



NOTA RIESGO PAÍS

**PERÚ**

Se agrava la crisis política

Nota Informativa

Madrid, 22 de diciembre de 2022

 **cesce**



# PERÚ

## Nota Informativa

### SE AGRAVA LA CRISIS POLÍTICA

Perú se enfrenta a la enésima crisis política. El tercer intento de acabar con el gobierno de Pedro Castillo por parte del Congreso ha derivado en un terremoto político tras el intento de golpe de Estado perpetrado por el mandatario y su inmediata detención. La vicepresidenta Dina Boluarte tomó posesión como Jefa de Estado el pasado 7 de diciembre, con lo que se convierte en la sexta persona en ocupar este puesto en seis años. Todo apunta a que su mandato será muy breve, al no contar con apenas apoyos en un Congreso extremadamente fraccionado y de mayoría conservadora. Tampoco cuenta con el respaldo ciudadano, que en el momento de redacción de estas líneas continúa protestando en las calles. Incluso si se logra restablecer la paz es muy poco probable que consiga mantenerse en el cargo hasta la celebración de las próximas elecciones anticipadas, previstas para abril de 2024. Estos hechos suman un nuevo episodio a la larga crisis institucional que sufre Perú, que lo ha condenado al inmovilismo político y que inevitablemente acabará penalizando la evolución económica.

### AUTOGOLPE DE ESTADO FALLIDO

Perú vive unos días de incertidumbre máxima tras el fallido golpe de Estado de Pedro Castillo, que ha precipitado un cambio de gobierno en medio de multitudinarias protestas. El pasado 7 de diciembre, enfrentado a la tercera moción de censura en 16 meses de ejercicio, el entonces presidente decretó un Gobierno de excepción y la disolución del Congreso. Dicha decisión fue rechazada por todos los poderes públicos así como por el Ejército. A las pocas horas, la Fiscalía confirmó su detención por un presunto delito de rebelión y por quebrantar el orden constitucional. Acto seguido, el pleno del Congreso lo destituyó por "incapacidad moral permanente", con 101 votos a favor, del total de 130 congresistas, seis en contra y diez abstenciones.

La vicepresidenta, Dina Boluarte, asumió ese mismo día la jefatura del Estado, convirtiéndose así en la primera mujer al frente de la presidencia de la historia del país andino. A los tres días nombró un nuevo gabinete integrado por ministros de perfil técnico y con amplia presencia de mujeres. La toma de posesión del nuevo equipo de gobierno tuvo lugar en medio de fuertes protestas que se prolongan hasta hoy exigiendo la convocatoria de elecciones generales anticipadas. Ante este panorama, la nueva mandataria se ha visto forzada a declarar 30 días de estado de emergencia y a adelantar las elecciones generales. El Congreso rechazó un primer intento del Ejecutivo de adelantarlas a diciembre de 2023 con el fin de calmar las protestas. En una segunda votación, el pasado 20 de diciembre, finalmente dio luz verde a la celebración de los comicios en abril de 2024.

## EL DESGOBIERNO DE CASTILLO

---

La victoria de Pedro Castillo en las elecciones de junio de 2021 constituyó una sorpresa al tratarse del gran desconocido de la contienda. Profesor y dirigente sindical, supo capitalizar su cualidad de *outsider* de la política tradicional y la extraordinaria fragmentación del voto, lo que obedece esencialmente a la crisis de representatividad que padece el país. El apoyo logrado especialmente en todos los departamentos sureños y en la región andina, conocidos por votar históricamente a candidatos contrarios a la elite limeña, le permitió ganar en la segunda vuelta a las tres veces candidata presidencial y ex-congresista Keiko Fujimori. Es significativo que ninguno de los candidatos representaba el sentir de la mayoría, ya que ambos pasaron al balotaje con menos del 20% de los votos. En realidad, hay que entender el voto a Castillo como votar por el mal menor, el voto en contra del peligro de una vuelta del fujimorismo.

Desde el principio fue patente que su margen de actuación sería mínimo. Empezando porque su nombramiento vino precedido de un agónico recuento de votos y de semanas de impugnaciones y batallas legales, lo que presagiaba una tensa relación con el fujimorismo, que compone el bloque más amplio del Congreso. En segundo lugar, por la composición del Congreso, muy atomizado, con la presencia de diez partidos y sin hegemonías. La falta de mayoría, además, se ha agudizado a lo largo de la corta legislatura conforme diferentes congresistas han ido abandonando el bloque oficialista. Perú Libre, el partido que respaldó la candidatura de Castillo, comenzó con 37 escaños y actualmente tan solo tiene 15, muy lejos de los 66 que constituyen la mayoría simple. Por si esto fuera poco, en junio de este año Castillo abandonó la formación, un día después de que el jefe del partido le exigiera públicamente su dimisión tras acusarlo de infringir los estatutos y de no cumplir con lo prometido en campaña electoral.

## Composición del Congreso de Perú



Fuente: Wikipedia

Se trataba, por tanto, de un presidente con los apoyos justos, liderando un Ejecutivo débil, a merced del Legislativo. A ello se sumaba su inexperiencia, falta de liderazgo y la ausencia de una agenda coherente, trufada de objetivos polémicos cuyo mero anuncio generó inquietud entre los inversores, pese a que a todas luces estaba claro que no podrían llevarse a cabo. El más importante fue la intención de promover una reforma constitucional con un claro sesgo antiminerero y antiextractivista. Por tanto, ya desde su toma de posesión era evidente que iba a enfrentarse a enormes problemas, e incluso se dudaba que fuera a ser capaz de terminar la legislatura, algo por otra parte nada extraño en un país que va por el sexto presidente en seis años. Sin embargo, la realidad ha superado las previsiones más pesimistas.

La improvisación ha sido una constante en su mandato, lo que ha generado muchísima incertidumbre. Baste señalar que en apenas 16 meses ha nombrado cinco gabinetes distintos, en lo que se han sucedido luchas internas, dimisiones y destituciones. La falta de continuidad de las personas al frente de los ministerios ha provocado que no se haya iniciado ningún proyecto de importancia. Por si esto fuera poco, en octubre de este año la Fiscalía presentó una acusación formal contra Castillo a raíz de una investigación que mostraba indicios de ser el presunto cabecilla de una red responsable de organización criminal, tráfico de influencias y colusión.

En paralelo, como ya es habitual en Perú, el Legislativo ha presentado varias mociones de censura para poner fin a su mandato. En este caso ha sido especialmente exagerado: en los 16 meses en el poder Castillo se ha enfrentado nada menos que a tres mociones de vacancia por incapacidad moral. En la primera, en noviembre de 2021 -apenas cuatro meses después de su llegada a la Presidencia- fue acusado de financiación ilícita del partido del Gobierno, Perú Libre, en las elecciones generales de ese año y de tráfico de influencias en los ascensos concedidos en las

Fuerzas Armadas. La moción no llegó a pasar a debate. La segunda se remonta a marzo de 2022 y la presentaron 50 congresistas por las contradicciones y presuntas mentiras en investigaciones fiscales, los supuestos ascensos irregulares en las Fuerzas Armadas y la adjudicación de la obra Puente Tarata a una empresa vinculada a la lobista Karelím López<sup>(1)</sup>. Tampoco salió adelante. Como ya se ha dicho, ante el tercer intento del Congreso de destituirle, Castillo optó por disolver temporalmente la cámara e instaurar un Gobierno de emergencia nacional.

## DE PRESIDENTE A PRESIDARIO

---

El Congreso de Perú aprobó, el pasado 12 de diciembre, con 67 votos a favor y 45 en contra, la retirada de la inmunidad al expresidente Castillo, por lo que ahora podría ser procesado. La Fiscalía ha pedido 18 meses de prisión preventiva por la presunta comisión del delito de rebelión. La defensa niega que se hay incurrido en dicho delito, puesto que la definición del mismo requiere que el sujeto se levante en armas, algo que no ocurrió. Además, en el entorno de Castillo se defiende que este "pudo haber sido inducido" con drogas a disolver el Congreso y que "no recuerda" haber leído el decreto golpista que condujo a su destitución. Sin embargo, el expresidente se ha negado a someterse a los exámenes médicos solicitados por la Fiscalía para confirmar estas acusaciones. Castillo ha publicado una carta desde su centro de arresto en la que tachó de "usurpadora" a Dina Boluarte y no descarta que la fiscal general, el Congreso de la República (en pleno) y la presidenta Boluarte estén dirigiendo "un plan maquiavélico", sin dar mayores explicaciones.

## UNA CRISIS POLÍTICA CRÓNICA

---

La constante pugna entre el Gobierno y el Congreso y los sucesivos escándalos de corrupción que han sacudido al país lo han abocado a una crisis política crónica. Perú cuenta con un sistema de gobierno presidencialista con mecanismos de control propios del sistema parlamentario. Sin embargo, el Congreso peruano tiene una característica particular, pues es unicameral, integrado por 130 congresistas que se mantienen en el cargo cinco años, que coinciden con el periodo presidencial. En definitiva, no existe una cámara de segunda lectura que haga de contrapeso. Además, el fujimorismo ha hecho valer la mayoría que ha mantenido durante años en el Legislativo para limitar el margen de acción del Ejecutivo, imposibilitando la tarea de gobernar, cuando no ha intentado acabar con el mandato presidencial.

El uso abusivo e irregular de la vacancia por incapacidad moral representa un obstáculo constante a la gobernabilidad del país. Esta figura nació en los orígenes del constitucionalismo peruano ligada a la condición mental del Presidente como elemento que imposibilitara su permanencia en el puesto. Durante el siglo XXI, se ha utilizado al menos siete veces, contra Pedro Pablo Kuczynski, Manuel Vizcarra y Pedro Castillo. El mecanismo se ha distorsionado hasta tal punto que se ha

---

(1) Según la investigación del Ministerio Público, el mandatario peruano es cabeza de una organización criminal en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), y tuvo como cómplice al exministro Juan Silva para que se le otorgue favores a empresas.

convertido en un mero juego de suma de votos: parece más importante conseguir los 87 votos necesarios en el Parlamento, que esperar a que se presente una causa de tal gravedad que amerite una vacancia presidencial.

A ello se suma un problema endémico de corrupción, que pesa sobre gran parte del arco político peruano. No deja de sorprender que casi todos los expresidentes de Perú en las últimas dos décadas estén implicados en escándalos de corrupción que han acabado en peticiones de extradición, prisión e incluso el suicidio<sup>(2)</sup>. Un flagelo que socava la legitimidad de las instituciones, mina la confianza de la ciudadanía y mantiene al país en constante inestabilidad política.

El Índice de Percepción de la Corrupción ha empeorado prácticamente todos los años de la última década (en 2009 ocupaba el puesto 75, y actualmente se sitúa en el puesto 105 de 180 países). Es significativo también que dentro de los Índices de Gobernabilidad del Banco Mundial Perú se encuentre por debajo de la media regional en todos los indicadores salvo en calidad regulatoria. Tampoco sorprende que las categorías peor calificadas sean precisamente el control de la corrupción y la estabilidad política.

La incapacidad para pactar una agenda común entre las diferentes fuerzas políticas está condenando al país al inmovilismo. Por el momento, la inercia parece haber funcionado gracias a un Banco Central independiente y a unas adecuadas reglas fiscales. La prudencia ha caracterizado la política económica independientemente del partido que haya estado en el poder, lo que ha permitido al país hacer frente a los *shocks* exógenos de una manera admirable. Sin embargo, las previsiones a medio plazo apuntan a una clara desaceleración económica que obedece, en gran parte, a la ausencia de reformas estructurales necesarias para impulsar una mayor diversificación productiva, un aumento de la productividad y la mejora de los deficientes sistemas sanitario y educativo.

## IMPACTO DE LAS PROTESTAS EN LA ECONOMÍA

---

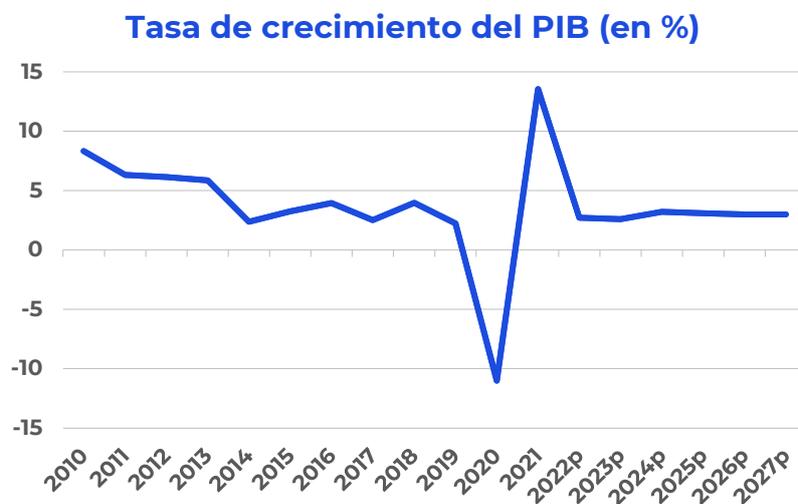
En los últimos días las manifestaciones se han intensificado, con actos vandálicos y violentos y la toma de carreteras y caminos. Algunos protestan en apoyo de Castillo, mientras que otros piden nuevas elecciones generales, la disolución del Congreso e incluso la creación de una nueva asamblea constituyente. En el momento de redacción de estas líneas ya han fallecido 25 personas. El ministro de Economía y Finanzas, Alex Contreras, estima que el impacto económico de las revueltas asciende a 100 millones de soles diarios (26 mill.\$) debido a la paralización de actividades económicas en, al menos, diez regiones del país. Según un informe publicado el 12 de diciembre por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego más del 70% de los productos agrícolas que se venden en el Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML) han aumentado sus precios hasta en un 48%. El turismo es otro sector perjudicado, pues Ica, Cuzco, Arequipa, Puno y la selva sur

---

(2) Alejandro Toledo (2001-2006) está detenido en EE.UU. a la espera de ser extraditado; Alan García (2006-2011), líder de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), se suicidó en abril de 2019, después de que la policía llegara a su casa con una orden de prisión preliminar; Ollanta Humala (2011-2016) se enfrenta a 20 años de cárcel tras la petición del equipo especial Lava Jato a la fiscalía; Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) permanece en prisión domiciliaria; Keiko Fujimori cumplió prisión preventiva en 2018 y en 2020 durante 5 meses; su padre, Alberto Fujimori, cumple una condena de 25 años de prisión.

concentran el 85% de visitantes extranjeros, quienes ya empezaron a cancelar sus viajes. Con el cierre de los aeropuertos en Cuzco y Arequipa se suspenden 200 vuelos diarios. Si el conflicto se prolonga y termina afectando al suministro de insumos para las operaciones mineras del segundo mayor productor mundial de cobre, podría repercutir sobre la oferta del metal rojo. En el caso de que las protestas escalen en el sector minero se podría tener un menor crecimiento de la economía este año. No olvidemos que este sector ya viene registrando este año varias protestas que incluso llevaron a la suspensión de las operaciones en la mina de cobre de Las Bambas el pasado mes de abril<sup>(3)</sup>.

El FMI en su última actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial, en octubre de este año, estimó que la economía peruana se desaceleraría hasta un 2,7% este año, tras el fuerte repunte de 2021 (13,5%), a medida que las condiciones externas se tornasen más restrictivas y que se retirasen las políticas de estímulo. Los principales factores de riesgo que podrían poner en peligro esta previsión estaban relacionados con la evolución de la pandemia, la posibilidad de un encarecimiento drástico de las condiciones financieras mundiales, la persistencia de las disrupciones en las cadenas de abastecimiento, las tensiones geopolíticas, muy relacionadas con el conflicto de Ucrania, y la desaceleración más intensa de lo esperado del crecimiento en China, el principal socio comercial del Perú. Como ya es habitual, se señalaba entonces que la continua incertidumbre política podría incidir negativamente en la inversión privada y provocar más volatilidad en el mercado financiero.



Fuente: FMI

El impacto de las actuales revueltas en la tasa de crecimiento dependerá evidentemente de cuanto se alargue el conflicto, pues si tiene una corta duración solo tendría un impacto acotado. En cualquier caso, mirando a más largo plazo, mientras no se reestablezca la estabilidad política y se logre formar un gobierno con capacidad real de aprobar las medidas estructurales que necesita el país, Perú continuará registrando un crecimiento por debajo de su potencial e incapaz de

(3) Ciento treinta miembros de la comunidad Fuerabamba del distrito de Chalhuanahuacho, en la región de Apurímac, entraron ilegalmente a la mina, explotada por la compañía china MMG, para protestar por el supuesto incumplimiento de sus compromisos de inversión social.

canalizar las demandas sociales. La teoría de que en Perú la economía parece circular por un carril distinto de la política comienza a hacer aguas. Todos estos años de inestabilidad política y de deterioro institucional acabarán haciendo mella en una economía que cada vez es menos competitiva, menos productiva y menos atractiva para los inversores extranjeros.

## ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR?

---

La nueva presidente del país, Dina Boluarte, en su toma posesión señaló que el país necesitaba a corto plazo una "tregua política para instalar un Gobierno de unidad nacional". Abogada de profesión, Boluarte era una desconocida para la mayoría de los peruanos hasta julio de 2021, cuando Pedro Castillo ganó las elecciones presidenciales. Durante los últimos 16 meses, ha sido uno de los rostros más visibles del gobierno, desde su cargo de vicepresidenta y ministra de Desarrollo e Inclusión Social.

Para sobrevivir en el cargo, y para lograr esa tregua, no tendrá más remedio que alcanzar acuerdos con fuerzas de la oposición en un Congreso de mayoría conservadora. Una tarea que no será nada sencilla, dada la fuerte polarización del arco parlamentario y el escasísimo apoyo con el que cuenta en el Congreso y en la ciudadanía. Además, carece de un partido con el que influir en la legislatura, puesto que fue expulsada en enero de este año de Perú Libre<sup>(4)</sup> y tampoco cuenta con un historial político parlamentario que la ayude a forjar alianzas. En definitiva, hablamos de un Ejecutivo políticamente muy frágil y que debe hacer frente a los mismos desafíos de gobernabilidad que Pedro Castillo. Por añadir una nota positiva, conviene señalar que el nuevo gabinete nombrado el 10 de diciembre es de naturaleza más tecnocrática y la designación de Alex Contreras para la cartera de Finanzas podría transmitir confianza a los mercados, al tratarse de un respetado economista con una extensa carrera en el servicio público.

Es muy difícil prever cómo evolucionará la situación política a la vista de la inestabilidad que ha caracterizado el último sexenio. Actualmente se barajan varios escenarios:

- Boluarte no logra restablecer el orden en las calles y se ve forzada a dimitir en cuestión de días. Pese al adelanto de las elecciones, las protestas no han remitido. Ello obedece, para empezar, a que una convocatoria a 20 meses vista no encaja con la reclamación de elecciones inmediatas de los manifestantes. A esto hay que sumar el rechazo de gran parte de la ciudadanía a la nueva presidenta, que consideran que ha usurpado el poder y califican de traidora. Además, existe un rechazo generalizado al Congreso, que en opinión de muchos, tan solo vela por sus propios intereses, aferrándose al poder a toda costa. No olvidemos que varios congresistas están acusados de corrupción. Por último, algunos manifestantes exigen la inmediata liberación de Castillo. Si las protestas continúan, las posibilidades de que la presidenta se vea obligada a presentar su dimisión aumentan. Si esto ocurre, el presidente del Congreso, José Williams, tendría que asumir la jefatura del Estado y convocar elecciones "de inmediato".

---

(4) El partido anunció la expulsión de Boluarte en enero de 2022 por "falta grave", tras declarar en una entrevista que ella nunca ha respaldado "el ideario de Perú Libre".

- Se calman las protestas, lo que permite que el gobierno de transición, como ya califica Boluarte a su gabinete, comience a funcionar. Este caso tampoco garantiza la estabilidad, puesto que lo más probable es que Boluarte no logre permanecer el cargo los 20 meses que faltan hasta las elecciones anticipadas. No olvidemos que desde 2016 el presidente que más tiempo ha estado en el cargo (Martin Vizcarra) apenas llegó a los dos años y medio. Incluso si lograra mantenerse en el cargo, será un gobierno meramente de transición, que difícilmente aprobará ninguna reforma de calado.

En cualquier caso, todo apunta a que Perú va a continuar con problemas de gobernabilidad durante bastante tiempo. La agencia calificadora Fitch ya ha emitido un comunicado en el que señala que “el problema subyacente de la falta de consenso político entre las instituciones de gobierno de Perú sigue sin abordarse en la última transición del poder”.

Lo cierto es que las perspectivas a medio plazo no son esperanzadoras. No parece realista pensar que unas nuevas elecciones solucionarán los problemas de un sistema político que ya está totalmente desacreditado y quebrantado. Perú necesita una reforma política. El legado de la constitución autoritaria de Fujimori con un Legislativo unicameral se ha traducido en la práctica en que el Congreso tiene la potestad, en cualquier momento y sin justificación aparente, para destituir al presidente electo por "incapacidad moral", una expresión que podría significar prácticamente cualquier cosa.

Por el momento, la economía ha logrado aislarse de la política. Perú, pese a todo, cuenta con unos sólidos fundamentos macroeconómicos. El respeto a la autonomía del Banco Central y una prudente gestión de las cuentas públicas han permanecido como pilares más allá de cualquier coyuntura política. La economía goza de una favorable situación de solvencia pública y externa, con moderados niveles de deuda, un elevadísimo nivel de reservas y la disponibilidad de la línea de Crédito Flexible otorgada por el FMI. Por último, tiene un buen acceso a los mercados de capitales y calificación de la deuda soberana por encima del grado de inversión. La resistencia que está demostrando la economía peruana es admirable y muy poco habitual en la región, pero tampoco será infinita.