

El fracaso de la primera presidencia de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) a través de los informes de la embajada española en Lima

Una propuesta metodológica

José Manuel Ferrary Merino
Universidad Internacional de La Rioja

1. Introducción

En el verano de 1963, tras un breve periodo de intervención militar, Fernando Belaúnde Terry, un joven político con ideales de reforma social, accedió a la presidencia del Perú tras imponerse electoralmente a Víctor Raúl Haya de la Torre (candidato presidencial del APRA, el partido nacionalista y antiimperialista de mayor tradición popular en el país) y al general Manuel Odría, dictador durante los años cincuenta y fundador de la Unión Nacional Odriísta (UNO), plataforma electoral conservadora creada *ad hoc* para promover su candidatura. A pesar de recibir el apoyo del también reformista partido de la Democracia Cristiana (DC), la formación de Belaúnde (Acción Popular, en adelante citado por sus siglas AP) no consiguió la mayoría en el Congreso, controlado por una tan beligerante como *a priori* poco congruente coalición APRA-UNO decidida a dificultar las acciones del Ejecutivo.

Aquello no solo dificultó la aplicación del programa belaundista de reforma social, económica y de extensión democrática, sino que impidió la generación del consenso necesario para la estabilidad de la todavía frágil y limitada democracia peruana. El constante bloqueo parlamentario al que fue sometido el Ejecutivo, el aumento de la tensión en el medio agrícola (a partir de 1963 ciertos movimientos más o menos espontáneos de ocupación campesina de tierras dieron pie a la aparición de movimientos guerrilleros organizados) y las dificultades económicas que experimentó el país a partir de 1967 propiciaron la intervención militar de octubre de 1968 que puso fin al experimento democrático iniciado en 1956. De esa manera, las perspectivas de consolidación de la joven democracia peruana desaparecieron de golpe y plumazo, no reiniciándose ese esfuerzo hasta finales de la década siguiente.

En las siguientes líneas se ofrece una evaluación de la idoneidad del uso de los informes producidos por la embajada española en Lima a lo largo de la década de 1960 para el estudio de estos sucesos. La idea de recurrir a este tipo de fuentes surge de la experiencia personal del autor durante su investigación de doctorado: aunque se trató de un trabajo sobre un ministro del régimen de Franco, para su

realización fue muy útil la consulta de fondos de la época procedentes de las embajadas británica y estadounidense en Madrid. En ellos, los embajadores u otros oficiales de esas misiones diplomáticas ofrecían interesantísimos análisis sobre la política del momento, la situación económica y social, referencias a la prensa nacional y extranjera, conversaciones con personalidades de relevancia... que fueron de gran ayuda para complementar otras fuentes de la investigación.

El estudio en el Archivo General de la Administración (AGA)¹ de la documentación producida por la embajada de España en Lima durante la década de 1960 ha permitido constatar la calidad de dichos informes en un sentido similar. Los más de sesenta dosieres consultados (de un volumen de contenido variable)² contienen agudos y completos análisis, así como valoraciones de la actualidad del momento que, puesto que en algunos casos fueron elaborados con una frecuencia quincenal, permiten seguir de cerca el desarrollo de los acontecimientos.

Esto último es especialmente valioso si tenemos en cuenta la escasez de estudios especializados sobre la primera presidencia de Belaúnde. Uno de los pocos intentos por sistematizar los avatares de estos años desde la perspectiva de la acción del Gobierno lo encontramos en *Democracia bajo presión económica*, firmado por Pedro Pablo Kuczynski (1980). Se trata de un trabajo de gran interés, muy recomendable para conocer este periodo de la historia del Perú, pero que cuenta entre sus debilidades una manifiesta sintonía con la figura de Belaúnde (si bien es crítico con su aproximación a la política económica y financiera), una excesiva proximidad espaciotemporal a los hechos que relata (el autor narra eventos en los que participó directamente como alto funcionario del Banco Central de la Reserva) y un enfoque principalmente centrado en los asuntos económicos.

Aparte de otro libro compuesto por una recopilación de escritos firmados por el propio Belaúnde (Universidad San Ignacio de Loyola, 2015) y de un par de biografías escritas con una finalidad abiertamente favorable a su figura (Mongrut, 2006; Díez Canseco Terry, 2017), la bibliografía secundaria disponible prácticamente se limita a los apartados dedicados a estos años en historias generales del Perú o en libros especializados en temas conectados con ese periodo (investigaciones sobre la naturaleza y la evolución del APRA, alguna biografía de Haya de la Torre,

¹ El AGA, con sede en Alcalá de Henares, es lo que se conoce como un «archivo intermedio»: en teoría alberga la documentación que a él deben remitir los ministerios y otros organismos gubernamentales, como paso previo a su envío al Archivo Histórico Nacional (AHN). El problema es que ese segundo paso (el traslado de los fondos al AHN) no se ha realizado nunca desde la puesta en marcha del AGA en los años setenta, y la transferencia de documentación procedente de los entes gubernamentales se ha hecho de un modo caótico y poco regular. Todo ello ha dificultado la creación de instrumentos de descripción decentes, lo que plantea problemas a la hora de acceder a la riquísima documentación que en él se custodia.

² Hay carpetas que incluyen pocos documentos (dos o tres), mientras que otras superan la decena de informes.

menciones concretas en estudios sobre el Régimen de Juan Velasco Alvarado...). Aunque esos estudios gozan de innegables virtudes, son varios los problemas que podemos encontrar a la hora de manejarlos: la proximidad de la publicación de muchos de esos títulos a los hechos en cuestión, la parcialidad con la que a veces son tratados, o la poca profundización en unos años que no constituyen el objeto principal de algunos de esos trabajos.

Pero, si bien la documentación de la embajada española en Lima puede ser un buen medio para ampliar nuestro conocimiento sobre la presidencia de Belaúnde y el contexto en el que se desarrolló, no habría que obviar algunas de sus limitaciones. Para empezar, es preciso señalar algunas dificultades que presenta la investigación en estos archivos. En comparación con otros fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores que alberga el Archivo General de la Administración (parcialmente cerrados para los investigadores), el acceso a la documentación de las embajadas es relativamente sencillo. A pesar de la inexistencia de un registro de conjunto medianamente preciso, cualquiera que lo desee puede solicitar a los archiveros del AGA unas fichas manuscritas que, ordenadas cronológicamente, contienen someras referencias a la documentación de las embajadas de España en cada país. El problema es que esas fichas no referencian todos los despachos producidos por las diferentes misiones, por lo que, en la práctica, la totalidad de esos fondos sigue siendo inaccesible.³ Aun así, ese recurso supone un útil atajo para acceder a este tipo de fuentes diplomáticas.

En cuanto al contenido de estos fondos documentales, la consideración de sus limitaciones parte del reconocimiento de su condición de fuente complementaria: no podemos esperar de estos informes una explicación total de la realidad histórica del momento, sino que el uso de esta documentación será útil en la medida que se utilice para complementar y enriquecer el conocimiento que aportan otras investigaciones o el estudio de documentos procedentes de archivos nacionales del país en cuestión, el Perú en este caso. Esto se debe, principalmente, a que su contenido se encuentra mediatizado por los intereses de los diplomáticos españoles que produjeron esa documentación. Así, mientras que entre los despachos que los miembros de la misión española en Lima remitían al Ministerio de Asuntos Exteriores español encontramos mucha información sobre las disputas y tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (lo que hace que para estudiar este aspecto esos informes constituyan una valiosa fuente), se echan de menos análisis en profundidad de algunas de las iniciativas más interesantes de los Gobiernos de Belaúnde, como la

³ En la documentación relativa al Perú de los años sesenta se pueden encontrar referencias al envío de despachos que no se han llegado a localizar entre la documentación accesible. También nos hemos encontrado con la situación de localizar, por pura casualidad, informes sobre la política peruana de esa época trasapelados en dosieres en teoría correspondientes a las embajadas de otros países.

génesis y aplicación de la ley de cooperación popular, las reformas del crédito público, la puesta en marcha de la ley de reforma agraria, el proyecto de construcción de la carretera marginal de la selva, o su política de desarrollo económico.

Otro problema que presentan esos informes es el de la inevitable falta de perspectiva histórica y la presencia en ellos de las inexactitudes propias de una documentación de esas características. Aquello queda compensado, sin embargo, por la «frescura» de unas fuentes producidas por diplomáticos concededores de la actualidad política del Perú de esa época, bien conectados con personalidades de peso en aquel contexto, y con experiencia en esas temáticas por su trabajo en diferentes países.

Tras estas consideraciones, veamos qué puede aportar el estudio de esta documentación para el conocimiento del Perú de la primera presidencia de Belaúnde y de los problemas que se le plantearon a la consolidación de la democracia peruana entre 1963 y 1968.

2. Las fases de la primera presidencia de Belaúnde

Puesto que, como se ha indicado anteriormente, los informes producidos en los años sesenta por la embajada española en Lima conceden una especial atención a los conflictos entre el Ejecutivo (controlado por la alianza AP-DC) y el Legislativo (en manos de la coalición APRA-UNO), uno de los puntos fuertes de dicha documentación es la posibilidad de utilizarlos para elaborar una periodización de la época a partir de las tensiones políticas generadas en la interacción de estos poderes.

Esta perspectiva nos ha llevado a distinguir cinco fases. Una primera de alta tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el periodo que discurre entre la victoria de Belaúnde en las elecciones generales de julio de 1963 y la aprobación de la Ley de Reforma Agraria de mayo de 1964. Tras el refrendo de esta ley, se inició una segunda fase de progresiva relajación entre los bloques (aunque con altibajos) que duró hasta enero de 1966, cuando, al menos aparentemente, se puso fin al problema del surgimiento de guerrillas en la sierra. El tercer periodo, caracterizado por la aparente consolidación de un *modus vivendi* entre el Gobierno y la oposición y por el optimismo respecto al futuro, llegó a su fin en noviembre de 1966, cuando la contienda electoral suscitada por la celebración en ese mes de comicios municipales reavivó el conflicto político. Aquello dio pie al inicio de una cuarta fase que podríamos denominar «de crisis», que podemos extender hasta noviembre de 1967, fecha en la que se celebraron elecciones parciales al Congreso en las que el Gobierno salió duramente derrotado en un contexto de severas dificultades económicas. El quinto y último periodo, que estuvo caracterizado por la progresiva descomposición de los bloques políticos y del sistema en general, culminó con el golpe de Estado de octubre de 1968. Veamos con más detalle cada una de estas fases, al hilo de la documentación.

2.1 *Primera fase: alta tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo (de julio de 1963 a mayo de 1964)*

A tenor de los informes consultados, la embajada española siguió con gran interés las elecciones generales de julio de 1963.⁴ En los sucesivos despachos que enviaron al Ministerio de Asuntos Exteriores subrayaron la fuerte competitividad (luego reflejada en los resultados) entre los partidos, llamando la atención sobre un aspecto que más adelante sería central en los primeros meses del enfrentamiento entre la oposición y el Ejecutivo belaundista: las acusaciones al futuro presidente de concurrir a la contienda electoral en alianza con los sectores extremistas (el Partido Comunista y otros elementos de extrema izquierda). Siendo parcialmente cierto que la AP consiguió atraer para sí votos de esos grupos políticos, el APRA y la UNO no dudarían en explotar ese aspecto para descalificar al candidato acciopopulista, como explicaba el embajador español en una carta en la que también relataba que «el partido odriista hizo incluso insertar [...] en algunos diarios una fotografía de Belaúnde flanqueada por las de Castro y Hugo Blanco, el jefecillo guerrillero».⁵

Semejante grado de polarización se mantuvo en los primeros meses de la presidencia de Belaúnde, que recordemos que consiguió acceder al más alto cargo del país con el apoyo de la DC, pero sin conquistar la mayoría en un Congreso que quedó en manos de una coalición entre el APRA y la UNO. *A priori* incomprensible, ese acuerdo de coalición integró en un mismo bloque político a los partidarios del antiguo dictador conservador Manuel Odría y a sus antiguos enemigos apristas, otrora la mayor fuerza progresista del país. Pero no por ser aparentemente incongruente esa alianza el bloque de oposición fue poco sólido, como nos indican las informaciones recogidas por los observadores españoles: ambos partidos se cerraron en banda a la inicial propuesta de Belaúnde de nombrar un primer Gobierno «de ancha base»⁶ y pronto iniciaron una ofensiva dirigida a cerrar el paso al impulso reformista del Ejecutivo.⁷

⁴ Entre muchos de los documentos consultados, podríamos citar un informe con especulaciones sobre la posibilidad de un pacto secreto APRA-UNO previo a las elecciones en AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (7 de mayo de 1963); un largo y detallado relato sobre el día y posibles consecuencias de los comicios en AGA, MAE, 82/17765 (R-7229/1), Despacho del embajador Merry del Val (10 de junio de 1963); o un informe sobre las protestas de Haya de la Torre ante un conteo de votos que daba mayoría a Belaúnde (a quien denunciaba por componendas con el comunismo) en AGA, MAE, 82/18399 (R-7518/4), Despacho del embajador Merry del Val (2 de julio de 1963).

⁵ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (6 de junio de 1963).

⁶ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (8 de julio de 1963).

⁷ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (26 de agosto de 1963).

Especialmente interesante resulta el seguimiento que la embajada hizo a los avatares que rodearon a la tramitación de la ambiciosa Ley de Reforma Agraria que Belaúnde presentó en el Congreso prácticamente nada más asumir la presidencia. Se trata de uno de los temas a los que la misión española prestó una mayor atención. Informó sobre las contrapropuestas del APRA y la UNO,⁸ las tan violentas como exageradas críticas de la oposición al Gobierno por su supuesta colaboración con elementos comunistas y por su transigencia con las tomas de campos que grupos campesinos iniciaron esos meses, el ambiente de tensión creado en las cámaras al respecto⁹ y la aprobación final de un proyecto en el que prevalecieron los criterios de la oposición. Según uno de esos informes, Belaúnde terminó viéndose obligado a firmar en mayo de 1964 una ley de reforma que muchos de sus seguidores calificaron como «reaccionaria, excesivamente respetuosa con los grandes propietarios».¹⁰

Otro de los grandes temas de esos meses fueron las elecciones municipales de diciembre de 1963 (un hecho hasta entonces sin precedentes en la historia del Perú) a iniciativa del presidente Belaúnde. La campaña, planteada por la alianza gubernamental como un plebiscito para fortalecer su posición política, se saldó con una clara victoria de los candidatos de AP-DC en municipios clave, como el de Lima.¹¹ Sin embargo, en vez de relajar sus posiciones, la oposición reaccionó a esos resultados redoblando su presión sobre el Ejecutivo: para exasperación del presidente y de sus seguidores, la coalición APRA-UNO persistió en su empeño por bloquear sus iniciativas legislativas y en el último día de ese año de 1963 consiguió forzar en el Congreso la destitución del primer ministro, hecho que inauguró toda una estrategia de derribos de gabinetes y de ministros en los años sucesivos.¹² De nuevo, en los fondos de la embajada de España en Lima se conservan muchos análisis e informes sobre todo ello.

⁸ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (21 de octubre de 1963).

⁹ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/3), Despacho del embajador Merry del Val (17 de enero de 1964).

¹⁰ El redactor de ese informe también mencionó que la firma de esa ley se realizó «en una ceremonia sin relieve, de rutina»; y añadía: «Esto ha sido así porque el texto de dicha ley difiere mucho del texto del proyecto presentado orgullosamente al Parlamento por el entonces recién instaurado Gabinete Belaundista». Véase AGA, MAE, 82/18452 (R-7544/28), informe del marqués de Balbuena, encargado de negocios (25 de mayo de 1964).

¹¹ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (16 de diciembre de 1964).

¹² Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (27 de diciembre de 1963); y AGA, MAE, 23/9447 (R-12173/11), Despacho del embajador Merry del Val (2 de enero de 1964).

2.2 *Segunda fase: relajación con altibajos (de mayo de 1964 a enero de 1966)*

Según indican los informes de la embajada española en Lima correspondientes a 1964 y 1965, a esa primera fase de alta tensión y polarización entre los bloques gubernamental y de oposición le siguió otra de progresivo relajamiento. Ya en algunos despachos de principios de 1964 el embajador español especuló con la posibilidad de que se generara una «super-convivencia» entre el Ejecutivo y el Legislativo en aras de una mayor estabilidad política,¹³ algo que parece que cobró fuerza a partir de la segunda mitad de ese año y se consolidó en los primeros meses de 1965.¹⁴

Ese proceso de pacificación y acercamiento entre bloques fue lento, sin embargo. Los informes recogen los altibajos de esa tendencia, en los que no faltaron momentos en los que se recuperó la alta tensión de la fase anterior, como la dimisión del ministro de Educación provocada por una moción de censura promovida por la coalición APRA-UNO en octubre de 1964 o la fuerte presión que la oposición ejerció sobre el Gobierno a raíz del surgimiento de guerrillas en la sierra en el último trimestre de 1965.¹⁵

Precisamente, la resolución del problema guerrillero por la vía militar en el último trimestre de 1965, junto con el paralelo aumento de las declaraciones y acciones anticomunistas por parte del presidente Belaúnde, inauguraría una fase en la que el Ejecutivo y el Legislativo alcanzaron un relativo *modus vivendi* que duró casi un año.¹⁶

2.3 *Tercera fase: optimismo y aparente consolidación de un modus vivendi (de enero a noviembre de 1966)*

En la generación de esta fase de acercamiento entre bloques tuvo mucho que ver la asunción por parte de Belaúnde de su situación de debilidad frente a la mayoría opositora en el Congreso. El encargado de negocios español sintetizó la actitud del presidente y de su gabinete con esta aguda observación: «el Gobierno otorga

¹³ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (11 de febrero de 1964).

¹⁴ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Informe del marqués de Balbuena, encargado de negocios (15 de junio de 1964); y AGA, MAE, 82/19042 (R-7803/10), Despacho del embajador Sanz Briz (12 de julio de 1965).

¹⁵ Véase AGA, MAE, 82/19042 (R-7803/10), Despacho del embajador Sanz Briz (6 de octubre de 1964); y AGA, MAE, 82/19058 (R-7811/8), Despacho del embajador Sanz Briz (6 de septiembre de 1965).

¹⁶ Véase AGA, MAE, 82/19042 (R-7803/10), Despacho del embajador Sanz Briz (19 de octubre de 1965).

favores a la oposición Apro-Odríista y esta [a] cambio le permite llevar adelante, en estricto sistema de reciprocidad, sus planes de gobierno».¹⁷

La favorable situación económica que atravesaba el país (asunto sobre el que la embajada reunió y remitió al Ministerio algunos informes) también contribuyó a la generación y al mantenimiento de esa situación de estabilidad política.¹⁸ Sin embargo, la estrategia presidencial de pacificación generó tensiones internas en el seno de la alianza gubernamental, que se agravarían en contextos menos favorables.

Ese último fue uno de los temas a los que la embajada prestó una mayor atención en estos meses. Varios informes nos hablan del creciente descontento entre los sectores más radicales de la AP y la DC por la estrategia contemporizadora de Belaúnde.¹⁹ Especialmente graves fueron las divisiones internas de la DC, formación en la que se fueron definiendo dos tendencias enfrentadas: un ala de izquierda, favorable a emprender una línea dura contra la oposición, y otra de derecha, dispuesta a apoyar el acercamiento de Belaúnde a la oposición.²⁰ El decepcionante resultado que obtuvo la alianza AP-DC en las elecciones municipales de noviembre de 1966 (el conteo de los votos se saldó en un empate técnico entre los bloques que, sin embargo, supuso una victoria moral de la oposición)²¹ propició la consumación definitiva de esa fractura: el ala de derecha abandonó el partido para fundar el Partido Popular Cristiano (PPC).²²

Además de suponer un duro golpe para la alianza gubernamental (Belaúnde no solo perdía de esta manera apoyos en el Congreso, sino que se veía obligado a mantener su acuerdo con una DC con la que cada vez estaba más incómodo),²³ esta fractura inauguró una tendencia de fragmentación política que en los años siguientes acabaría afectando a todos los partidos, menos al APRA.

¹⁷ Véase AGA, MAE, 82/20226 (R-8311/48), Informe encargado de negocios Sebastián Moro (4 de octubre de 1966).

¹⁸ Véanse AGA, MAE, 82/20226 (R-8311/48), Estudio sobre el Perú firmado por José García Bañón (julio de 1966); AGA, MAE, 82/20305 (R-8346/60), Informe sobre reuniones del Banco Mundial para coordinar la ayuda al desarrollo en el Perú (25 de julio de 1966).

¹⁹ Véanse AGA, MAE, 82/20226 (R-8311/48), Despacho del embajador Sanz Briz (25 de enero de 1966); AGA, MAE, 82/20226 (R-8311/48), Despacho del embajador Sanz Briz (7 de junio de 1966); y AGA, MAE, 82/20226 (R-8311/48), Despacho del embajador Sanz Briz (18 de octubre de 1966).

²⁰ Véase AGA, MAE, 82/20284 (R-8338/12), Despacho del embajador Sanz Briz (31 de octubre de 1966).

²¹ Véase AGA, MAE, 82/20241 (R-8318/35), Despacho del embajador Sanz Briz (22 de noviembre de 1966).

²² Véase AGA, MAE, 82/20284 (R-8338/12), Despacho del embajador Sanz Briz (20 de diciembre de 1966).

²³ Véase AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Sanz Briz (17 de enero de 1967).

2.4 Cuarta fase: crisis (de enero a noviembre de 1967)

Con las elecciones presidenciales de 1969 ya en el horizonte, los comicios municipales de 1966 reavivaron las tensiones entre los bloques AP-DC y APRA-UNO, así como en el interior de los partidos que sostenían al Ejecutivo. A esa circunstancia se unió la cada vez más delicada situación económica que obligó al Gobierno a realizar una profunda devaluación en septiembre de 1967. Aquello se debió a la incapacidad del Ejecutivo de equilibrar el presupuesto a través de alzas fiscales, bloqueadas por una oposición que convirtió la cuestión tributaria en un auténtico *casus belli* contra el Gobierno.

Los informes de la embajada española prestaron gran atención a todos estos sucesos. Con cierta preocupación, el jefe de la misión informó ya a principios de año sobre unas duras acusaciones públicas (que calificó de «oportunistas») del líder del APRA al Gobierno de Belaúnde por haber emprendido una «política de despilfarro» que no merecía ser apoyada con la creación de nuevos impuestos.²⁴ Unos meses después informaría también sobre las críticas de la oposición al supuesto nepotismo de la presidencia en la gestión de la Administración pública, que formaban parte de toda una campaña general de desprestigio.²⁵

En respuesta a la presión de la oposición, algunas reacciones de los partidos gubernamentales nos hablan de unos altos niveles de polarización. Especialmente graves fueron los sucesos del verano de ese 1967: debido a un choque con la oposición por el nombramiento de cargos clave en el Congreso, la alianza AP-DC decidió boicotear las reuniones de la cámara anunciando su negativa a asistir a las sesiones para impedir que se alcanzara el *quorum* necesario que requería la Constitución. Esta situación, que no se resolvió hasta el mes de septiembre, es un buen indicador de la radicalización del enfrentamiento entre los bloques.²⁶

Más preocupantes, sin embargo, resultaban las crecientes divisiones tanto dentro de la alianza AP-DC como en el seno del partido de Belaúnde. Varios informes de la misión española nos hablan de la amenaza que la radicalización de la DC suponía para la estabilidad de la alianza, así como de la consolidación dentro de la AP de un sector de izquierda (los «termocéfalos») cada vez más crítico con la política moderada y contemporizadora de Belaúnde.²⁷

²⁴ Véase AGA, MAE, 82/20725 (R-8518/32), Despacho del embajador Sanz Briz (28 de febrero de 1967).

²⁵ Véase AGA, MAE, 82/20725 (R-8518/31), Despacho del embajador Sanz Briz (23 de mayo de 1967).

²⁶ Un análisis de la grave situación creada por ese conflicto, en AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Alabart (21 de agosto de 1967).

²⁷ Un análisis de las cada vez más difíciles relaciones AP-DC, elaborado una vez consumada la ruptura entre ambas formaciones, en AGA, MAE, 82/20725 (R-8518/31), Despacho del embajador Alabart (13 de noviembre de 1967). Sobre el segundo asunto, véanse AGA, MAE, 82/20745 (R-8527/53), Despacho del embajador Sanz Briz (16 de enero de 1967); AGA, MAE, 82/20725

Pero uno de los temas que mayor interés despertó a la misión española en ese año fue el de las decisivas elecciones parciales al Congreso de noviembre de 1967, que afectaban a algunos importantes distritos limeños. La coalición APRA-UNO salió vencedora en la capital, tras emprender una encendida campaña bajo el lema de «no más impuestos».²⁸ Aquello provocó un terremoto en la alianza AP-DC, que se rompió definitivamente tras la defección de los democristianos. Como indicó el embajador español, tras las elecciones la posición de Belaúnde resultaba cada vez «más difícil y más deslucida».²⁹

2.5 *Quinta fase: descomposición progresiva del sistema (de noviembre de 1967 a octubre de 1968)*

Los acontecimientos se precipitaron a partir de las elecciones parciales al Congreso de noviembre de 1967. La sensación que transmiten los informes de la embajada española en Lima es la de que a partir de esa fecha tanto la presidencia de Belaúnde como el conjunto del sistema democrático peruano entraron en una fase de descomposición progresiva, que culminó con el golpe de Estado de octubre de 1968.

Leída en perspectiva, esta documentación nos presenta un panorama en el que tanto la AP como la UNO se vieron inmersas en procesos de crítica fragmentación. Según podemos observar, las divisiones en el partido de Belaúnde se agudizaron hasta su definitiva fractura en septiembre de 1968, cuando el frustrado sector termocéfalo decidió abandonar las filas de la formación entre acusaciones al sector de derecha moderada de haber permitido «la infiltración de elementos oligárquicos» en el partido.³⁰ En la agudización de las divisiones en el seno de la AP mucho tuvo que ver el descubrimiento en marzo de 1968 de un escándalo de corrupción de grandes proporciones que afectó a altas personalidades cercanas a la presidencia, hecho que a su vez dañó la credibilidad de la frágil democracia peruana.³¹

Unos meses antes de la crisis definitiva de la AP se había consumado la división de la UNO, entre un sector favorable a la figura del general Odría y otra contraria a su liderazgo. En este caso, entre los factores principales se contaban las dudas sobre el estado de salud del general, el rechazo de parte de sus seguidores al

(R-8518/31), Despacho del embajador Sanz Briz (14 de febrero de 1967); y AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Alabart (9 de octubre de 1967).

²⁸ Sobre el ambiente en las semanas previas a las elecciones, véase AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Alabart (7 de noviembre de 1967). Un primer análisis de los resultados, en AGA, MAE, 82/20686 (R-8502/74), Despacho del embajador Alabart (13 de noviembre de 1967).

²⁹ Véase AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Alabart (14 de noviembre de 1967).

³⁰ Véase AGA, MAE, 82/21780 (R-8962/48), Despacho del embajador Alabart (1 de octubre de 1968).

³¹ Véase AGA, MAE, 82/21780 (R-8962/48), Despacho del embajador Alabart (15 de abril de 1968).

trato que le dispensó a su mujer (por lo visto le había sido infiel), así como las ambiciones políticas de algunos dirigentes de la UNO.³² Motivos que indican que la formación, más que un partido propiamente dicho, se trataba de una plataforma electoral excesivamente personalista y poco estructurada. En mayor o menor medida, este problema lo padecían todos los partidos a excepción del APRA, tan sólido y disciplinado que la única vez en todo el periodo que un congresista de esa formación cuestionó públicamente las posiciones de su dirigencia hubo muchas manifestaciones de sorpresa.³³

Esa crisis de los partidos fue acompañada (y seguramente agudizada) por el empeoramiento de la coyuntura económica y por un aumento de la conflictividad urbana, especialmente la universitaria, convirtiéndose este ámbito educativo durante esos meses en una fuente de efervescencia contestataria capitalizada por grupos de izquierda radical, que sustituyeron en el control de las aulas a las otrora mayoritarias organizaciones apristas. Los despachos de la embajada española también siguieron de cerca esos acontecimientos, importantes en el proceso de erosión de la credibilidad y estabilidad del sistema.³⁴

Hubo, sin embargo, un breve momento de esperanza. En parte mediatizado por el temor a un golpe de Estado que pusiera en peligro sus cada vez mayores probabilidades de hacerse con el control del Ejecutivo en las siguientes elecciones generales, el APRA finalmente aceptó en junio de 1968 conceder vía libre al Ejecutivo para aumentar la presión tributaria e introducir otras medidas correctoras en el campo económico.³⁵

Pero las perspectivas de una pacificación de las tensiones políticas fueron efímeras. A finales del verano Belaúnde hizo público un acuerdo entre el Gobierno y la International Petroleum Company (IPC) con el que se pretendía resolver un antiguo y famoso litigio sobre la propiedad y explotación por parte de esta empresa norteamericana de unos importantes pozos petrolíferos. El acuerdo fue duramente atacado por todas las fuerzas políticas, desde el sector izquierdista de la AP hasta las facciones enfrentadas de la UNO, que acusaron al Ejecutivo de entreguismo. La descripción del ambiente de decaimiento generalizado que ofrecía el embajador español en uno de sus informes sobre este asunto es muy ilustrativa:

³² Véase AGA, MAE, 82/21780 (R-8962/48), Despacho del embajador Alabart (22 de abril de 1968).

³³ Véase AGA, MAE, 82/20735 (R 8522/78), Despacho del embajador Alabart (19 de diciembre de 1967).

³⁴ En uno de los informes, el embajador recogía la preocupación que despertaron los sucesos estudiantiles entre amplios sectores sociales: «la opinión pública está indignada ante estos atropellos y estas manifestaciones de violencia estudiantil que parece que va en aumento [...] y exigen un robustecimiento del principio de autoridad». Véase AGA, MAE, 82/22805 (R-9432/56), Despacho del embajador Alabart (17 de junio de 1968).

³⁵ Sobre el acuerdo, véase AGA, MAE, 82/21595 (R-8883/31), Despacho del embajador Alabart (22 de junio de 1968).

La opinión pública es presa de cansancio e incluso desmoralización ante el continuo juego político que viene desarrollándose entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en el que la oposición cuenta con mayoría. Pactos y ruptura de pactos entre los diversos partidos políticos, escisiones en el seno de los mismos, escándalos como el todavía no aclarado del contrabando y el muy reciente del «acta de Talara», firmada entre la International Petroleum Company y la Empresa Petrolera Fiscal [peruana], han contribuido a crear un clima de profunda desorientación y desencanto en el público.³⁶

A las pocas semanas, el 3 de octubre, un golpe de Estado liderado por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Juan Velasco Alvarado) puso fin a la débil democracia peruana. La intervención militar apenas enfrentó resistencias populares, lo que muestra la poca capacidad de los partidos de generar una fuerte conciencia democrática entre la sociedad civil. En el manifiesto que hicieron público, los golpistas presentaron ante la ciudadanía peruana una justificación de sus acciones que tiene algunos puntos en común con la descripción del ambiente de decaimiento elaborado por el embajador español un par de semanas antes. Por eso merece la pena citar el siguiente fragmento del manifiesto de los golpistas:

En 1963, el pueblo peruano acudió a las urnas electorales con profunda fe y convicción democrática, respaldando con su voto al régimen fenecido y haciéndolo con el propósito de que el Programa de Gobierno, que fue esperanza de renovación y de transformaciones revolucionarias. Pero sus dirigentes y los malos políticos, en lugar de dedicar sus esfuerzos a la solución de los problemas nacionales desde el Ejecutivo y Legislativo, despreciando la voluntad popular solo orientaron su acción a la defensa de los intereses de los poderosos, con prescindencia de las aspiraciones del pueblo. Primó su ambición personal presente y futura sobre el bienestar de la colectividad. Lo evidencian: la indefinición, la componenda, la inmoralidad, el entreguismo, la claudicación, la improvisación, la ausencia de sensibilidad social...³⁷

3. Caracterización de actores y comprensión de contextos

En las líneas anteriores hemos podido constatar la riqueza de las fuentes diplomáticas españolas para la ampliación del conocimiento sobre la primera presidencia de Belaúnde desde la perspectiva de las interacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Como avanzamos, este es uno de los puntos fuertes de esta documentación, debido a la atención que la misión española prestó a ese aspecto. Sin embargo, no es el único: la abundante información que recogieron los diplomáticos españoles también nos permite arrojar algo de luz sobre otros asuntos de

³⁶ Véase AGA, MAE, 82/21595 (R 8883/31), Despacho del embajador Alabart (17 de septiembre de 1968).

³⁷ Véase AGA, MAE, 12/0678, Despacho del embajador Alabart (4 de octubre de 1968).

la política peruana del momento, como pueden ser una mejor caracterización de los actores principales de ese tiempo o la comprensión del contexto en el que se desarrollaron los sucesos relatados. Al igual que en la sección anterior, en las siguientes líneas se ofrece una breve selección de algunos de los temas concretos a los que la documentación presta atención, a modo de botón de muestra.

Uno de los hechos clave del periodo, decisivo en su desenlace final, fue la actitud de cerrada oposición al Ejecutivo por parte del APRA, en buena medida solo comprensible por la peculiar historia del partido, sobre la que existe una buena cantidad de bibliografía (Borricaud, 1970; Hilliker, 1971; Klären, 1973; o Stein, 1980). El APRA fue fundado por Haya de la Torre a finales de la década de 1920 como formación de clases medias y bajas, pseudorrevolucionaria, de influencias marxistas, y profundamente antiimperialista, pero que, tras años de persecución por las fuerzas armadas a instigación de las élites del país, experimentó una profunda transformación: de partido revolucionario pasó a un reformismo moderado con componendas con la oligarquía del país. En ese proceso de moderación del aprismo mucho tuvo que ver el deseo de sus dirigentes de presentar el partido ante la opinión pública como una fuerza responsable y constitucional, condición *sine qua non* para su supervivencia. Especialmente por el temor a una reacción del ejército, profundamente receloso del APRA y determinado desde los años treinta a impedir su acceso al poder. En la documentación diplomática española se pueden encontrar referencias a los argumentos que los dirigentes del APRA presentaron a su electorado para explicar su pacto con la UNO a partir de 1963, alianza con las élites justificada en términos mayormente tácticos, como vía para el fortalecimiento de su posición en vistas a un futuro presidencial.³⁸ También al programa de reformas que (al menos en teoría) el partido seguía manteniendo: creación de un Banco Nacional, reforma agraria, gratuidad de la enseñanza, elecciones municipales, planificación del desarrollo, descentralización...³⁹

Precisamente en esos últimos puntos se puede encontrar respuesta a la cuestión de la beligerante oposición de la formación de Haya de la Torre a Belaúnde. De hecho, la AP y el APRA eran partidos con programas muy similares. La gran diferencia residía en que la AP representaba una alternativa no contaminada por el historial revolucionario de su rival (origen de muchas fobias contra el APRA entre la opinión pública peruana), ni por su enemistad con el ejército, la necesidad de una «moderación forzosa» para contentar a la oligarquía, o por su fama (se podría decir que justificada) de formación cerrada y cuasisectaria. Hasta cierto punto, la contienda entre ambas formaciones fue una lucha partidista por ver quién llevaba

³⁸ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (7 de enero de 1964).

³⁹ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (16 de julio de 1963).

la iniciativa (y se llevaba el crédito) en la implantación de un programa reformista semejante. Aquello dificultó la generación de pactos de Estado, solución que podría haber dotado a la frágil democracia de una estabilidad de la que estaba muy necesitada, que sin embargo sí disfrutaron otros países del entorno en los que los grandes partidos fueron capaces de generar grandes consensos, como Venezuela o Colombia.

La actitud del APRA podemos verla descrita en algunas observaciones de los diplomáticos españoles. En un informe redactado nada más conocerse el resultado de las elecciones generales de 1963, el embajador ya vaticinó que el APRA buscaría avanzar en la aplicación de reformas en un sentido partidista, «para incrementar su propia popularidad», pero a la vez con la idea de que «el que fracase Belaúnde en su camino no puede más que favorecer la causa aprista».⁴⁰ En otro informe, fechado en los días críticos de finales de septiembre de 1968, se hacía referencia a la peligrosa estrategia seguida por la formación de Haya de la Torre en vistas a las elecciones presidenciales de 1969, que esperaba ganar: «estima pues, el APRA, que el toro –en este caso el Gobierno– es imprescindible que mantenga el suficiente vigor que le permita llegar hasta el final [del periodo presidencial]», si bien «con fuerza escasa», evitando así un colapso del sistema que impidiera la celebración de comicios en 1969.⁴¹

Igualmente interesantes son los informes sobre algunas acciones y las actitudes de la AP y de su líder, que también ayudan a entender el resentimiento del APRA frente al partido de Belaúnde. En la documentación se hacen varias menciones a las credenciales democráticas del presidente, como sus fracasados esfuerzos por llegar a pactos de Estado con la oposición,⁴² o su férrea resistencia a las presiones de algunos de sus seguidores más radicales para que acudiera a vías inconstitucionales con el fin de superar el bloqueo al que la coalición APRA-UNO le tenía sometido.⁴³ En las fuentes, sin embargo, sobre todo en los meses previos a las elecciones de 1963 y en los primeros meses de su presidencia, también le vemos recurrir a algunas tácticas que hicieron un flaco favor al robustecimiento del sistema democrático peruano. Los informes españoles sobre unas elecciones presidenciales celebradas en 1962 y en las que resultó vencedora el APRA se hacen eco de las reiteradas denuncias de Belaúnde a un supuesto fraude electoral, y a su presión pública

⁴⁰ Véase AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (16 de julio de 1963).

⁴¹ Véase AGA, MAE, 82/21595 (R-8883/31), Despacho del embajador Alabart (30 de septiembre de 1968).

⁴² Véase AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Despacho del embajador Alabart (24 de octubre de 1967).

⁴³ Véase AGA, MAE, 82/18379 (R-7509/12), Despacho del embajador Sanz Briz (6 de octubre de 1964); y AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (6 de abril de 1964).

favorable a una intervención militar que finalmente se produjo.⁴⁴ De esta manera, en esa ocasión el líder de la AP contribuyó a consolidar y legitimar el papel tutelar de las fuerzas armadas en la política del país, uno de los motivos que explican el golpe de Estado de 1968. Asimismo, en la documentación diplomática española se pueden encontrar referencias a las peligrosas alianzas tácitas entre la AP y grupos extremistas, tanto para conseguir sumar sus votos en las presidenciales de 1963 como para contrarrestar la influencia de las organizaciones controladas por el APRA en el mundo sindical o en la universidad, ya que el partido de Belaúnde carecía de una estructura asociativa propia semejante a la de los apristas.⁴⁵

Además, en la documentación de la embajada española en Lima podemos encontrar análisis generales sobre cuestiones institucionales, sociales y económicas, útiles para ahondar en la comprensión del difícil contexto en el que se desarrolló la primera presidencia de Belaúnde, como estudios sobre aspectos constitucionales y la organización de los partidos políticos,⁴⁶ la evolución de la economía del país (especialmente numerosos y detallados a partir de la crisis de 1967),⁴⁷ las alteraciones de orden público,⁴⁸ algunos avatares de las negociaciones Gobierno-IPC,⁴⁹ las actitudes de actores sociales relevantes como la Iglesia católica, etc.⁵⁰

4. Conclusiones

En las líneas anteriores se ha ofrecido una muestra del tipo de documentación que podemos encontrar entre los fondos de la embajada española en Lima correspondientes a los años de la primera presidencia de Belaúnde. La pregunta, a la que hemos apuntado al inicio de este trabajo, sobre la oportunidad del uso de estas fuentes para ampliar el conocimiento sobre esta época se puede contestar afirmativamente: estos documentos ofrecen información complementaria a la que aportan estudios especializados sobre el tema, como es el caso de la obra de

⁴⁴ Véase AGA, MAE, 82/16765 (R-67507/14), Golpe de estado en Perú y situación política en Hispanoamérica, (19 de julio de 1962).

⁴⁵ Véase AGA, MAE, 82/17691 (R-7197/1), Despacho del embajador Merry del Val (14 de junio de 1963); y AGA, MAE, 23/9449 (R-12174/1), Despacho del embajador Merry del Val (9 de septiembre de 1963).

⁴⁶ Véase AGA, MAE, 82/20676 (R-8497/57), Datos sobre leyes fundamentales y partidos políticos (27 de febrero de 1967).

⁴⁷ Véase documentación en AGA, MAE, 82/23219 (R-9609/1), 82/20745 (R-8527), 82/20735 (R-8522/78), 12/05629 (R-10115/11).

⁴⁸ Véase documentación en AGA, MAE, 82/20236 (R-8316/14), 82/22805 (R-9432/56), AGA 10 82/20682 (R-8500/55).

⁴⁹ Véase AGA, MAE, 82/18567 (R-7601/49), Despacho del embajador Merry del Val (17 de enero de 1964); y AGA, MAE, 82/20305 (R-8346/61), Despacho del embajador Sanz Briz (14 de junio de 1964).

⁵⁰ Véase AGA, MAE, 82/21590 (R-8881/45), Despacho del embajador Alabart (22 de marzo de 1968).

Kuckzyinski (1980) y del prestigioso libro de Borricaud (1970), o trabajos más generales en los que no quedan claras las fuentes documentales en las que se sustentan sus valoraciones (Cotler, 2005; Contreras y Cueto, 2007); y también permiten proponer interpretaciones más profundas y complejas a temas como las causas de la caída de la democracia peruana en 1968 que las que aportan algunas historias generales sobre el Perú contemporáneo, que tienden a reducir sus explicaciones a la enemistad del ejército con un APRA que tenía todas las de ganar las elecciones de 1969 o a la polémica resolución del conflicto del Estado con la IPC a la que llegó el presidente Belaúnde a finales de ese año de 1968 (Chrinós Soto, 1991: 12). Efectivamente, en estos informes hemos podido identificar muchos de los elementos que grandes politólogos como Juan José Linz o Steven Levitsky suelen señalar para explicar la erosión y quiebra de las democracias: las expectativas frustradas del presidencialismo, la ausencia de acuerdos de Estado entre las fuerzas genuinamente democráticas del sistema, los episodios de violencia y de fuerte descalificación política, la debilidad y fragmentación de los partidos, las alianzas peligrosas, etc. (Linz, 1987; Levitsky y Ziblat, 2018).

Al igual que se ha hecho aquí con el caso peruano, y sin obviar las limitaciones que presentan estas fuentes, este método de trabajo podría utilizarse para realizar o enriquecer estudios sobre otros países, ya que la documentación de otras embajadas que alberga el AGA es muy similar a la aquí analizada. El manejo de estos documentos puede ser especialmente interesante para avanzar en la investigación sobre países o episodios de los que no sea fácil conseguir documentación, por el motivo que sea (inexistencia de una red de archivos accesible en el país en cuestión, dificultad de acceso a fondos documentales nacionales, imposibilidad de realizar una estancia o de acceder a fuentes hemerográficas...).

Pero los investigadores profesionales no son los únicos que podrían beneficiarse de estos archivos: debido a sus características y a las condiciones de acceso, también podemos ver en ellos un excelente recurso didáctico, con el que alumnos de nivel universitario puedan dar sus primeros pasos en el manejo de fuentes documentales primarias, o realizar trabajos de fin de grado y máster.

Fuentes documentales

Archivo General de la Administración (AGA), Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), documentación de la embajada española en Lima (1962-1968).

Referencias bibliográficas

BOURRICAUD, François (1970): *Power and society in contemporary Peru*, Nueva York, Praeger Publishers.

- CHIRINOS SOTO, Enrique (1991): *Historia de la República, 1883-1968 III*, Lima, A. Ch. Editores.
- CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO (2007): *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- COTLER, Julio (2005): *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- DIEZ CANSECO TERRY, Raúl (2017): *Belaunde. La leyenda. 1960-1968*, Lima, Fondo Editorial USIL.
- Fernando Belaunde Terry-Visionario de la peruanidad. 1912-2002*, Lima, Fondo editorial USIL, 2015.
- GARCÍA-BRYCE, Íñigo (2018): *Haya de la Torre and the Pursuit of Power in Twentieth-Century Peru and Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- HILLIKER, Grant (1971): *The Politics of Reform in Peru. The Aprista and other mass parties of Latin America*, Baltimore, John Hopkins Press
- KLÁREN, Peter (1973): *Modernization, dislocation and Aprismo. Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*, Austin, Institute of Latin American Studies/The University of Texas.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo (1980): *Democracia bajo presión económica. El primer gobierno de Belaunde (1963-1968)*, Lima, Ediciones Treintaitres / Mosca Azul Editores.
- LEVITSKY, Steven y Daniel ZIBLAT (2018): *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Planeta.
- LINZ, Juan José (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universal.
- LOWENTHAL, Abraham y Cynthia McCLINTOCK (1983): *The peruvian experiment reconsidered*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- MONGRUT, Octavio (ed.) (2006): *Fernando Belaunde Terry. Peruanidad, democracia, integración*, Lima, Fondo Editorial Pro Biografía del Presidente Fernando Belaunde Terry.
- NORTH, Liisa (1975): «The Peruvian Aprista Party and Haya de la Torre: Myths and Realities», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 17, pp. 245-253.
- PIKE, Frederick (1967): *The modern history of Peru*, Londres, Weidenfeld & Nicholson.
- STEIN, Steve (1980): *Populism in Peru. The emergence of the masses and the politics of social control*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- STEIN, Steve (2012): «The paths to populism in Peru», en vv. AA.: *Populism in latin america*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, pp. 110-131.