivo sin censurar a un solo ministro, o podía censurar a un número infinito de ministros sin censurar a un solo gabinete. La única forma de forzar la censura de un gabinete era ligar el voto de confianza para el gabinete a legislación considerada intolerable por la mayoría en el Congreso. Pero en un Congreso bicameral, suponiendo que la distribución de escaños en una Cámara se pareciera a la distribución de escaños en la otra, esta estrategia tampoco funcionaría: la mayoría en la Cámara de Diputados podía aprobar legislación que considerara intolerable, sabiendo que sus contrapartes en el Senado la desaprobaba. No había, en verdad, cómo forzar la censura de tres gabinetes.<sup>5</sup>

Un segundo problema era que el artículo 229 prohibía la disolución de la Cámara de Diputados durante el estado de emergencia que, debido a las acciones de Sendero Luminoso, había regido en muchas partes del país desde la década de los '80. Pero aun si se lograra de alguna forma disolver la Cámara de Diputados y recomponerla más favorablemente mediante elecciones, el Senado no podía ser disuelto y su composición permanecería inalterada (artículo 230). La mayoría opositora en el Senado podía seguir bloqueando las iniciativas legislativas del Ejecutivo y rehusar delegarle facultades legislativas, aunque ya no podía interpelar o censurar a los ministros, ni acusar constitucionalmente al Presidente ni declarar la Presidencia vacante.

Es fácil ver así cómo se podía dar el paso entre contemplar la disolución constitucional de la Cámara de Diputados, y considerar la disolución inconstitucional del Congreso entero. Una vez convencido de la imposibilidad de gobernar un país al borde del abismo por un período de cinco años sin mayoría propia en el Congreso, y convencido de que el mecanismo constitucional para disolver la Cámara de Diputados era en la práctica inservible, un actor racional en la posición de Fujimori tendría que considerar la posibilidad de cerrar el Parlamento. Esto no quiere decir que el autogolpe fue estrictamente necesario ni inevitable, ni tampoco que los motivos y las causas del autogolpe se limitan a los aquí presentados. Lo que sí insisto, es que las decisiones que llevaron al autogolpe fueron fuertemente condicionadas por

---

<sup>5</sup> Gregory Schmidt contribuyó ideas importantes para este párrafo y el párrafo que sigue.

el marco político-institucional vigente, incluyendo principalmente la fragmentación y polarización visible del poder político en el Congreso en 1990 y las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980.

Estas circunstancias sugerían una estrategia en dos fases. Primero, era menester que Fujimori lograra avanzar sus políticas hasta donde fuera posible, y evitar la formación de una oposición mayoritaria en el Congreso. Segundo, tenía que buscar crear las condiciones para disolver el Congreso. Entre ambos había una contradicción: en cuanto el segundo momento requería desprestigiar al Congreso y revelarlo como obstaculizador del programa del gobierno, esto mismo implicaba la formación de una oposición mayoritaria en el Congreso. Al consolidarse la oposición mayoritaria, se tendría que cerrar rápidamente el Congreso.

### **El Congreso y el Ejecutivo: Cooperación, Conflicto y Golpe<sup>6</sup>**

Hasta aquí hemos examinado la situación en la que se encontró el Presidente electo Fujimori en junio de 1990: veamos ahora la evolución de las relaciones entre el Congreso y el Presidente desde julio de 1990, hasta el 5 de abril de 1992. La relación entre el Congreso y el Presidente comenzó siendo cooperativa en forma sustantiva y simbólica. A pesar de que sólo una minoría pequeña de los congresistas pertenecían a Cambio '90, dos de sus miembros fueron elegidos para presidir el Senado y la Cámara de Diputados en julio de 1990. Por otra parte, Fujimori no incluyó en su primer gabinete a ningún miembro de Cambio '90, sino a independientes y a personas vinculadas a varios de los partidos más propicios a generar oposición: AP, IS, IU y SODE. Fujimori intentó controlar la oposición del APRA en el primer año de gobierno, negociando con el voto de los diputados de Cambio '90 contra la acusación constitucional a Alan García. Y ganó el respaldo del PPC y Libertad, más algunos sectores de AP, con su política económica. Sin embargo, los conflictos no se hicieron esperar.

Al iniciar su mandato el 28 de julio de 1990, Fujimori pidió al Congreso facultades legislativas de acuerdo con el artículo 188. El 8 de agosto, dictó medidas extraordinarias para implementar un programa de estabilización económica, según lo establecido en el artículo 211, inciso 20 de la Constitu-

---

<sup>6</sup> He construido esta cronología en base a las entrevistas a políticos y analistas que realicé en 1994. También he utilizado *Resumen Semanal*, *Caretas*, *Oiga y Sí*, y el detallado recuento de Pease (1994).

ción. En conexión con la implementación de estas medidas, el Ministro de Trabajo Carlos Torres y Torres Lara afirmó ante el Congreso el 30 de agosto que “los decretos supremos [dictados por el Ejecutivo al amparo del artículo 211, inciso 20] tienen similar validez que las leyes y, por lo tanto, pueden modificar a las leyes [aprobadas por el Legislativo]” (*Resumen Semanal*, 30 de agosto - 6 de setiembre 1990). Parlamentarios de varios partidos protestaron enérgicamente, y el 13 de setiembre la Cámara de Diputados aprobó por 68 votos interpelar al Ministro. Pero los partidos del FREDEMO se unieron a Cambio '90 para apoyar a Torres y Torres Lara y no hubo los 91 votos necesarios para censurarlo: todavía no se había formado una oposición mayoritaria.

Dos conflictos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en los primeros meses del gobierno fueron notables, más por la imagen pública que crearon del Congreso y del Presidente, que por su importancia sustantiva. Primero, Fujimori decretó un indulto selectivo el 15 de setiembre de 1990 para liberar a algunos encarcelados en calidad de inculpados, y así aliviar el exceso de población carcelaria. Un indulto, sin embargo, sólo podía aplicarse a los sentenciados; para beneficiar a los inculpados sin sentencia hubiera sido necesaria una amnistía. Pero la Constitución de 1979 faculta al Congreso ejercer el derecho de amnistía, mas no al Ejecutivo (artículo 186, inciso 6). Los magistrados y algunos parlamentarios cuestionaron la validez del indulto de Fujimori. En respuesta, el 8 de octubre Fujimori criticó duramente a los que se oponían a la medida, calificando de “canallas” y “chacales” a los miembros del Poder Judicial que abusaran de sus cargos. El 9 de octubre el Senado dejó sin efecto el decreto del Presidente, aprobándose en su lugar una ley destinada a facilitar la excarcelación de algunos de los procesados sin sentencia, que se conformaba mejor con la Constitución. Sin embargo, el conflicto continuó. Tanto el Poder Judicial como el Congreso aparecieron ante el público como aquéllos que se interesaron más por la defensa de sus prerrogativas institucionales e intereses particulares, que por responder a las necesidades concretas de los peruanos.

En medio del conflicto sobre los indultos, el 10 de octubre el Ejecutivo sancionó un crédito suplementario al cual la Comisión Bicameral de Presupuesto se opuso. No se había podido debatir el crédito en el Congreso antes de que se venciera el plazo, porque en tres ocasiones las bancadas de Cambio '90 y el APRA no habían dado el quórum. En medio de la controversia que esto provocó, el 10 de octubre se levantó la sesión del Congreso, quedando sin votar el permiso de viaje de Fujimori a una reunión de los Presidentes del Pacto Andino, por lo que el viaje del Presidente se frustró. La sesión fue levantada a iniciativa del Ejecutivo mismo, para evitar el debate de una moción de



censura y el crédito suplementario. La imagen que se creó fue la de un Congreso que frustraba y bloqueaba al Presidente. Comentando estos eventos, *Expreso* escribió el 14 de octubre de 1990 que:

“El Presidente Fujimori niega alentar o protagonizar la confrontación entre los poderes del Estado, pero la realidad es más fuerte que sus palabras. Quiéralo o no, él se halla inmerso en un doble conflicto: con el Legislativo por un lado y con el Judicial por otro . . . . Desde luego el Presidente puede sentirse tentado a saltarse la legalidad a la garrocha, removiendo por decreto a los jueces o cerrando el Congreso. O sea la famosa bordaberrización, el golpe militar a través de un mandatario civil...” (citado en Pease, 1994, pág. 264).

Desde octubre de 1990, por lo tanto, los analistas reconocieron que el conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso podía llevar a un autogolpe. El 16 de octubre los partidos del FREDEMO (con el concurso de la IU y el FIM) lograron poner al voto la censura del Presidente de la Cámara de Diputados, pero esta vez el APRA se unió a Cambio '90 para bloquear la censura. No se había formado una oposición mayoritaria.

Un conflicto mucho más serio emergió en diciembre de 1990 cuando Fujimori promulgó parcialmente la ley de presupuesto de 1991, observando 15 de sus artículos. La Constitución de 1979 no decía si el Presidente podía observar el presupuesto una vez que fuera aprobado por el Congreso, ni tampoco si él podía promulgarla parcialmente. La constitucionalidad de las acciones de Fujimori fue duramente cuestionada por algunos y defendida por otros. El Congreso insistió en el proyecto original del presupuesto, tras autoconvocarse en sesión extraordinaria en enero de 1991 - la primera vez que se formó una oposición mayoritaria a Fujimori en el Congreso. Pero en otra acción sin precedente, Fujimori suspendió, al amparo del artículo 211, inciso 20, tres de los artículos de la ley aprobada por el Congreso. No había recurso constitucional para revertir una medida extraordinaria dictada según el artículo 211, inciso 20 (Schmidt, 1994, pág. 8). El Presidente había logrado de esta manera imponer su voluntad por encima de la del Congreso, ampliando los poderes del Ejecutivo más allá de lo previsto por la Constitución de 1979. Una vez más irrumpieron las denuncias de una “bordaberrización”.

Antes de agotarse el conflicto sobre el presupuesto, una nueva controversia estalló en febrero de 1991 alrededor de una propuesta para “democratizar” las decisiones del gobierno. Muchos analistas interpretaron la propuesta, originalmente escrita por el Instituto Libertad y Democracia, como un intento de marginar al Congreso, y la propuesta fue duramente cuestionada. El Consejo de Ministros también se opuso a la propuesta, y la modificó



radicalmente antes de que fuera publicada. Nuevamente hubo advertencias en la prensa de que Fujimori estaría preparando un golpe. En el Congreso, algunos comenzaron a discutir sobre cómo destituir a Fujimori para reemplazarlo por el Primer Vice Presidente Máximo San Román. La primera semana de marzo, la carátula de *Caretas* (Nº 1149) presentó la cara de Fujimori con las miras de un arma de fuego sobrepuestas, y las palabras “¿Será posible destituir al Presidente Fujimori? Algunos ya estudian la Constitución.”

En mayo, Fujimori se presentó ante el Congreso para anunciar como hecho consumado la firma de un controvertido convenio antidrogas entre el Perú y los Estados Unidos, provocando una vez más acusaciones en el sentido de que el Ejecutivo pretendía marginar al Congreso. En su discurso, Fujimori afirmó que mientras se había estado negociando el convenio era necesario mantenerlo en reserva, y que ya después de haberlo firmado (una hora antes de presentarse ante el Congreso) tampoco cabía debate alguno. El Congreso reaccionó interpellando al gabinete, pero no se llegó a votar una moción de censura: la oposición a Fujimori nuevamente carecía de mayoría.

Al mismo tiempo de que se dieron estos conflictos, el Congreso otorgó facultades por 150 días al Ejecutivo para que legislara en los campos de la generación de empleo, de la inversión privada y de la pacificación (Ley 25327, publicada el 17 de junio de 1991). Entre junio y noviembre de 1991, el Ejecutivo promulgó 117 decretos legislativos al amparo de la Ley 25327, de los cuales 83 fueron promulgados entre el 3 y el 15 de noviembre, justo antes de que se venciera el plazo (*Decretos Legislativos 1991*). En las semanas siguientes el Congreso derogó o modificó 28 decretos de importancia central, la mayoría de los cuales tuvieron que ver con la pacificación. Entre estos últimos había decretos que obligaban a toda persona natural o jurídica a proporcionar toda la información, los bienes materiales, los servicios, y los recursos económicos y financieros que se les exigiera. Las autoridades civiles en las zonas declaradas en emergencia, quedaban obligadas a proporcionar los recursos económicos y financieros, los bienes y servicios, y el personal que les exigieran los comandos político militares en esas zonas. En adición, se podía encarcelar a cualquier persona que reprodujera o que difundiera información que se consideraba secreta (ver los Decretos Legislativos: 733, 749, y 762). También fueron cuestionados algunos de los decretos legislativos que pretendían privatizar las empresas mineras estatales y el sistema educativo nacional, consolidar los bancos estatales de fomento, y modificar ex post facto algunos de los derechos de los pensionistas.

Los críticos del gobierno denunciaron a Fujimori por intentar un golpe “blanco” vía decreto legislativo que atentara contra las libertades básicas garantizadas por la Constitución. Aunque el Congreso no se opuso a la

mayoría de los decretos legislativos de carácter económico, hubo consenso de que muchas de las normas referidas a la pacificación eran inaceptables. Entre el 25 y el 26 de noviembre el Senado derogó o modificó 26 de los decretos leyes. El 27 de noviembre el Senado aprobó un proyecto de ley, al cual el Ejecutivo se opuso vigorosamente, que declaraba en emergencia al sector agrario. Y el mismo día, la Cámara de Diputados negó darle al Ejecutivo facultades para legislar sobre materia tributaria. La oposición a Fujimori, por lo menos en cuanto a estos puntos específicos, formaba nuevamente mayoría en el Congreso.

Fujimori respondió a las acciones del Congreso en su discurso de clausura de la Convención Anual de Ejecutivos (CADE) el 1º de diciembre de 1991. Denunció la "demagogia y los mezquinos intereses partidarios", observó que "la profundidad de la fosa" era tal que "convendría quizás que haya un emperador... que pase por lo menos 10 años resolviendo problemas", y propuso un plebiscito nacional para aprobar la no reelección inmediata y la renovación por tercios o por mitades de los parlamentarios. Unos días después, el Senador Alva Orlandini (AP) hizo una contrapropuesta: tal plebiscito incluiría también la pregunta si Fujimori debería ser reemplazado por el Vice Presidente San Román. El 3 de diciembre, el Ministro de Agricultura fue censurado por la Cámara de Diputados, la primera vez que el Congreso había censurado a un Ministro desde que se promulgó la Constitución de 1979, y un indicio más de la formación de una oposición mayoritaria en el Congreso. Fujimori desafió al Congreso, rehusando aceptar la renuncia del Ministro por dos semanas. El Senador Rafael Belaúnde - hijo del ex-Presidente Belaúnde, de quien Fujimori se había burlado en su discurso en la CADE - advirtió en un discurso en el Senado el 5 de diciembre que el Presidente podía ser destituido según el artículo 206, inciso 1 de la Constitución (que dice que la Presidencia de la República queda vacante por incapacidad moral declarada por el Congreso), y también observó que otros Presidentes que se habían enfrentado al Congreso habían terminado siendo destituidos.

Fujimori atacó nuevamente el 6 de diciembre, esta vez en un discurso ante la Policía Nacional, donde preguntó si no habría un lobby de los lavadores de narcodólares en el Congreso. Esa noche, el Senado aprobó una moción condenando las declaraciones del Presidente "que descalifican moralmente a su autor" (Alva Orlandini, 1993, pág. 279), en clara alusión al artículo 206 de la Constitución. Esta moción, que no declaró vacante la Presidencia sino que fue como un paso previo, fue llevada a la Cámara de Diputados donde fue presentada como una cuestión previa en medio de la interpelación del Ministro Boloña. Algunos diputados vieron en la moción una oportunidad

para declarar vacante la Presidencia y sustituir a Fujimori por San Román. Según un ex-diputado del FREDEMO que entrevisté, la decisión de no declarar vacante la Presidencia el 6 de diciembre,

“fue un error, porque esa noche se acababa el problema. Si aprobábamos la moción sacábamos a Fujimori... Tendríamos ahora a San Román como Presidente... Creí que ese día terminábamos con el gobierno...”  
(entrevista 94.7.7.1).

Otros diputados, sin embargo, preocupados de que la destitución provocara un golpe militar, calmaron las aguas y la moción no prosperó. No fue hasta el 6 de abril, después del autogolpe, que parlamentarios de diferentes grupos políticos firmaron la declaración de vacancia de la Presidencia de la República por incapacidad moral. Pero ya en diciembre muchos se dieron cuenta de que la supervivencia del régimen democrático estaba en juego.

Al fin de diciembre de 1991 el Congreso y el Presidente se enfrascaron en una nueva batalla sobre el presupuesto. Fujimori observó 41 artículos del presupuesto, pero esta vez no lo promulgó parcialmente sino que lo devolvió al Congreso una hora antes de cumplirse el plazo, y sólo un día antes de que el presupuesto debiera haber entrado en vigencia. En enero de 1992, el Congreso promulgó el presupuesto original, dejando de lado las observaciones del Presidente. El Congreso también insistió sobre dos leyes observadas por el Presidente, la ley de emergencia agraria y la ley sobre la categoría de pensiones conocida como “cédula viva”. El Presidente lamentó la acción del Congreso y amenazó con no aplicar estas leyes por ser “inconstitucionales”: como el año anterior, el Presidente suspendería las leyes objetadas por medio del artículo 211, inciso 20.

Sin embargo, Fujimori ya no podía imponer su voluntad por este camino constitucional, porque las reglas de juego habían sido cambiadas. Desde hacía unos meses el Congreso había desarrollado una estrategia para recortar las prerrogativas de Fujimori y someterlo a la voluntad de los legisladores. El 30 de octubre de 1991, la Comisión de Constitución, Leyes Orgánicas y Reglamento de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República (Ley 25397). Según el artículo 11 de la ley 25397, una mayoría simple de los congresistas podía dejar sin efecto toda medida extraordinaria que el Presidente promulgara bajo el amparo del artículo 211, inciso 20. El artículo 25 de la ley 25397 facultaba al Congreso de dejar sin efecto las declaratorias de estado de emergencia y de estado de sitio. Esta ley también permitía al Congreso dejar sin efecto los convenios internacionales celebrados por el



Presidente según el artículo 104 de la Constitución. Las implicaciones de la ley 25397 para el balance de poder entre el Congreso y el Ejecutivo eran enormes, porque ahora el Congreso podía imponer su voluntad en asuntos económicos y de seguridad nacional de gran envergadura.

Aunque Fujimori había expandido los poderes legislativos del Ejecutivo más allá de lo previsto por la Constitución de 1979 en su uso del artículo 211, inciso 20, la Constitución tampoco otorgaba al Congreso la potestad de revocar las leyes así promulgadas. Más aún, el artículo 231 de la Constitución no daba al Congreso potestad alguna sobre la declaratoria de estado de emergencia, y solamente exigía la aprobación del Congreso para prorrogar el estado de sitio después de 60 días. La ley 25397 convertía la obligación del Presidente de "dar cuenta" al Congreso en la potestad del Legislativo para dejar sin efecto los decretos de urgencia del Ejecutivo. Con la ley 25397, el Congreso recortó tanto los poderes del Presidente claramente establecidos por la Constitución, como los poderes presidenciales ejercidos y reconocidos por los gobiernos de AP y del APRA desde la década de los '80, como también los poderes ampliados por el mismo Fujimori.

En medio de las batallas que irrumpieron en noviembre y en diciembre, la ley 25397 fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre, por el Senado dos días después, y fue enviada al Presidente el 23 de diciembre. El Presidente observó la ley 25397 el 7 de enero de 1992, pero el Congreso insistió y la ley de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República fue promulgada el 31 de enero. De allí en adelante, el Presidente quedaba sometido al Congreso en materias que él consideraba de vital importancia, pero ya no protestó más: señal para algunos de que el golpe ya estaba decidido.

Aunque muchos eran concientes de que se jugaba la continuidad del régimen democrático, el autgolpe agarró de sorpresa a casi todos. En el verano de 1992 el Primer Ministro Alfonso de los Heros inició una serie de reuniones con algunos de los líderes del Congreso para intentar resolver la crisis dentro del marco constitucional. Los negociadores llegaron a acuerdos específicos para modificar las normas de pacificación, ratificar y así depurar a los jueces considerados corruptos o partidarios del APRA, e imponer un límite de edad para poder sacar a seis de los ocho miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales (entrevista 94.6.27.1). Estos acuerdos -que en la opinión de algunos hubieran constituido un golpe de estado del Ejecutivo y el Congreso contra el Poder Judicial- iban a implementarse al inicio de la segunda legislatura ordinaria (la primera semana de abril), pero el autgolpe el día 5 los adelantó.

Muchos ven en estos acontecimientos la prueba de que Fujimori actuó principalmente para alcanzar un poder autocrático y que no fue motivado



por los conflictos con el Congreso. Habría que notar, sin embargo, tres puntos. Primero, puede ser que las negociaciones ocurrieron demasiado tarde para afectar el curso de los eventos. Si Fujimori ya había decidido cerrar el Congreso en febrero (si no antes), las negociaciones no fueron más que una táctica de diversión mientras se preparaba el golpe. Esto no implica, sin embargo, que la dificultad de gobernar sin mayoría parlamentaria no fuera motivo fundamental para cerrar el Congreso. En segundo lugar, aunque algunos problemas específicos podrían haberse resuelto negociando con las fuerzas políticas en el Congreso, el conflicto fundamental entre el Congreso y el Presidente permanecía sin resolver. La ley de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República, que desde el punto de vista del Presidente violaba las reglas de juego constitucionales establecidas a partir de 1980 y recortaba severamente los poderes que él requería para gobernar, no formó parte del acuerdo. En tercer lugar, inclusive el Primer Ministro De los Heros, quien desconocía los planes del autogolpe cuando negociaba con los partidos y quien renunció el 6 de abril, ya había aconsejado al Presidente disolver la Cámara de Diputados utilizando los mecanismos constitucionales. Fujimori rechazó ese camino, diciendo que demoraría demasiado y que no era muy seguro (entrevista 94.6.27.1).

Al final vino la acusación sin precedentes de parte de la entonces Primera Dama Susana Higuchi, que involucró al hermano del Presidente en cargos de corrupción. Santiago Fujimori pertenecía al núcleo de asesores más cercanos al Presidente, y ya en 1991 era considerado el séptimo hombre más poderoso del Perú en la encuesta anual de la revista *Debate* (Nº 65, julio-setiembre, 1991). Pocos días antes del autogolpe se anunció la formación de una comisión para investigar a Santiago Fujimori y a los demás asesores del Presidente. Algunos pensaban que esta investigación podía darle al Congreso los medios para legitimar y cumplir con su amenaza de destituir a Fujimori por incapacidad moral (entrevista 94.7.7.1). El 5 de abril de 1992, en el aniversario del inicio de la guerra con Chile (1879), Fujimori anunció el cierre temporal del Congreso y la creación de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.

## **Epílogo: ¿Partidocracia en el Perú?**

Hay que distinguir entre el conflicto real entre el Congreso y el Presidente, y la acusación hecha por algunos de que en el Perú en 1992 había una partidocracia, una dictadura de los partidos. Esta fue la acusación vertida por el Presidente Fujimori en su discurso en la asamblea de los cancilleres de la OEA en las Bahamas el 18 de mayo de 1992. Según Fujimori, lo que estaba

en juego en el Perú no era "la existencia de la democracia, sino la dictadura de la partidocracia" (Fujimori, 1992, pág. 196). Para sostener la idea de que el autogolpe no había quebrado una democracia, sino una dictadura de las cúpulas partidarias, Fujimori ofreció en ese discurso el siguiente análisis de la realidad política peruana:

"Las leyes electorales limitan las posibilidades de elección a escoger un partido en lugar de un candidato. Los votantes deciden solamente cuán fuerte es un partido en relación con los demás. Son los líderes de los partidos quienes deciden quién es definitivamente elegido.

La férrea disciplina partidaria fuerza a los legisladores a obedecer las órdenes que reciben de los líderes y a votar en bloque... Esto priva a las legislaturas de un rol automático [sic] en la elaboración de políticas...

[...] en el Perú, los partidos políticos monopolizan el proceso electoral, dominan el proceso legislativo y penetran todas las organizaciones políticamente relevantes a tal grado que violan el espíritu de la democracia, politizando la sociedad de acuerdo a sus lineamientos.

Finalmente, la información en la que los electores basan sus decisiones está altamente politizada y conformada a esos mismos lineamientos.

En las partidocracias existe el sufragio universal, la libertad de expresión y las organizaciones formales, tales como legislaturas "para lograr que las políticas de gobierno dependan de sus votos y otras expresiones de referencia [sic]". Sin embargo, todas las condiciones están interconectadas: la interferencia de los partidos en alguna de estas condiciones distorsiona el significado de las otras. Hay que suponer que la calidad de la democracia depende de que también los partidos políticos cumplan su rol de mediar entre el Estado y la sociedad. En el Perú no cumplen ese rol en absoluto y no han permitido tampoco que existan canales de participación independientes.

[...] El Perú es uno de los casos extremos de la partidocracia. Si la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, la partidocracia es el gobierno supuestamente del pueblo pero en realidad por los partidos y para los partidos" (Fujimori, 1992, pág. 196-197).

Lo sorprendente es que estas palabras no fueron escritas originalmente por Fujimori y sus asesores para hablar del Perú en 1992, sino que fueron publicadas en 1988 por un autor norteamericano, Michael Coppedge, en su

disertación doctoral sobre Venezuela (ver el apéndice para comparar los dos textos).<sup>7</sup> Los asesores de Fujimori copiaron las palabras de Coppedge, sin percatarse de las diferencias notables entre el sistema de partidos venezolanos y la condición de los partidos en el Perú. El problema va más allá de traducir mal el texto original (como cuando el “rol autónomo” de las legislaturas es traducido como el “rol automático,” o cuando “expresiones de preferencia” sale como “expresiones de referencia.”) y de poner en la boca de Fujimori afirmaciones que no se conforman con los hechos (como cuando se dice que “las leyes electorales limitan las posibilidades de elección a escoger un partido en lugar de un candidato”, lo cual no era cierto en el Perú desde la implementación del doble voto preferencial). El problema central con el argumento de la partidocracia es que, sea o no aplicable a Venezuela, el Perú no tenía una partidocracia en 1992.

Venezuela ha tenido partidos muy fuertes y un sistema de partidos altamente institucionalizado en las últimas décadas, pero los partidos en el Perú han sido relativamente débiles en el mismo período, y el sistema de partidos nunca llegó a cuajarse. Un estudio reciente de los sistemas de partidos en América Latina otorgó al sistema de partidos venezolanos un puntaje de 10.5 en una escala de institucionalización que va desde 0 a 12, mientras que el sistema de partidos peruano sólo mereció un 4.5, el menor puntaje de los doce países incluidos en el estudio (Mainwaring y Scully 1995:17). Los partidos fragmentados y débiles del Perú simplemente no tenían la capacidad para ejercer la dictadura “partidocrática” denunciada por Fujimori. Si los partidos políticos monopolizaban los procesos electorales, tal como denunció Fujimori, ¿cómo podemos explicar las elecciones de independientes como Ricardo Belmont en 1989 y el propio Fujimori en 1990? Los partidos políticos sufrían de muchas deficiencias, y esto es lo que dio a la retórica de Fujimori su capacidad persuasiva. También es cierto que hubo un conflicto muy serio

---

<sup>7</sup> MICHAEL COPPEDGE, *Strong Parties and Lame Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy*, Ph. D. Dissertación, Yale University, 1988. La disertación de Coppedge fue publicada posteriormente como *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994. Según algunas versiones, el autor principal del discurso de las Bahamas fue Hernando de Soto, para quien Coppedge había hecho una asesoría (entrevistas con Edgardo Mosqueira [14.6.94] y Michael Coppedge [17.2.95]; ver también Jara, 1992). Posteriormente, De Soto se distanció de la aplicación de la tesis de la partidocracia al Perú (ver Córdova, 1993, pág. 23), pero en una publicación más reciente, su asociado en el Instituto Libertad y Democracia, Edgardo Mosqueira, volvió a insistir en ella (ver MOSQUEIRA, 1995).



entre el Congreso y Fujimori antes del autogolpe, tal como se ha detallado en este artículo. Pero el Perú no tenía una partidocracia en 1992, y los problemas políticos peruanos no se resolverán eliminando a los partidos.

### **Conclusiones: El Conflicto Ejecutivo-Legislativo y el Autogolpe**

Al resumir esta ya condensada y selectiva cronología, noto lo siguiente:

1. Frente a la dificultad de gobernar sin mayoría en el Congreso, la disolución constitucional de la Cámara de Diputados figuraba en los cálculos de muchos políticos y analistas. También eran muchos los que creían que este mecanismo constitucional no funcionaría.
2. Las relaciones entre Fujimori y el Congreso nacieron y se desarrollaron bajo el espectro de una dictadura cívico-militar.
3. Hubo conflictos serios entre el Congreso y el Presidente desde los primeros meses del gobierno, a la vez que hubo cooperación significativa en la delegación de facultades legislativas. Los conflictos se agudizaron a partir de noviembre de 1991, y de allí en adelante el Congreso rehusó delegar facultades legislativas al Ejecutivo.
4. Desde octubre de 1990 se advirtió que los conflictos entre el Congreso y el Presidente podían llevar a un autogolpe.
5. Desde diciembre de 1990, el Ejecutivo intentó expandir sus prerrogativas más allá de las reglas de juego constitucionales desarrolladas a partir de 1980. Entre octubre de 1991 y enero de 1992, el Congreso aprobó una ley para limitar esa expansión, pero se excedió al recortar algunos poderes del Presidente claramente establecidos en la Constitución de 1979 y otros que fueron ejercidos por los dos Presidentes constitucionales en los años '80.
6. En febrero y en diciembre de 1991, miembros del Congreso amenazaron con destituir a Fujimori y reemplazarlo con el Primer Vice Presidente San Román.

7. La avalancha de decretos legislativos que inundó al Congreso en 1991 pretendió reformar radicalmente la economía y la lucha anti-subversiva, en algunos casos en desmedro de la Constitución.
8. Las negociaciones entre algunos líderes del Congreso y el Primer Ministro De los Heros en el verano de 1992 parecían reducir las tensiones, pero el conflicto fundamental entre el Congreso y el Presidente permaneció sin resolver.
9. El anuncio de una investigación por el Congreso a los asesores de Fujimori fue visto por algunos como un paso previo a la destitución del Presidente.

¿A qué conclusiones llegamos? La información y los argumentos presentados en este artículo son todavía insuficientes para determinar si Fujimori y sus asesores planificaron el autogolpe desde junio de 1990, o si la disolución del Congreso fue una opción contingente cuya elección dependió del curso de los eventos (sobre todo a partir de noviembre de 1991), o más bien si recién en el verano de 1992 se tomó la decisión debido a eventos no previstos. Lo que sí podemos afirmar, en cambio, es que (1) un actor racional en la situación en que Fujimori se encontró en junio de 1990 pudo haber previsto la necesidad de disolver la Cámara de Diputados antes de 1995, y pudo haberse dado cuenta de que el mecanismo creado por la Constitución para hacerlo era en la práctica inservible. También podemos afirmar que (2) los conflictos entre el Poder Legislativo y el Presidente llevaron a ambas partes a exceder las reglas de juego constitucionales vigentes y que, a partir de febrero de 1992, los poderes del Presidente habían sido recortados significativamente. El conflicto entre los Poderes -que no fue unilateral - llegó a ser grave, suficientemente grave como para motivar el cierre del Congreso.

## APÉNDICE: LOS TEXTOS DE COPPEDGE Y FUJIMORI COMPARADOS

### El Texto Original de Coppedge

“Electoral laws limit citizens’ choices in an election to a vote for a party, rather than for a candidate. The voters therefore decide only how strong the parties are relative to each other; the *parties* decide who is actually elected.

Strong party discipline forces legislators to vote as a party bloc, and they take their cues from the leadership of the party outside the legislature. This deprives the legislature of an autonomous role in policy-making. . . .

In Venezuela, political parties monopolize the electoral process, dominate the legislative process, and penetrate politically relevant organizations to a degree that violates the spirit of democracy.

[The media, which could provide alternative sources of information, are either owned and operated by the parties or report the views of party spokespersons.] The information on which voters base their decisions is therefore highly politicized along party lines.

Even extreme partyarchies do not differ from polyarchies with respect to the remaining requirements for polyarchy: universal suffrage, freedom of expression, and the formal institutions, such as legislatures, “for making government policies depend on votes and other expressions of preference.” But because all the conditions are interconnected, the parties’ interference with one condition distorts the meaning of the others. A partyarchy may qualify as a polyarchy in spite of these distortions, but only if the political parties do an exceptionally good job of mediating between government and society, for the parties do not allow other organizations to perform this role for them.

Venezuela is probably the most extreme case of a pathological kind of political control that I call partyarchy. If democracy is government of the people, by the people, for the people, then partyarchy is government of the people, by the parties, for the parties”.

(Coppedge 1994: 2, 19-20)



## **El Discurso de Fujimori**

“Las leyes electorales limitan las posibilidades de elección a escoger un partido en lugar de un candidato. Los votantes deciden solamente cuán fuerte es un partido en relación con los demás. Son los líderes de los partidos quienes deciden quién es definitivamente elegido.

La férrea disciplina partidaria fuerza a los legisladores a obedecer las órdenes que reciben de los líderes y a votar en bloque... Esto priva a las legislaturas de un rol automático [sic] en la elaboración de políticas...

[...] en el Perú, los partidos políticos monopolizan el proceso electoral, dominan el proceso legislativo y penetran todas las organizaciones políticamente relevantes a tal grado que violan el espíritu de la democracia, [politizando la sociedad de acuerdo a sus lineamientos.]

[Finalmente,]

la información en la que los electores basan sus decisiones está altamente politizada y conformada a esos mismos lineamientos.

En las partidocracias existe el sufragio universal, la libertad de expresión y las organizaciones formales, tales como legislaturas “para lograr que las políticas de gobierno dependan de sus votos y otras expresiones de referencia [sic].” Sin embargo, todas las condiciones están interconectadas: la interferencia de los partidos en alguna de estas condiciones distorsiona el significado de las otras. Hay que suponer que la calidad de la democracia depende de que también los partidos políticos cumplan su rol de mediar entre el Estado y la sociedad. En el Perú no cumplen ese rol en absoluto y no han permitido tampoco que existan canales de participación independientes.

[...] El Perú es uno de los casos extremos de la partidocracia. Si la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, la partidocracia es el gobierno supuestamente del pueblo pero, en realidad, por los partidos y para los partidos”.

*(Fujimori 1992: 196-197).*

## **OBRAS CITADAS**

ABAD YUPANQUI, S. y C. GARCÉS PERALTA, “El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe”, 1993, en *Del golpe de estado a la nueva constitución*. Lima, Comisión Andina de Juristas, págs. 85-190.

- ACURIO, G. ET AL., *Perú 1992: La democracia en cuestión*, Miami, North-South Center, University of Miami, Centro Peruano de Estudios Sociales, Instituto de Estudios Peruanos, 1992.
- ALVA ORLANDINI, J., *El círculo vicioso*, Lima, Editora Zeus, 1993.
- ARIAS QUINCOT, C., *La modernización autoritaria: la nueva institucionalidad surgida a partir de 1990*, Lima, Fundación Frederick Ebert, 1994.
- CAMERON, M., *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*, New York, St. Martin's Press, 1994.
- CATERIANO, P., *El caso García*, Lima, Ausonia, 1994.
- COPPEDGE, M., *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- CÓRDOVA, M., "Esperando el segundo tiempo: entrevista a Hernando de Soto", 1993, en *Cuestión de Estado*, 1(3):23-27.
- COTLER, J., *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- COTLER, J., "Descomposición política y autoritarismo en el Perú", 1993, en *Sociedad*(2), págs. 35-56.
- CHIPOCO, C., *En defensa de la vida: ensayos sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Lima, Centro de Estudios y Publicaciones, 1992.
- CHIRINOS SOTO, E., *Cuestiones constitucionales 1933 - 1990*, Lima, Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, 1991.
- DELGADO-GUEMBES, C., *Qué parlamento queremos*, Lima, Cultural Cuzco, 1992.
- EGUIGUREN, F. (ed.), *La constitución peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*, Lima, Cultural Cuzco, 1987.
- EGUIGUREN, F., *Los Retos de una Democracia Insuficiente: Diez años de Régimen Constitucional en el Perú 1980-1990*, Lima, Comisión Andina de Juristas y la Fundación Friedrich Naumann, 1990.
- FERRERO COSTA, E., "Peru's Presidential Coup", 1993, en *Journal of Democracy* 4 (1): 28-40.
- FUJIMORI, A., "Discurso del Señor Presidente de la República del Perú, Ing. Alberto Fujimori, en la Asamblea de Cancilleres ante la O.E.A.", 1992, en *Proceso de retorno a la institucionalidad democrática en el Perú*, FERRERO COSTA, E. (ed.), Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales, págs. 191-202.
- HOYOS OSORES, G., "Crisis de la democracia en el Perú: causas de su quebranto y condiciones para su recuperación.", 1969, en *Cuadernos Americanos* 28(1): 7-31.
- JAQUETTE, J., *The Politics of Development in Peru*, Ph. D. disertación, Cornell University, 1971.
- JARA, U., "¿Por qué cambió Fujimori?", 1992, en *Expreso*, Lima: a I - a IV.
- KENNEY, C., *The Politics of Fujimori's Self-Coup and the Implications for Democracy in Peru*, LASA, Washington, D.C., 1995.
- LAUER, M., *Días divididos: columnas políticas de los años 90*, Lima, Asociación Laboral para el Desarrollo, ADEC-ATC, 1994.

- LÓPEZ, S., "Perú: una pista de doble vía, la transición entre el autoritarismo y la democratización (1992-1995)", 1994, en *Cuestión de Estado*, 2(8-9), Documento IDS.
- MAINWARING, S. y T. SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MAUGERI, P., "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru", 1995, en *Latin American Research Review*, 30(1):7-37.
- MCCLINTOCK, C., "Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdowns in Peru", 1994, en LINZ, J. J. and A. VALENZUELA (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, págs. 360-395.
- PANIAGUA, V., "Las relaciones legislativo-ejecutivo", 1992, en *Ius et Praxis*(19-20): 9-149.
- PAREJA PFLÜCKER, P., *Atribuciones constitucionales del Presidente de la República*, Lima, Ediciones Rikchay Perú, 1987.
- PEASE, H., *Los años de la langosta: la escena política del fujimorismo*, Lima, Instituto Para la Democracia Local, 1994.
- El Peruano, *Decretos Legislativos 1991*, Lima, Editora Perú, 1992.
- PLANAS, P., *Rescate de la Constitución*, Lima, abril, 1992.
- RUBIO, M., "Perú: ¿Antes y Después de Fujimori?", 1990, en *Quehacer* (65): 4-10.
- RUBIO, M. y E. BERNALES, *Constitución y Sociedad Política*, Lima, Mesa Redonda Editores, 1988.
- SCHMIDT, G., *Presidential Decree Authority in Peru, 1980-1993: Passivity, Confrontation, and Compromise?*, LASA, Atlanta, 1994.
- SHUGART, M. y J. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- TUDELA, F., "Orígenes del golpe de estado del 5 de abril de 1992", 1993, en RAMACIOTTI B. (ed.), *Democracia y derechos humanos en el Perú de los 90: los nuevos retos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y el Instituto de Estudios Internacionales, págs. 57-78.
- TUESTA SOLDEVILLA, F., "Perú", 1993, en NOHLEN, D. (ed.), *Enciclopedia electoral de América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, págs. 517-539.
- VARGAS LLOSA, M., *El pez en el agua*. Barcelona, Seix Barral, 1993.
- WISE, C., "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-Led Development", 1994, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36(1): 75-125.