

Gino Costa

LA
DEMOCRACIA
SITIADA

UN TESTIMONIO PARLAMENTARIO
(PERÚ, 2016-2021)



LA
**DEMOCRACIA
SITIADA**

UN TESTIMONIO PARLAMENTARIO
(PERÚ, 2016-2021)

Gino Costa

LA
**DEMOCRACIA
SITIADA**

UN TESTIMONIO PARLAMENTARIO
(PERÚ, 2016-2021)



Planeta

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 216 y siguientes del Código Penal).

La democracia sitiada

Un testimonio parlamentario (Perú, 2016-2021)

© 2022, Gino Costa

Corrección de estilo: Elizabeht Bautista

Diseño de portada: Departamento de Arte y Diseño
de Editorial Planeta Perú

Diseño de interiores: Susana Tejada López

Derechos reservados

© 2022, Editorial Planeta Perú S. A.

Av. Juan de Aliaga N.º 425, of. 704, Magdalena del Mar
Lima, Perú

www.planetadelibros.com.pe

Primera edición: julio 2022

Tiraje: 1000 ejemplares

ISBN: 978-612-319-769-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N.º 2022-05779

Impreso en Gráfica Esbelia Quijano S.R.L.
Jr. Recuay N.º 255, Urb. Chacra Colorada, Breña

Lima-Perú, julio 2022

ÍNDICE

Presentación	9
1. LA TORMENTA PERFECTA	13
2. RUMBO A LA PRESIDENCIA	
Un plan para gobernar	20
#PPK13: ¡mala suerte para los delincuentes!	24
Ganamos por un pelo	31
3. EL GOBIERNO PARLAMENTARIO DE KEIKO	
Keiko hace sentir su poder	44
La arbitraria censura de Saavedra	48
Kuczynski en la mira de la comisión Lava Jato	52
Escuadrón de la Muerte en la Policía	60
El fiasco de Chinchero	66
Keiko catapulta a Pedro Castillo	70
Megaoperativos contra las mafias	73
Se prepara el indulto	76
Keiko revive los noventa	80
Marcelo Odebrecht echa a Kuczynski	82
Indulto mal hecho	90
Kuczynski sin salida	96
Los errores de Kuczynski	99
Keiko, funesto balance	100
4. VIZCARRA VOLTEA EL PARTIDO	
¿Un presidente naranja?	103
#NoAlLavado	109
Los Cuellos Blancos del Puerto	114
Vizcarra rompe con el fujimorismo	118
Pacto de impunidad	126
Una justicia sin «hermanitos»	132
Una política sin vientres de alquiler	136
No hay reforma política sin cuestión de confianza	146

Nos vamos todos	149
Cierre del Congreso	157
Interregno, entre el disuelto y el complementario	166
Vizcarra: balance preliminar	174
Keiko, persistencia en el error	176
Lava Jato: principales hallazgos	178
5. EL TIRO POR LA CULATA	
Un Congreso inesperado	189
Populismo desembozado	196
Se mantienen los blindajes	201
Vizcarra se despinta	205
El decepcionante final de Vizcarra	211
Merino «el Breve»	216
¿Aceptas ser presidente?	220
Tambalea Sagasti	232
<i>Vacunagate</i>	242
Las elecciones del desencanto	247
La institucionalidad se defiende	257
Un TC a la medida	264
La cuarta legislatura	270
El adiós	274
Sagasti, cierre inusual	275
Epílogo	279
Bibliografía	285
Agradecimientos	295

A Fabiola, con amor.

*A mis hijas Andrea, Camila y Elisa, y a Gianpiero,
con fe y esperanza en el Perú.*

A mis electoras y electores, con gratitud.

PRESENTACIÓN

A once meses de la finalización del último quinquenio (2016-2021), en el que tuve el honor de representar a mis electoras y electores en el Congreso, termino este relato sobre la experiencia vivida. El esfuerzo hecho a lo largo de cinco años en minoría parlamentaria, con dos Congresos adversos a tres sucesivos presidentes, me había dejado exhausto. También estaba frustrado porque las elecciones generales del 2021, lejos de habernos sacado de la crisis que comenzamos a vivir el 2016, habían polarizado y dividido el país aún más, y llevado al poder a un Gobierno que representaba nuevas amenazas a nuestra democracia. Casi sin descanso comencé a preparar y dictar un curso en la Pontificia Universidad Católica del Perú sobre el último quinquenio. Me serviría para ordenar mis ideas, estructurar el periodo y explicar lo ocurrido, altamente inusual por lo demás: cuatro presidentes, un Congreso disuelto y elecciones complementarias por primera vez, censuras y amenazas de censuras ministeriales, varias cuestiones de confianza, varios procesos de vacancia por incapacidad moral, una vacancia efectiva y dos renunciaciones a la presidencia de la república, entre otros.

Me había tocado uno de los periodos más turbulentos de nuestra historia parlamentaria. Quería contar qué había ocurrido, tratar de entender y explicar por qué y cómo llegamos a donde estamos. Me apasiona la historia, especialmente la política, y quería contribuir a ella con mi propia versión de los hechos, después de haber sido un protagonista privilegiado. Quien se anima a escribir historia normalmente lo hace con el propósito de aprender de lo vivido y evitar repetir los errores, ilusión muchas veces vana, pero que sin duda también me ha motivado a escribir este libro.

El libro consta de cinco capítulos. El primero, el más corto y el único en tono no testimonial, presenta los elementos que contribuyen a explicar la tormenta perfecta, el telón de fondo del quinquenio, donde emergen con claridad tres fenómenos que han puesto en grave peligro la democracia peruana: la confrontación entre poderes, que resulta de un gobierno con minoría parlamentaria; la corrupción, hecha patente con el destape de los casos Lava Jato y los Cuellos Blancos del Puerto; y la precariedad del aparato público, develada dramáticamente durante la pandemia. Estos hechos ayudan a entender la insatisfacción de los peruanos con la democracia, la creciente desafección política y la inclinación de amplios sectores hacia fórmulas políticas autoritarias y antidemocráticas.

El segundo capítulo es la historia de la campaña electoral que llevó a la presidencia de la república a Pedro Pablo Kuczynski y a este servidor al Congreso. Da cuenta de cómo me vinculé a ella para preparar el plan de gobierno, cómo pasé a ser vocero de nuestra estrategia para enfrentar el crimen y la corrupción, cómo fui candidato y terminé, afortunadamente, electo. También es la historia de la construcción de una amplia coalición para derrotar al fujimorismo en la segunda vuelta y de la polarización final de la campaña donde se sembraron las semillas de la discordia, que, a falta de madurez política y compromiso democrático, afectarían gravemente la gobernabilidad.

El tercer capítulo da cuenta de una gran oportunidad perdida, la del entendimiento entre Kuczynski y Keiko Fujimori para relanzar el crecimiento económico, avanzar en el desarrollo social y llegar al bicentenario firmes y felices por la unión. En lugar de ello, Keiko utilizó su poder parlamentario para vengar su derrota ante Kuczynski, obstruir su gestión, alentar un conservadurismo retrógrado y socavar las bases de la democracia. Kuczynski no pudo, o no supo, hacerle frente y contribuyó con sus errores, presentes y pasados, a su prematuro abandono del poder.

El cuarto capítulo es la historia de cómo Martín Vizcarra retomó la iniciativa del Ejecutivo frente al Congreso —en medio del destape de la mafia de los Cuellos Blancos del Puerto—, lo puso a la defensiva con sus propuestas anti-corrupción y terminó disolviéndolo. Se suceden en la narrativa el referéndum,

las comisiones Wagner y Tuesta, y sus recomendaciones para enfrentar la corrupción del sistema de justicia y de la política, el blindaje que desde el Congreso protegió a los altos funcionarios comprometidos con los Cuellos Blancos del Puerto, el intento de adelanto de elecciones y la frustrada elección del Tribunal Constitucional.

El quinto y último capítulo es el de las desilusiones. La de quienes esperaron ver la consolidación de la autoridad democrática y reformista de Vizcarra y descubrieron su hipocresía y doblez, y lo verían vacado por el nuevo Congreso llamado a acabar con la obstrucción de su antecesor. La de quienes, luego de vengar la disolución del Congreso con la vacancia de Vizcarra, se darían de bruces con la Generación del Bicentenario, que frustraría sus pretensiones con Francisco Sagasti en la presidencia. Finalmente, la del fujimorismo y el centrismo reformista de Vizcarra y Sagasti, que perderían las elecciones del 2021, a manos de la izquierda más radical y dogmática, conservadora, menos democrática y preparada, y laxa con la corrupción.

En suma, es la historia de mi experiencia parlamentaria, en la que me tocó defender durante cinco años a tres presidentes distintos en absoluta minoría, una historia de victorias y reveses, que comenzó bien y terminó mal. Una historia en la que nunca se pierde la esperanza, porque mientras haya democracia existirán las condiciones para seguir luchando por un Perú mejor.

Un año después de terminado el quinquenio, el epílogo nos permite constatar la profundización del sitio a la democracia peruana y nos ubica frente a algunos de los escenarios del presente: cuatro años más de lo mismo, la eventual vacancia del presidente de la república y elecciones para sustituirlo, o un adelanto de elecciones generales, con reforma política, que nos permita salir de la crisis con un nuevo Ejecutivo y un nuevo Legislativo.

Gino Costa Santolalla
Lima, 30 de junio del 2022

LA TORMENTA PERFECTA

Del año 2001 en adelante, el Perú creció relativamente rápido y logró reducir significativamente sus elevadas tasas de pobreza, pobreza extrema e, incluso, desigualdad, al tiempo que consolidaba su democracia política. El periodo gubernativo que concluiría en el festejo del Bicentenario de la Independencia Nacional sería el cuarto sucesivo en democracia, un hecho inédito en la vida republicana. Veía con entusiasmo que nos acercábamos a veinte años de estabilidad política y de progreso económico, parecidos a los que se vivieron un siglo antes, durante el periodo que Jorge Basadre denominó la «República Aristocrática». A comienzos del 2016, pocos pensarían que recibiríamos el bicentenario profundamente divididos, polarizados y ansiosos ante un futuro incierto.

El último quinquenio se caracterizó por la inestabilidad, la incertidumbre y la polarización política, que afectaron gravemente la gobernabilidad democrática. Fue un periodo turbulento, marcado por la confrontación entre los poderes del Estado: el Legislativo recurrió con inusitada frecuencia a las interpelaciones y censuras de ministros y a la vacancia presidencial; el Ejecutivo hizo lo propio con las cuestiones de confianza y llegó a disolver el Congreso, por lo que convocó por primera vez a elecciones complementarias. En lugar de un presidente tuvimos cuatro; en lugar de un Congreso, dos. Quizá la novedad, y algo sin duda positivo, fue que la confrontación no desembocó en un golpe de Estado militar como en 1948 o en 1968, o en un autogolpe como en 1992, sino que fue canalizada por la vía institucional.

Tres fenómenos ayudan a entender lo ocurrido. Primero, las elecciones del 2016 produjeron un gobierno de minoría, es decir, un gobierno sin mayoría en el Congreso; Peruanos por el Cambio (PPK) —con una bancada de dieciocho congresistas frente a los 73 de Fuerza Popular y los veinte del Frente Amplio— estuvo lejos de obtener la más alta votación parlamentaria, como había sido antes el caso con Alejandro Toledo y Ollanta Humala. El APRA, que obtuvo la segunda votación más alta en el Congreso, se beneficiaría de la ruptura de Unión por el Perú (UPP) y las coaliciones parlamentarias que los tres gestaron les permitieron gobernar sin dificultad. En cambio, en 2016, gracias a la cifra repartidora, con el 39 % de los votos válidos, el fujimorismo obtuvo mayoría absoluta con el 56 % de las curules¹; aun si PPK hubiera constituido una coalición parlamentaria con las cuatro bancadas restantes, tampoco hubiera tenido mayoría ni estado cerca de ella. Estaba, pues, condenado a entenderse con Fuerza Popular o, en su defecto, a confrontar al Congreso, sobreviviendo sobre la base de su popularidad, y recurriendo a los mecanismos que la Constitución provee a un presidente sin mayoría parlamentaria (es decir, la amenaza de disolución del Congreso). A falta de entendimiento, primó la inestabilidad política.

El segundo fenómeno que condicionó la dinámica política durante el último quinquenio fue la corrupción. Dos grandes escándalos afectaron gravemente la credibilidad de las clases política y empresarial, y del sistema de justicia. El caso Lava Jato involucró a las principales empresas constructoras brasileñas —especialmente a Odebrecht, el conglomerado más grande de América Latina—, que habían gozado de un indiscutido liderazgo en el desarrollo de las más grandes obras de infraestructura en el país desde fines de la década del setenta. Tuvieron como aliadas a las más importantes empresas de construcción nacional, y sus sobornos alcanzaron a varios presidentes de la república, ministros de Estado, gobernadores regionales, alcaldes de Lima y otros altos funcionarios, así como abogados e, incluso, árbitros.

1 «Estadísticas de las Elecciones Generales 2016», Jurado Nacional de Elecciones, 2016, <https://bit.ly/3z99Pnx>; Leslie Moreno y Rosa Laura, «Mayoría artificial», IDL-Reporteros, 12 de agosto del 2016, <https://bit.ly/3Oz9crP>.

En diciembre del 2016, el caso Lava Jato se internacionalizó al reconocer Marcelo Odebrecht ante la justicia de Estados Unidos que pagó sobornos ascendentes a 788 millones de dólares en diez países de América Latina y dos de África². Con relación al Perú, dijo haber pagado sobornos millonarios para hacer realidad la carretera Interoceánica Sur, que nos conectó con Brasil, y la Línea 1 del Metro de Lima, obras emblemáticas de los gobiernos de Toledo y García, respectivamente³. Poco después reconocería otros sobornos, así como aportes de campaña para los principales candidatos presidenciales de las elecciones del 2006 y del 2011, que incluyeron, además de los ya mencionados, a Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori⁴.

En julio del 2018, un segundo escándalo remeció la opinión pública: el descubrimiento de una organización criminal llamada los Cuellos Blancos del Puerto, que, desde la Corte Superior de Justicia del Callao, expandía su influencia en el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la Corte Suprema de Justicia y la Junta de Fiscales Supremos. Su estructura mafiosa servía para asegurar nombramientos amañados del CNM y poner las decisiones fiscales y judiciales al servicio del mejor postor⁵.

Aunque la acción de la justicia está lejos de haber concluido, ambos casos se han investigado ampliamente y sus hallazgos son conocidos. Gracias a ello, la ciudadanía ha podido conocer con lujo de detalles el *modus operandi*, las características, la envergadura y la extensión de la corrupción política, empresarial y del sistema de justicia, lo que ha tenido efectos demoledores para la legitimidad de las élites y la confianza ciudadana en el sistema democrático. En una sociedad con altísimos niveles de desconfianza, los políticos

2 «¿A dónde fueron a parar los más de US\$780 millones que la constructora brasileña Odebrecht pagó en sobornos en 12 países?», BBC, 26 de enero del 2017, <https://bbc.in/3IZoZ7a>.

3 Raúl Tola, «La corrupción de Odebrecht involucra a tres Gobiernos peruanos», *El País*, 22 de diciembre del 2016, <https://bit.ly/3m0kQjo>.

4 Jacqueline Fowks, «Un exdirectivo de Odebrecht confirma que financió las campañas de los políticos peruanos», *El País*, 1 de marzo del 2018, <https://bit.ly/3NKdbBv>.

5 Para más información sobre el caso, véase «Cuellos Blancos», Observatorio de Casos Anticorrupción y Lavado de Activos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (Idehpucp), 21 de julio del 2020, <https://bit.ly/3M4tZC2>.

se convierten en sospechosos, y las acusaciones de corrupción, con o sin fundamento, pasan a ser moneda corriente.

A las perturbaciones de un gobierno con absoluta minoría en el Congreso y al conocimiento público de gravísimos hechos de corrupción, es preciso sumar el efecto devastador de la pandemia, que nos golpeó con inusitada dureza. Fuimos el país con el mayor índice de muertes per cápita por COVID-19 del mundo, y nuestra economía experimentó la peor contracción debido a la decisión gubernamental de paralizar más de la mitad de las actividades productivas, incluidas la minería y la pesca⁶. La pandemia develó de manera dramática las precariedades de nuestro sistema de salud y las grandes limitaciones del aparato público para proteger y atender adecuadamente a la ciudadanía frente a la COVID-19. Está por determinarse por qué el virus fue tan devastador en el Perú, pero no hay duda de que el sistema de salud pública adolece de presupuestos insuficientes, mala gestión y extendida corrupción, y cuenta con una estructura y organización absolutamente desarticuladas y disfuncionales.

Tres años antes de la pandemia, durante el verano del 2017, el Perú había sufrido el golpe brutal de El Niño Costero, que llegó con fuertes lluvias, desbordes de ríos e inundaciones, ocasionando muerte y destrucción en la costa norte. Incluso antes del embate de la pandemia, este fenómeno natural desnudó las graves deficiencias de nuestro sistema de prevención, atención y rehabilitación frente a riesgos de desastres. Peor aún, pasada la tragedia, demostró una vez más las gravísimas falencias del Estado para reconstruir la infraestructura destruida —primer ejemplo de ello fue la reconstrucción de Pisco, luego del terremoto de agosto del 2007—. De los 25 655 millones de soles disponibles para la reconstrucción de la costa norte entre los años 2017 y 2021, en que esta debía concluir, a mediados del 2020 la Contraloría advirtió que solo se había ejecutado una cuarta parte⁷, pues los gobiernos

6 Jacqueline Fowks, «Perú registra la mayor tasa de mortalidad del mundo por la covid», *El País*, 1 de junio del 2021, <https://bit.ly/3HbSb4k>.

7 «Gobierno ejecutó apenas la cuarta parte de recursos totales para la reconstrucción del norte», *Gestión*, 31 de mayo del 2020, <https://bit.ly/3M1tMPY>.

nacional, regionales y municipales no habían cumplido oportunamente con los trámites necesarios para acceder a ellos.

Este es el telón de fondo de la historia de mi experiencia como congresista entre el 2016 y el 2021; es el marco en el que se moverán los actores, los principales factores condicionantes del devenir político durante el quinquenio —desequilibrio y confrontación entre poderes, extendida corrupción al más alto nivel y ostensible incapacidad estatal de cara a la tragedia de la pandemia—, que constituyen los ingredientes de una tormenta perfecta sobre el sistema político.

Sus efectos fueron múltiples y mayoritariamente devastadores. En lo económico, tanto el caso Lava Jato como el fenómeno de El Niño Costero, primero, y la pandemia, después, tuvieron un impacto negativo en el crecimiento. La pandemia no solo redujo la producción, el consumo y la inversión, sino que destruyó millones de empleos, formales e informales. Lava Jato y el Club de la Construcción —un mecanismo de sobornos de empresas, principalmente nacionales, para la concesión de obras de infraestructura medianas y pequeñas— retrajeron la inversión en el sector, paralizaron centenares de obras de infraestructura y suspendieron el inicio de muchas otras que se encontraban en cartera.

Si comparamos el promedio anual del crecimiento del producto bruto interno (PBI) durante el último quinquenio con el de los tres anteriores, veremos que es el más bajo (2.5 %) frente al 4.9 % del quinquenio de Toledo, el 6.8 % del de García y el 4.7 % del de Humala⁸. Lo cierto es que el *boom* de los precios de las materias primas que estimuló el crecimiento económico desde los inicios del siglo XXI llegó a su fin el 2013; desde entonces las tasas cayeron sostenidamente. Por esta razón, el pobre crecimiento durante el quinquenio no se puede atribuir exclusivamente a la tormenta perfecta, pero está claro que sus efectos negativos impidieron, cuando menos, revertir la tendencia declinante que heredó Kuczynski, que constituyó su gran apuesta.

8 Según cifras del Banco Central de Reserva del Perú, «PBI», BCRPData, <https://bit.ly/3nt1F2t>.

La confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo hasta la disolución del Congreso no tuvo connotaciones económicas, sino sobre todo políticas. No fue el caso del Congreso complementario del 2020, cuyo populismo fue esencialmente económico y amenazó la estabilidad fiscal y presupuestal. Felizmente duró poco y pudo contenerse por la acción conjunta del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva (BCR) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), por un lado, y del Tribunal Constitucional, por el otro. La vigilancia de los medios de comunicación y la opinión especializada hicieron también lo suyo.

En lo político, los peruanos terminamos de perder la fe en nuestros líderes y nos volvimos más desconfiados de lo que ya éramos. Creció la insatisfacción, la desafección política y el descontento con la democracia, así como el respaldo a propuestas populistas y autoritarias, tanto de derecha como de izquierda. Como dan cuenta las encuestas del Barómetro de las Américas, hace muchos años encabezamos el *ranking* de insatisfacción con la democracia y contamos con uno de los porcentajes más altos de quienes están dispuestos a sacrificarla para resolver problemas como el crimen y la corrupción⁹.

La fragmentación también viene creciendo hace años. Ninguno de los tres presidentes que antecedieron a Kuczynski obtuvieron solos una mayoría congresal. De contar con tres grandes bloques políticos en la década de los ochenta, pasamos a comenzar con cinco bancadas en los congresos del 2001 y el 2006, y acabar con ocho; mientras que, en el 2011, se comenzó con seis y se terminó con nueve. La falta de solidez partidaria se ha agudizado: el Congreso disuelto (2016-2019) comenzó con seis bancadas y terminó con doce, y el complementario (2020-2021) empezó con nueve y concluyó con once. En las últimas elecciones la fragmentación parlamentaria alcanzó su máxima expresión, cuando diez partidos pasaron la valla del 5 %, todos con votaciones más bien diminutas y con pocas diferencias entre sí. De estos, solo nueve constituyeron bancadas.

9 Barómetro de las Américas, *Informe 2021. Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2021: tomándole el pulso a la democracia*, marzo del 2022, archivo PDF, p. 15, <https://bit.ly/3x3ITZS>.

Algo parecido ocurrió en las elecciones presidenciales. En la primera vuelta Pedro Castillo ganó con el 18.9 % de los votos válidos y Keiko ocupó el segundo lugar con el 13.4 %; en ambos casos, los resultados fueron los más bajos obtenidos por los contendientes que pasaron a la segunda vuelta desde el año 2001. Si se considera solo los votos emitidos, los obtenidos por Castillo (15.4 %) fueron menores que la suma de los blancos y viciados (18.7 %)¹⁰. Esta fue, quizá, la consecuencia más dramática de la tormenta perfecta.

Para entender cómo llegamos a este punto, y mi participación en este convulso quinquenio, es necesario regresar a julio del 2016, cuando todo iniciaba.

10 «Presentación de resultados: Elecciones Generales y Parlamento Andino 2021», ONPE, 31 de mayo del 2021, <https://bit.ly/3QYwvx5>.