

**“La Participación de las Organizaciones Internacionales en el proceso de Redemocratización del Perú entre 1992 y 2000”**

Klennie Rocío Canal Odicio

---

El Derecho al Desarrollo, la Cooperación Internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos... / Javier Surasky. – La Plata: Ediciones IRI, 2005. 161 p.; 17 x 24 cm. (Serie: Estudios e investigaciones; 27)

---

Director de la Tesis: Dr. Roberto Alfredo Miranda

## Agradecimientos:

Especialmente quiero expresar mi sincero agradecimiento y reconocimiento en particular al Dr. Roberto Alfredo Miranda, director de la tesis, por su decisiva colaboración y dedicación, sus comentarios siempre inteligentes y útiles sugerencias.

También deseo manifestar mi gratitud al Dr. Norberto Consani, director del Instituto de Relaciones Internacionales, que me estimulo a seguir adelante.

Tributar un agradecimiento especial a los miembros de mi familia que me acompañaron en todo momento para la realización de esta tesis.

Asi mismo, agradecer a todas las personas que me brindaron su generoso apoyo y estimulo.



## Introducción

El presente trabajo sobre la participación de las organizaciones internacionales en el proceso de redemocratización del Perú, entre 1992 y 2000, nace a partir de la necesidad de contribuir a la reflexión sobre el desafío que implica el fortalecimiento de la institución democrática. Se evaluará la eficacia de estas organizaciones, frente a la crisis democrática que afrontó Perú.

Entendiendo que se produjo una “interrupción abrupta del proceso institucional democrático o del ilegítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”<sup>1</sup>.

Tiene especial importancia desentrañar este nefasto episodio que vivió mi país durante una década, dejando huellas imborrables que generaron resentimientos y brechas profundas. “Caracterizadas por su fragmentación política, sus rasgos atávicos de autoritarismo y la fragilidad de su democracia”<sup>2</sup>.

Será oportuno demostrar el papel que jugó la Organización de Estados Americanos y la Asociación Civil Transparencia, juntamente a otras entidades en la protección y fortalecimiento de la democracia peruana.

Como lo señala Enrique Bernales “en momentos en que el Perú ha retomado el cauce de la vida democrática, es necesario hacer una reflexión en torno a los desafíos y dificultades que enfrenta este momento político que se vislumbra como una transición democrática, pues la herencia negativa del autoritarismo, la corrupción y la impunidad aún amenaza como una sombra”<sup>3</sup>.

El problema que surge en la investigación son los acontecimientos políticos producidos en Perú, los últimos ocho años (abril de 1992 a noviembre del 2000). Estos nos fueron mostrando el rostro oculto de un poder en la sombra, que desnaturalizaba el funcionamiento democrático del sistema político. Desde la ruptura del orden institucional, la legitimidad en el ejercicio del poder sirvió de sustento a la ilegalidad de muchos actos y decisiones del gobierno.

Frente a numerosas propuestas, para recuperar la institucionalidad, recogidas de los diversos sectores políticos, representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales participan cada vez más activamente en los procesos de transición democrática.

Trataremos de demostrar en este trabajo ¿qué tipo de influencia ejerció la Organización de Estados Americanos y la Organización No Gubernamental Transparencia, en su papel de promover y fortalecer la democracia en el Perú?

El Perú ha sido un caso singular de la participación de diferentes actores internacionales en la escena nacional. Esta se presenta en países cuyas autoridades se muestran impotentes para enfrentar las amenazas que penden sobre la seguridad nacional y la estabilidad regional.

Para tal efecto, gobiernos, organizaciones internacionales y supranacionales de distinto signo, sectores empresariales, instituciones políticas y medios de comunicación pertenecientes a los principales países del mundo colaboran, al tiempo que ejercen presión sobre las débiles autoridades nacionales y las desprestigiadas organizaciones políticas, para implantar la economía de mercado y defender los derechos humanos y el régimen democrático, a los que consideran objetivos complementarios para reestablecer el orden institucional.

El sorprendente grado de participación y la significativa influencia que ejercen esos actores en la dinámica política del Perú, dan cuenta de las preocupaciones y las tendencias que se derivan de la globalización, así como de las restricciones que ésta representa para la frágil soberanía estatal.

---

<sup>1</sup> Alice, Mauricio (2002) *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas*. Bs. As: Grupo Editor Latinoamericano, 20.

<sup>2</sup> Bernales, Enrique (2001) *De la transición hacia la estabilidad democrática en el Perú. En: Las tareas de la transición democrática*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 9

<sup>3</sup> Bernales, Enrique, *op. cit.*, 9.

Las coaliciones nacionales e internacionales que se han formado alrededor de dichos propósitos entran en contradicción en función de sus propios intereses y perspectivas, abriendo paso a desenlaces inesperados.

El Perú enfrentó durante los años ochenta una crisis que amenazó disolver los lazos de su fragmentada sociedad y destruir su precaria organización estatal; en tales circunstancias, el gobierno elegido en 1990 se vio precisado a demandar el concurso de actores externos para equilibrar la economía, debelar la subversión, perseguir el narcotráfico y reducir la producción de estupefacientes.

El relativo éxito alcanzado en esos cometidos determinó una cierta recuperación de la autoridad estatal, del equilibrio social y de la credibilidad externa del país. En suma, dicha colaboración propició el restablecimiento de la gobernabilidad que, de acuerdo a la clásica definición de Huntington “consiste en la capacidad de la autoridad política para organizar y dirigir efectivamente, sino legitimamente, los asuntos públicos”.

Pero para lograr tal propósito, el Ejecutivo y los militares destruyeron el desacreditado orden constitucional y fundaron un gobierno autoritario, aduciendo que esas decisiones respondían a la necesidad perentoria de reducir, o hasta eliminar, las presiones sociales, de un lado, y de promover la estabilidad política y económica, del otro, tal como lo han venido pregonando especialistas, organizaciones económicas y aparatos castrenses.

Ante la manifiesta ineficacia del precario gobierno democrático para encarar la hiperinflación, la subversión y la violación de los derechos humanos, los resultados relativamente positivos de las acciones gubernamentales propiciaron que el empresariado y los tecnócratas se aliaran con el gobierno y que la mayoría de la población diera pasivamente respaldo a esa resolución; este apoyo contribuyó a que diversos actores externos convalidaran tal determinación, asumiendo que el régimen autoritario daría paso al restablecimiento de eficaces mecanismos democráticos en un futuro indeterminado.

De este modo el gobierno logró armar un amplio y diferenciado sustento fundado en una red de alianzas internas y externas, al igual que en la inercia de las desarticuladas masas populares. Sin embargo, la resistencia política externa a esas medidas determinó que el autoritarismo pretendiera adoptar una fachada legal; y el gobierno, en su afán de asegurar los fundamentos y la duración indefinida del régimen autoritario, formalizó la captura de los aparatos estatales y propició la transformación del gobierno en una autocracia regida por una mafia de militares y civiles.

La restricción de las libertades civiles y políticas, al igual que el control y la represión de los opositores al gobierno, se produjeron a la par que se extendía la corrupción y se recurría continuamente a la difamación, la extorsión, la mentira y el cinismo, afectando seriamente la moral política.

A pesar de las crecientes críticas que formulaban diversos sectores de la sociedad, así como gobiernos extranjeros y organismos internacionales, los aliados del fujimorismo aceptaron abiertamente, o pretendieron no percibir, esos procedimientos arbitrarios, siempre que las autoridades cumplieran eficazmente sus requerimientos militares y económicos en nombre de la gobernabilidad.

El gobierno asumió características mafiosas, las acciones de los gobernantes revertieron en contra de los intereses de sus aliados estratégicos, determinando su distanciamiento y el fortalecimiento de quienes defendían los derechos humanos y la democracia, al tiempo que crecía una cada vez mayor protesta social.

En tanto se formaba una constelación de poderes internos y externos para sustentar el autoritarismo, la ruptura de dicha coalición ocasionó la descomposición del régimen y la apertura de un largo proceso de transición con la manifiesta intervención externa, así como el desarrollo de una nueva crisis de gobernabilidad que pone al descubierto la precariedad estatal.

Los Estados de los países en desarrollo conservan su debilidad en términos de eficiencia y desarrollo democrático con equidad. Pero, en las nuevas circunstancias, han perdido, el control

de sus circuitos económicos, no como resultado de su autonomía, sino por su dependencia de la economía mundial.

A pesar de la modesta importancia económica y política del Perú en el escenario mundial, el insólito rechazo internacional a sus autoridades gubernamentales constituye una evidencia del valor que se concede a la vigencia de los principios y las prácticas democráticas en la constitución del orden político.

Del mismo modo, el apoyo que obtuvo el gobierno constituyó una manifestación del interés que se deposita en la permanencia de dicho sistema para preservar la gobernabilidad política y económica, acorde con los intereses dominantes.

En consecuencia, el restablecimiento de normas y prácticas democráticas o, en su defecto, la continuidad de mecanismos autoritarios será resultado de las tensiones y las transacciones que se desarrollen entre actores y coaliciones internas y externas.

Asistimos a un doble desbordamiento del Estado nación. De una parte, el espacio nacional se ha transnacionalizado para convertirse en una esfera de acción y competencia de los grupos económicos y transnacionales. Todas estas transformaciones que, apuntan a una relativa “automatización” de las relaciones internacionales en relación con las actividades de los Estados no significan que estos hayan dejado de ser los actores por excelencia en los círculos externos. Siguen siendo agentes importantes, pero su naturaleza, interna y externa, esta siendo objeto de grandes alteraciones y sus anteriores actividades son competidas por parte de los actores y unidades transnacionales. El Estado nación, en calidad de actor unitario, en sus diferentes modalidades, socialista, corporativista, benefactor y desarrollista, donde ha logrado sobrevivir, se ha atomizado en un aparato que articula funciones dispersas y desiguales.

La hipótesis de trabajo que planteamos es: la eficacia de las instituciones internacionales en el proceso de transición democrática del Perú, se debe destacar el valor que tienen estas instituciones, para la reconstrucción de la democracia en su papel de promoción y defensa, su capacidad de plantear recomendaciones y reformas.

En este sentido, el presente documento se propone demostrar las circunstancias que propiciaron en el Perú la formación y los cambios de la participación de diferentes tipos de actores y coaliciones internas y externas durante la última década, las consecuencias que han producido tal situación en varios planos del escenario nacional y los desenlaces que se vislumbran.

Este caso aporta elementos valiosos a la discusión sobre “transiciones desde un gobierno autoritario”, parafraseando a Guillermo O’Donnell, “su conceptualización y su difícil consolidación para evitar una reversión autoritaria”<sup>4</sup>.

El innegable aporte que posee el tema en los retos de la transición democrática puede servir como espejo para los demás países de la región. En el plano de las Relaciones Internacionales, la globalización y la complejidad de los problemas han hecho que los países, tomen conciencia de la necesidad de actuar colectivamente en ciertos temas. “En nuestro hemisferio, gracias al proceso de Cumbres de las Américas, hay una agenda común para el fortalecimiento de la democracia”<sup>5</sup>.

La Organización de Estados Americanos, ha adquirido una creciente preeminencia, por su papel en la promoción y defensa de la democracia. Ese es el equilibrio que las naciones americanas aspiran seguir como su divisa más preciada cuando consagraron, como uno de sus propósitos fundamentales, promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención<sup>6</sup>.

La Organización no permanece ajena a los vaivenes estructurales del escenario internacional. Concluida la guerra fría, comenzó una etapa de replanteamiento de su estructura funciones y

---

<sup>4</sup> O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1988. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. En: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Bs.As. Paidós, 16.

<sup>5</sup> Gaviria César, *Prologo a la evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente las posiciones argentinas*. En: Alice Mauricio. GEL.

<sup>6</sup> Art. 2° inciso b de la Carta de la OEA.

metas. Adquirió una dinámica distinta en el presente, busca participar activamente de las tendencias que proyecta el sistema de la globalización.

La globalización ha sido caracterizada como una fuerza homogeneizante, que erosiona las diferencias políticas y la capacidad del Estado-nación de actuar de manera independiente, en la articulación y ejecución de sus políticas e intereses en el ámbito doméstico e internacional. Uno de los aspectos en que esta erosión se ha puesto de manifiesto es el vinculado con la vigencia de la democracia y la protección de los derechos humanos: lo que ha provocado una internacionalización del proceso de toma de decisiones.

Esto puede incidir en el establecimiento de un sistema compuesto por regímenes e instituciones internacionales que, actuando de consuno con redes y agentes transnacionales, favorezcan y aseguren la vigencia efectiva de la democracia en nuestros países.

La democracia, es el tema de mayor relevancia en la agenda actual de la Organización, y con ella se encuentran comprometidos casi la totalidad de los Estados Miembros de la OEA. La piedra angular para fortalecer los sistemas políticos del hemisferio, crea condiciones que permitan un desarrollo económico sostenido y equitativo, no solo significa elecciones transparentes y Estados absolutamente soberanos a los que nadie pueda cuestionar, hoy significa libertad de expresión, separación efectiva de poderes públicos, protección de los derechos humanos, transparencia y responsabilidad en la función pública<sup>7</sup>.

Por estas razones, esta inquietud, nace a partir de la necesidad de contribuir al desafío que implica el fortalecimiento de las instituciones democráticas en los países de la región, ofreciendo a la comunidad académica de la Universidad Nacional de la Plata por intermedio del Instituto de Relaciones Internacionales, este estudio, que busca aportar algunas alternativas a los problemas pendientes que deja el difícil tránsito de este proceso a la transición democrática.

Las fuentes a utilizar para la recopilación del material bibliográfico fueron las bibliotecas públicas y particulares de distintas instituciones en Argentina y Perú. La adquisición mediante compra o donación de libros y publicaciones.

Tuve la oportunidad de visitar personalmente, muchas instituciones entre ellas la OEA y Transparencia, quienes me acogieron como investigador durante varios meses cuyas sedes se encuentra en Lima, tiempo en el que estuve haciendo la investigación de campo; entrevistando e intercambiando opiniones con sus funcionarios que obraron como informantes claves.

Debido al carácter teórico de la investigación se hará uso de medios de prueba documentales, para validar la hipótesis enunciada en nuestra investigación.

El esquema metodológico incluye un análisis documental mediante la recopilación e interpretación de los datos, contando con las obras de los principales autores del institucionalismo internacional, liberalismo e idealismo.

Decidí darle un marco teórico, basado en la tradición liberal de las Relaciones Internacionales expresada en el institucionalismo internacional. Establecido este, hice una revisión, descripción y análisis del proceso de redemocratización; para ello me propuse examinar la experiencia peruana tomando en consideración preocupaciones teóricas explícitas, de modo de hacer más rico el análisis.

Una de ellas es la determinación del peso específico de las diversas variables explicativas que pueden encontrarse en la bibliografía existente, estudie este proceso, desde una perspectiva idealista y liberalista, pero sobre todo, analicé, a los llamados institucionalistas, quienes apuestan a la institucionalización plena de las relaciones internacionales, partiendo del supuesto racionalista que los intereses en el plano internacional se pueden armonizar mediante la consolidación de los principios éticos y morales bajo la égida del Derecho Internacional y en el marco de los organismos internacionales.

En esta teoría son conceptos básicos la moral internacional, gobierno mundial, comunidad internacional, la irracionalidad del poder en la condición humana, la cooperación en lugar de conflicto.

---

<sup>7</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*



Entre otros, han facilitado que la OEA, se inserte en este proceso de globalización abriendo las puertas de la Organización a las inquietudes e incentivos de la sociedad civil, las ONGs., y demás componentes de lo que se han dado en llamar “relaciones transgubernamentales” o transnacionales, que marcan la aparición de nuevos actores en la arena internacional, con peso específico propio y poder de presión, y que opacan hoy la vigencia tradicional del Estado-nación, y con él, del sistema Westfaliano<sup>8</sup>.

Una abundante literatura afirma que la creciente interconexión global está transformando la naturaleza y el papel del Estado en el sistema global, presenta al Estado moderno como atrapado dentro de una creciente red de interdependencia global, altamente penetrada por factores y fuerzas transnacionales, y generalmente incapacitado para cumplir sus funciones esenciales sin tener que recurrir a la cooperación internacional<sup>9</sup>.

En este marco el esquema de “interdependencia compleja” tiene considerables implicancias para la soberanía, independencia o autonomía, así como para la responsabilidad del Estado-nación. La concepción esbozada por Robert Keohane y Joseph Nye, en su obra “Poder e Interdependencia”, habla de lo que influye sobre los actores, o sobre la estructura, y es lo que denominan “regímenes internacionales”, a los cuales definen como “factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negación política y económica que se produce dentro del mismo”<sup>10</sup>.

Robert Keohane, en su obra “Instituciones Internacionales y Poder Estatal”, propone dos teorías o enfoques para entender el sentido de las instituciones internacionales: el enfoque racionalista y el enfoque reflexivo. El primero intenta explicar las circunstancias que pueden fomentar o no la cooperación internacional, mientras que el segundo se concentra en los procesos sociales que moldean las identidades y preferencias de los actores del sistema<sup>11</sup>.

Algunos autores han representado el primer enfoque a través del neorrealismo, según el cual las instituciones internacionales sirven a los Estados más fuertes del sistema, reflejando las relaciones de poder que existen entre los Estados. El enfoque reflexivo, en tanto, ha sido explicado a través del constructivismo, el cual define el sentido y esencia de las instituciones internacionales en términos de las identidades e intereses de los Estados que integran el sistema<sup>12</sup>.

Mientras la primera teoría explica la orientación de la OEA, durante el periodo de la guerra fría, la última nos provee un campo fértil para analizar el sentido que ha adquirido la organización en la post guerra fría. Este último enfoque nos hace ver cómo la OEA ha ido adquiriendo un efectivo sentido intergubernamental dirigido a la cooperación.

En este período dominado por la globalización, la OEA ha demostrado ser permeable a la influencia de nuevos actores y redes transnacionales que están adquiriendo un peso significativo en la arena internacional. Como lo explican Robert Keohane y Joseph Nye: “El sistema mundial del siglo XXI no es simplemente un sistema de Estados unitarios interactuando uno con el otro a través de la diplomacia, el derecho internacional público y las organizaciones internacionales.” Es también un sistema, en el que existen otros dos elementos esenciales: “redes entre los agentes y normas que son ampliamente aceptadas entre esos agentes”<sup>13</sup>.

Pero en un mundo de múltiples temas, imperfectamente vinculados, en el cual las coaliciones se forman transnacionalmente y transgubernamentalmente, el papel potencial de las instituciones internacionales en la negociación política ha ido en aumento. Dichas instituciones ayudan a formular la agenda internacional y actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como foros para las iniciativas políticas y los vínculos propiciados por los países débiles.

---

<sup>8</sup> Held, David (1997) *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 45.

<sup>9</sup> Ver, Rosenau (1988, 1990) Huntington (1996) Nye (2000) Held (1997).

<sup>10</sup> Keohane, Robert y Nye Joseph (1988) *Poder e Interdependencia*. Bs.As. GEL.

<sup>11</sup> Keohane Robert, (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Bs. As. GEL

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Keohane Robert y Nye Joseph, (2000) Introducción a la obra de Joseph S. Nye, Jr. y John Donahue: *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC. Brookings Institution, 19.

Mediante el uso de los conceptos de estas teorías, sumado a un análisis exhaustivo de la crisis institucional que vivió Perú, resulta oportuno reflexionar sobre la vigencia y eficacia de la Organización de los Estados Americanos, que ha adquirido una creciente relevancia por su papel en la promoción y defensa de la democracia en el proceso peruano.

Pretendo que este trabajo, nos permita entrar en la dinámica de este organismo regional, comprender su protagonismo para la vigencia de la democracia; lo que ha provocado una internacionalización del proceso de toma de decisiones. A medida que transcurra el tiempo, esto podría incidir en el establecimiento de un sistema compuesto por regímenes institucionales internacionales, que actuando de consuno con redes y agentes transnacionales, favorezcan y aseguren la vigencia efectiva de la democracia en nuestros países.

La presente tesis se ha estructurado con un criterio metodológico y temático que sigue el desarrollo histórico de los acontecimientos políticos. Sobre la base de esta metodología el trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos de la siguiente manera:

El capítulo primero, analizo a la luz del idealismo, institucionalismo internacional y liberalismo y, a partir de sus elementos básicos la influencia y presión que estas organizaciones ejercieron sobre el Estado peruano, por medio de diferentes mecanismos, contribuyendo al proceso de transición democrática del Perú. Demostrando asimismo, como se han incorporado nuevos actores internacionales y organizaciones no gubernamentales, donde el Estado pierde su carácter de actor exclusivo para entrar en competencia con estas instituciones que van redefiniendo el rol de Estado.

El capítulo segundo, estudia las razones, origen y desarrollo del gobierno fujimorista; este tenía una condición de extrema precariedad por su falta de instituciones democráticas, sus redes de corrupción producían desbalances cada vez más difíciles de sobrellevar; interpretamos así, las complejas condiciones de su auge y las que precipitan su caída.

En el capítulo tercero, se busca evaluar la eficacia de la Organización de Estados Americanos, frente a la crisis de naturaleza democrática que enfrentó Perú, tomando en consideración los antecedentes históricos de la Organización, así como los intereses y agendas de los principales países que la conforman. La forma en que respondió ante esta crisis, ha servido para un análisis de esta institución hemisférica. En particular ha constituido un reto para sus capacidades de promover y sostener la democracia representativa, como la forma que el hemisferio prefiere ver en sus miembros.

El capítulo cuarto, a fin de apreciar mejor el rol de Transparencia, como observadora de las elecciones peruanas del 2000, define a las organizaciones no gubernamentales, sus fines y la presenta objetivamente como organización; su nacimiento, su evolución y logros obtenidos en la observación de procesos electorales, experiencias que la han ayudado a prepararse para el importante rol de presionar la vuelta a la democracia.

Esperamos que este análisis sobre la participación de las organizaciones internacionales en el proceso de redemocratización del Perú, entre 1992 y 2000, sobre la que presionaron la transición y consolidación democrática, contribuya a señalar algunos problemas y posibilidades de la transición y consolidación democrática en el Perú y, tal vez, en aquellos países de la región que atraviesan por situaciones similares, al tiempo que permitirá evaluar qué tan eficaz es el desempeño del organismo interamericano, en las nuevas condiciones internacionales. Finalmente, junto a las consideraciones finales, esta tesis termina con unas breves conclusiones extraídas del caso peruano para la discusión sobre los problemas de la democracia y de su ardua consolidación en la región.

# Capítulo I: Institucionalismo internacional: una alternativa para el cambio de régimen político.

## I.1. El institucionalismo: una perspectiva de la política mundial.

El objetivo principal de este capítulo, es evaluar, la eficacia de las Organizaciones Internacionales frente a la crisis de naturaleza democrática que afrontó Perú, a través de su actuación en defensa de la democracia. Entendiendo que se produjo una interrupción abrupta del proceso político institucional democrático.

Analizaré, a la luz del institucionalismo internacional, idealismo y liberalismo, tomando en consideración sus elementos básicos, la influencia y presión que estas organizaciones ejercieron sobre el Estado peruano, por medio de diferentes mecanismos, contribuyeron al proceso de transición democrática del Perú.

Demostrando, así mismo, como se han incorporado estos nuevos actores: organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, donde el Estado pierde su carácter de actor exclusivo para entrar en competencia con estas instituciones que van redefiniendo el rol de Estado.

Los llamados institucionalistas, apuestan a la institucionalización plena de las relaciones internacionales. Partiendo del supuesto racionalista que los intereses en el plano internacional se pueden armonizar mediante la consolidación de los principios éticos y morales bajo la égida del derecho internacional y en el marco de los organismos internacionales.

En esta teoría son conceptos básicos la moral internacional, gobierno mundial, comunidad internacional, la irracionalidad del poder en la condición humana, y la cooperación en lugar de conflicto.

Cómo lo señala James Rosenau, surgen una serie de preguntas “¿cómo pueden organizarse los asuntos internacionales de un mundo cada vez más interdependiente y transnacionalizado con fronteras cada vez más vagas? Además la gente todavía tiene la idea de que existe el límite entre lo interno y lo externo aún cuando reconocen su continua erosión. ¿Bajo que circunstancias, señala este autor, la autoridad da como resultado un Estado volcado hacia los regímenes globales, las organizaciones internacionales, las entidades subnacionales o las coaliciones que abarcan diversos tipos de actores?”<sup>14</sup>

La existencia de canales múltiples lleva a predecir un diferente y significativo papel para los organismos internacionales en la política mundial, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales; el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente, contribuyen a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles<sup>15</sup>.

Así mismo, los esfuerzos por lograr un orden libre de guerra y agresión llevaron a la creación de una nueva institucionalidad en la Organización de las Naciones Unidas, después de 1945. Pero también condujeron a la reconstrucción de Europa y a la organización de ese continente sobre bases de cooperación y comunidad de intereses. La idea comunitaria ha inspirado esfuerzos de integración en todo el planeta. Del mismo modo, la lucha por imponer el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de que la humanidad debe vivir en un medio ambiente

---

<sup>14</sup> Rosenau, James N. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge, University Press, 1.

<sup>15</sup> Keohane, Robert O. / Nye, Joseph S. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Bs.As: Grupo Editor Latinoamericano, 54.

adecuado, libre de terrorismo y de discriminación racial, obedecen a ideas básicas que inspiran acciones internacionales en el marco del paradigma que analizamos<sup>16</sup>.

A partir de los años setenta se comenzó a considerar la presencia de otros actores, además del Estado, en la política mundial. Los movimientos sociales transnacionales, organizaciones internacionales y corporaciones multinacionales, entre otros actores no territoriales, aparecían cuestionando el predominio de la figura dominante del Estado territorial.

El reconocimiento de estos actores no estatales y de las relaciones que originaban, se apoyó en la evidencia de la intensificación de los procesos de interconexión regional y global, especialmente agudizados después de la segunda guerra mundial, y que fueron ampliando la visión estatocéntrica de las relaciones internacionales. Nada de ello pasó inadvertido para los Estados, por el contrario. “El Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas, penetrado por grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas. Del mismo modo, la penetración de la sociedad civil, por actores transnacionales alteró su forma y dinámica”<sup>17</sup>.

Una gran disyuntiva entre la teoría de la soberanía estatal y el sistema global contemporáneo radica en el amplio tejido de regímenes y organizaciones internacionales que se establecieron, en principio, para administrar áreas acotadas de actividad transnacional y problemas políticos colectivos. El crecimiento de estas nuevas formas de asociación política refleja la rápida expansión de los vínculos transnacionales, la creciente interpretación de la política exterior y la doméstica, y el correspondiente deseo de la mayoría de los Estados de lograr cierta forma de gobierno y regulación internacional que pueda afrontar los problemas políticos colectivos.

El desarrollo de las organizaciones internacionales, provocó importantes cambios en la estructura de elaboración de decisiones de la política mundial. Emergieron nuevas formas de política multilateral y multinacional y, con ellas, estilos distintivos de adopción de decisiones colectivas que involucran a gobiernos, organizaciones intergubernamentales (OIG), y una gran variedad de grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI).

Al surgimiento y proliferación de los organismos internacionales gubernamentales, se le sumó la “supranacionalidad”, que condujo a la generación de reglas adoptadas por organismos internacionales, acuerdos multilaterales sobre determinados temas o cuestiones, que están por encima de las normas internas del Estado. Estos organismos internacionales son de carácter mundial, como la ONU, o de carácter regional como la OEA, etc.

Las organizaciones internacionales, sin embargo, evolucionan en parte en respuesta a los ideales e intereses de sus líderes, también puede cambiar la naturaleza de los regímenes en los cuales están inscriptos. Los regímenes con reglas muy claras podrían estar más institucionalizados que las organizaciones con escasa autonomía y reglas vagas, pero en la medida que las reglas no cambian, la emergencia de las organizaciones internacionales indica un creciente nivel de institucionalización<sup>18</sup>.

### 1. a. La significación de las instituciones.

Las instituciones internacionales son importantes para las acciones de los Estados, en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan, les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles. Las instituciones sin duda afectan el comportamiento, aun cuando no siempre logran el objetivo deseado. También pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir que las

<sup>16</sup> Ortiz, Eduardo (2000) *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 99.

<sup>17</sup> Held, David (1997) *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Bs.As. Paidós, 118.

<sup>18</sup> Keohane, Robert, (1993) *Instituciones Internacionales y poder estatal*. Bs.As: Grupo Editor Latinoamericano, 19.

instituciones tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones<sup>19</sup>.

La Organización de los Estados Americanos ha adquirido una creciente preeminencia por su papel en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos en el continente. No permanece ajena a los vaivenes estructurales del escenario internacional. Luego de haber sido marcada a fuego por el período de la guerra fría, la Organización comenzó una etapa de replanteamiento de su estructura, funciones y metas, adquirió una dinámica distinta en la posguerra fría, y hoy busca participar activamente de las tendencias que proyecta el sistema de la globalización<sup>20</sup>.

La forma en la cual los líderes de los Estados conceptualizan sus situaciones se ve fuertemente afectada por las instituciones de relaciones internacionales: los Estados no sólo forman el sistema internacional, también se ven configurados por sus convenciones, especialmente por sus prácticas.

En las relaciones internacionales modernas, la presión de los intereses internos y la de aquellos generados por la competitividad del sistema de los Estados, ejercen efectos mucho más fuertes en la política estatal que las instituciones internacionales, inclusive definidas en sentido amplio. Las “estructuras sociales” internacionales son manifiestamente más débiles que las de las pequeñas comunidades homogéneas o inclusive las sociedades nacionales modernas<sup>21</sup>.

No debe olvidarse que la OEA no es una organización supranacional; por ende, no goza de ningún tipo de autonomía en la adopción de decisiones y en su ejecución. Más aún, carece de una identidad y de un mecanismo de acción que le sea propio y le permita actuar en determinadas circunstancias. Se asienta sobre la cooperación y acción efectiva de sus miembros<sup>22</sup>.

A partir de este razonamiento, difícilmente pueda esperarse una respuesta diferente a la alcanzada frente a la crisis peruana, producida por el autogolpe de Fujimori. Es indudable que, si bien la respuesta de la Organización fue inmediata y de monitoreo y negociación constante, una gran parte del resultado se debió a la suspensión efectiva de la ayuda y a las presiones ejercidas bilateralmente por algunos países de la comunidad internacional<sup>23</sup>.

La OEA reaccionó al llamado autogolpe, de Fujimori, sobre la base de los mecanismos que están a su alcance frente a situaciones que amenazan o efectivamente desestabilizan la democracia y sus instituciones en alguno de sus Estados miembros. Pero como se dijo más arriba, la OEA carece de la fuerza suficiente para imponer por sí sola una medida determinada.

La crisis peruana fue resuelta sobre la base del respeto al principio de no-injerencia en los asuntos internos y un apego a la exigencia de encauzar a la nación en la búsqueda del compromiso democrático y del respeto a la soberanía popular. El mecanismo previsto por la resolución 1080 funcionó y la presión que, en sí mismo representa, puso en marcha una respuesta que restituyó al Perú en la senda de la democracia<sup>24</sup>.

## 1. b. El neoliberalismo e institucionalismo neoliberal.

Los neoliberales y los neorrealistas coinciden en que la política mundial carece de jerarquía estable. Los neoliberales aducen que establecer un vínculo lógico entre la anarquía y la guerra es imposible: cualquier conexión que pueda existir entre falta de armonía y estado de guerra dependerá de la naturaleza de las expectativas prevalecientes en el sistema y, en consecuencia, de las instituciones<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 20.

<sup>20</sup> Alice, Mauricio (2002) *La Evaluación de la Eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas*, Bs.As. Grupo Editor Latinoamericano, 17.

<sup>21</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 21.

<sup>22</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 102.

<sup>23</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 102.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 103.

<sup>25</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 27.

Las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. Se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. La perspectiva de las relaciones internacionales, que Keohane llama “institucionalismo neoliberal”, no afirma que los Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados<sup>26</sup>.

Los institucionalistas neoliberales no afirman que los acuerdos internacionales sean fáciles de hacer o de mantener; asumen lo contrario. Lo que afirman es que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, estas varían según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas). Los Estados están en el centro de la interpretación de la política mundial, tanto como lo están para los Realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la Realista.

El institucionalismo neoliberal no es una sola teoría deductiva lógicamente conectada, tanto como no lo son el liberalismo o el neorealismo: cada una es una escuela de pensamiento que suministra un enfoque de la política mundial. Cada enfoque incorpora un conjunto de preguntas y presupuestos distintivos acerca de las unidades y fuerzas básicas en la política mundial. El institucionalismo neoliberal se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos<sup>27</sup>.

Actualmente, la globalización nos impone en diversas áreas, coordinación internacional y acción colectiva. La expansión de los mercados lleva a una profundización en la interdependencia de las economías y a una creciente demanda de coordinación en una variada gama de áreas y normas regulatorias. Globalización también significa que los problemas que afectan al Estado-nación ya han adquirido un carácter global, para los cuales la acción unilateral ha probado ser insuficiente e ineficaz. Por ello, los esfuerzos para enfrentar esos problemas y desafíos se centran en la creación o reforzamiento de variadas formas de organismos e instituciones internacionales. Es así como, asistimos a una revaloración de su papel y a un juzgamiento de su eficacia y potencia<sup>28</sup>.

Una abundante literatura afirma que la creciente interconexión global está transformando la naturaleza y el papel del Estado en el sistema global, alterando estructuralmente el sistema de Westfalia. En esencia, presenta al Estado moderno como atrapado dentro de una creciente red de interdependencia global, altamente penetrada por factores y fuerzas transnacionales, y generalmente incapacitado para cumplir sus funciones esenciales sin tener que recurrir a la cooperación internacional<sup>29</sup>.

En este marco, el esquema de “interdependencia compleja” tiene considerables implicancias para la soberanía, independencia o autonomía, así como para la responsabilidad del Estado-nación. Según la concepción esbozada por Robert Keohane y Joseph Nye, lo que influye sobre los actores, o sobre la estructura, es lo que denominan “regímenes Internacionales”, a los que definen como “factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo”<sup>30</sup>.

Para los interdependentistas (institucionalistas liberales) los regímenes son instrumentos que afectan las relaciones de interdependencia de los Estados y aunque son generados por éstos, pueden alcanzar cierta autonomía. Son percibidos como elementos que pueden otorgar cierto

<sup>26</sup> Keohane, Robert, *op., cit.*, 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 15.

<sup>28</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 18.

<sup>29</sup> Ver, Rosenau (1988, 1990), Huntington (1996), Nye (2000), Held (1997).

<sup>30</sup> Keohane, Robert / Nye, Joseph, *op., cit.*, 25.

grado de gobernabilidad al sistema internacional y en tal sentido contribuirían al orden internacional, al limitar el elemento de incertidumbre relacionado con la conducta de los Estados<sup>31</sup>.

Este enfoque, al que Keohane, se refiere como “institucionalista”, porque sus partidarios acentúan las funciones desempeñadas por instituciones internacionales, corre el riesgo de ser ingenuo con respecto al poder y al conflicto. Con demasiada frecuencia sus adherentes incorporan a sus teorías suposiciones excesivamente optimistas acerca del rol de los ideales dentro de la política mundial, o acerca de la capacidad de los estadistas para aprender lo que los teóricos consideran las “lecciones correctas”. Pero los sofisticados estudiosos de las instituciones y las reglas tienen mucho para enseñarnos. Consideran que las instituciones no son meras organizaciones formales<sup>32</sup>.

Uno de los aspectos en que el Estado-nación, se ha puesto de manifiesto es el vinculado con la vigencia de la democracia y la protección de los derechos humanos: ha provocado una internacionalización del proceso de toma de decisiones, incidiendo en el establecimiento de un sistema compuesto por regímenes e instituciones internacionales que, actuando de consuno con redes y agentes transnacionales, favorezcan y aseguren la vigencia efectiva de la democracia en nuestros países.

El institucionalismo neoliberal, se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados, son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos.

La perspectiva institucionalista neoliberal es importante para un sistema internacional sólo si dos condiciones clave se cumplen. Primero, los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias potenciales a partir del comercio. La segunda condición para la importancia de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado. Si las instituciones de la política mundial fueran fijas, no tendría sentido subrayar las variaciones institucionales en el comportamiento de los agentes<sup>33</sup>.

Hay, sin embargo, amplias pruebas que permiten llegar a la conclusión tanto de que los Estados tienen intereses mutuos como de que la institucionalización es más una variable que una constante en la política mundial.

### 1. c. El institucionalismo e institucionalismo neoliberal.

Las instituciones llamadas comunidades imaginarias, buscan garantizar la equidad en el mercado mundial y crear regímenes regulatorios internacionales. El principal obstáculo para este esfuerzo es la renuencia de los Estados a aceptar mandatos globales que podrían constreñir el mercado o reducir aún más sus soberanías. Así, los poderes de las Naciones Unidas siguen siendo limitados y con frecuencia de alcance meramente teórico. En la economía mundial, donde el mercado, y no la gobernabilidad global, ha sido el principal beneficiario de la retirada del Estado, la red de instituciones globales está fragmentada y es incompleta. Las redes institucionales no tienen facultades suficientes como para vérselas con los desplazamientos de capital<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Zubezú de Bacigalupo Graciela (2000) El estado-nación. Procesos y cambios relativos a su naturaleza y relevancia en la teoría de las RRII. En: Relaciones Internacionales viejos temas, nuevos debates. Colacrai, Miryam (compiladora) Rosario: CERIR, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario 66.

<sup>32</sup> Keohane, Robert (1988) *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Bs. As: Grupo Editor Latinoamericano, 20.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 16.

<sup>34</sup> Stanley Hoffmann, (2002) *Foreign en Español*, 5.

Robert Keohane, define a las Instituciones como conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas. Este autor dice que podemos pensar que las instituciones internacionales, así definidas, asumen una de estas tres formas:

*Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales.* Dichas organizaciones son entidades útiles capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos.

*Regímenes internacionales.* Los regímenes son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. Los ejemplos incluyen el régimen monetario internacional establecido en Bretton Woods en 1944, el régimen de la Ley del Mar establecido a través de negociaciones patrocinadas por las Naciones Unidas<sup>35</sup>.

*Convenciones.* son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento. Las convenciones son especialmente adecuadas para situaciones de coordinación, donde conviene al interés de todos comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan. Las convenciones surgen como “órdenes espontáneos”<sup>36</sup>.

Los institucionalistas neoliberales aceptan una versión de los principios liberales y subrayan la significación generalizada de las instituciones internacionales sin denigrar el papel del poder del Estado. El institucionalismo neoliberal exige una renovada atención a las organizaciones internacionales. Durante los últimos quince años, los especialistas han seguido una política de denigrar la significación de las grandes organizaciones internacionales, tales como la Comunidad Europea y las Naciones Unidas. Las organizaciones internacionales no son centrales para la política mundial contemporánea, pero son más importantes de lo que la investigación neorrealista ha estado dispuesta a reconocer<sup>37</sup>.

El institucionalismo neoliberal también insiste en la significación de los regímenes internacionales y la importancia de la constante exploración de las condiciones bajo las cuales emergen y persisten. Juzgando por la bibliografía de los medios de la economía política: los estudios sobre regímenes económicos internacionales han proliferado.

En la medida en que entendamos más acerca los papeles que cumplen las instituciones en la política mundial, el fracaso del neorrealismo en teorizar acerca de las causas o efectos de las instituciones se convertirá en algo cada vez más evidente. Respecto de los temas en los cuales los Estados tienen sustanciales intereses mutuos, las teorías neoliberales han anticipado correctamente que los gobiernos crearán regímenes internacionales durables así como organizaciones y se les darán los más amplios poderes a las organizaciones con relativamente pocos miembros, en las cuales sea factible controlar el cumplimiento de las reglas<sup>38</sup>.

#### 1. d. Instituciones Internacionales: Dos enfoques.

Robert Keohane propone dos teorías o enfoques para entender el sentido de las instituciones internacionales: el enfoque racionalista y el enfoque reflexivo. El primer enfoque intenta expli-

<sup>35</sup> La extensa discusión terminológica de los regímenes ha convencido a Keohane, de que es más claro limitar el término “regímenes” a instituciones con reglas explícitas, negociadas por los Estados. Keohane, 1993:17.

<sup>36</sup> La inmunidad diplomática tradicional fue una convención de este tipo durante siglos, antes de ser codificada en dos acuerdos internacionales formales durante la década de 1960, los acuerdos sobre inmunidad diplomática son la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena de Relaciones Consulares. Keohane, 1993:18.

<sup>37</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 32.

<sup>38</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 33.



car las circunstancias que pueden fomentar o no la cooperación internacional. El segundo se concentra en los procesos sociales que moldean las identidades y preferencias de los actores del sistema<sup>39</sup>.

Algunos autores han representado el primer enfoque a través del neorrealismo, según el cual las instituciones internacionales sirven a los Estados más fuertes del sistema, reflejando las relaciones de poder que existen entre los Estados.

El enfoque reflexivo, en tanto, ha sido explicado a través del constructivismo, el cual define el sentido y esencia de las instituciones internacionales en términos de las identidades e intereses de los Estados que integran el sistema.

Mientras la primera teoría explica la orientación de la OEA durante el período de la guerra fría, la última nos provee un campo fértil para analizar el sentido que ha adquirido la organización en la post guerra fría. Este último enfoque nos hace ver como la OEA ha ido adquiriendo un efectivo sentido intergubernamental dirigido a la cooperación.

En este periodo dominado por la globalización, la OEA ha demostrado ser también permeable a la influencia de nuevos actores y redes transnacionales que están adquiriendo un peso significativo en la arena internacional. Como lo explican Robert Keohane y Joseph Nye: “El sistema mundial del siglo XXI no es simplemente un sistema de Estados unitarios interactuando uno con el otro a través de la diplomacia, el derecho internacional público y las organizaciones internacionales. Es también un sistema, explican, en el que existen otros dos elementos esenciales: redes entre los agentes y normas que son ampliamente aceptadas entre esos agentes”<sup>40</sup>.

En la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto los modelos de cooperación y ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado.

Para entender las condiciones en las cuales puede tener lugar la cooperación internacional, es necesario entender como funcionan las instituciones internacionales y las condiciones en las cuales llegan a existir. Esto no significa decir que las instituciones internacionales siempre facilitan la cooperación sobre una base global: por el contrario, una variedad de instituciones internacionales, incluidas notoriamente las alianzas militares, está diseñada como medios para prevalecer en los conflictos militares y políticos<sup>41</sup>.

Los estudiosos de las instituciones internacionales deberían dirigir su atención a los méritos relativos de estos dos enfoques: el racionalista y el reflexivo. Definir instituciones entraña trazar una distinción entre instituciones específicas y las prácticas subyacentes dentro de las cuales están insertas, de las cuales las más fundamentales en la política mundial son aquellas asociadas con el concepto de soberanía<sup>42</sup>.

## 1.2. El Liberalismo Internacional.

El liberalismo constituye una base ideológico teórica que cuestiona algunos aspectos centrales del realismo y genera un conjunto de aportes relevantes que se centran en distintos aspectos de la problemática internacional (instituciones y regímenes internacionales, vinculación entre sistema político y política exterior, e interdependencia)<sup>43</sup>.

Los liberales remarcan la importancia de la naturaleza del sistema político estatal, con relación a los derechos políticos y civiles de su población. Por lo tanto cuando analizan las interacciones e interdependencia entre Estados, no consideran a esta categoría en abstracto e independientemente de su sistema político doméstico. Tanto los sistemas políticos que reprimen estos derechos, como los que los respetan y protegen, transferirán estos comportamientos y valores al

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, 223.

<sup>40</sup> Keohane Robert O. y Nye, Joseph S. (2000) Introducción a la obra de Joseph Nye, Jr. y John Donahue: *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution, 2000, 19.

<sup>41</sup> Keohane, Robert, *op. cit.*, 220.

<sup>42</sup> *Ibidem*, 221 - 224.

<sup>43</sup> Zúbelzú de Bacigalupo, *El estado nación. Procesos y cambios relativos...op., cit.*, 63.

plano externo, los que moldearan sus políticas exteriores. En este sentido hay una conexión directa entre régimen político y política externa: las repúblicas y democracias tienden a buscar la paz y la cooperación, las autocracias y dictaduras alientan el conflicto<sup>44</sup>.

Las visiones realista y liberal, difieren en los temas de la agenda, especifican las clases de beneficios buscados por los actores y por la estructura sistémica. Estas visiones reconocen que la frontera es porosa o que hay otros actores además de los Estados que son importantes en los asuntos mundiales<sup>45</sup>.

El realismo se contrapone al liberalismo según el cual las relaciones internacionales pueden ser libremente determinadas por la voluntad de los gobiernos y reguladas por el Derecho Internacional<sup>46</sup>.

Stanley Hoffmann, define al liberalismo “como la doctrina cuyo interés central es la libertad del individuo, tanto que esté libre de restricciones y controles impuestos por otros seres humanos, cuanto que tenga libertad de participar en una sociedad política autogobernada”<sup>47</sup>.

El establecimiento y preservación del Estado son necesarios con el fin de impedir que la libertad sea arbitrariamente destruida o dañada por el ejercicio de la suya, y con el fin de manejar los problemas de interés común. Pero el Estado sólo es el servidor de la sociedad: su rol es eliminar los obstáculos hacia la libertad, y su función se extiende sólo a las cuestiones que los miembros de la sociedad, actuando como ciudadanos, han decidido libremente tratar como cuestiones comunes<sup>48</sup>.

La lógica del liberalismo, asume que el predominio del Estado no puede ser desafiado, su apego a la interdependencia del mundo, los lleva a pensar que los Estados persiguen intereses absolutos, a través de su participación en la economía mundial. Así, los Estados son vistos como inclinados a cooperar en instituciones y regímenes del sistema global, tendencias que los conducen a tener un comportamiento multilateral. En este orden, la estructura anárquica del mundo, es percibida como un sistema de contrastes balanceados, que permiten la cooperación e inhiben a los Estados de perseguir su interés egoísta<sup>49</sup>.

El liberalismo también sirve como un conjunto de principios guía para la ciencia social contemporánea. Como guía a un pensamiento científico social, subraya el papel de las instituciones creadas por el hombre para afectar la forma en que las sumas de individuos toman decisiones colectivas. Subraya la importancia de los procesos políticos cambiantes, y descansa en la creencia, de la posibilidad de un proceso acumulativo en los asuntos humanos<sup>50</sup>.

## 2. a. El enfoque liberal y sus postulados.

El paradigma liberal reconoce y destaca las transformaciones que conducen a cambios en cuanto a la relevancia del Estado. Así, identifican las profundas innovaciones tecnológicas que han expandido los canales de contactos transnacionales y estimulado la organización de actores no gubernamentales<sup>51</sup>.

El liberalismo se enfrentó con el sistema de Estados antes de que su discurso fuera hegemónico. Pero en su mismo despliegue ayudó a consolidar la división internacional mediante la soberanía popular encarnada en el nacionalismo. La idea de la humanidad como comunidad moral quedó en segundo plano, la idea de igualdad moral de todos los hombres pasó por el tamiz de las fronteras, el Estado se convirtió en el único ámbito donde luchar por la libertad y los debe-

<sup>44</sup> Zubelzú de Bacigalupo, *op., cit.*, 63 – 64.

<sup>45</sup> Rosenau, James *op., cit.*, 12 – 13.

<sup>46</sup> Zaldivar, Carlos (2002) “*Poder, orden y percepciones tras el 11 de septiembre*”, Lima: Política Exterior Vol. XVI, No. 87, 59.

<sup>47</sup> Hoffmann, Stanley, Jano y Minerva, *Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs.As: GEL, 376.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 376.

<sup>49</sup> Rosenau, James, *op., cit.*, 19.

<sup>50</sup> Keohane, Robert, *op., cit.*, 27.

<sup>51</sup> Zubelzú, de Bacigalupo, *op., cit.*, 64 – 65.

res morales se jerarquizaron entre los debidos a los nuestros y los debidos a los otros. El liberalismo se convirtió en la ideología dominante de la modernidad, manifestándose, en la disciplina de las relaciones internacionales, contraponiendo la organización liberal del ámbito doméstico y las relaciones anárquicas de la realidad internacional<sup>52</sup>.

Otro matiz del liberalismo es la llamada “de la paz separada” la cual propicia incentivar la interdependencia entre los Estados democráticos reforzando un mundo homogéneo que se aislé crecientemente del mundo no democrático<sup>53</sup>.

Los asuntos internacionales se convirtieron en la némesis del liberalismo. La esencia del liberalismo es el autocontrol, la moderación, el acuerdo y la paz. El Estado debe ser mantenido dentro de su esfera; el gobierno puede usar sus poderes sólo de las maneras dispuestas por la ley; los grupos y los individuos deben evitar invadir y restringir sus mutuas libertades. Los conflictos, la sustancia de la vida social, deben ser resueltos por la razón -a través de tratos negociados o recurriendo a las autoridades libremente establecidas- no por la violencia<sup>54</sup>.

La esencia de la política internacional es exactamente lo opuesto: paz perturbada, o el estado de guerra. En la escena interna, las instituciones liberales apuntan a compensar, o a descontar, las considerables desigualdades de poder y de riqueza que existen entre individuos y grupos, y a evitar que la fuerza más rica y poderosa -el Estado- aplaste a todas las demás. Estas instituciones no existen en la escena mundial, en donde tienen la rienda suelta las desigualdades y las injusticias del poder y la riqueza; no hay nada liberal en el diálogo meliano. Si la lógica del liberalismo es la del individuo común débil contra el poderoso, la de los asuntos internacionales sigue siendo la lógica del poderoso y la historia del ascenso caída y sucesión de los poderosos<sup>55</sup>.

En una economía globalizada, el Estado sufre una transformación radical. De una parte, algunas de sus funciones le son conculcadas por las fuerzas transnacionales. La transnacionalización ha reducido sensiblemente la soberanía del Estado en el control macroeconómico. El Estado se ha convertido en un vínculo que une al respectivo país con la economía mundializada y actúa como agente de este proceso. Igualmente, los Estados recurren a diferentes mecanismos de intervención para mejorar las condiciones de competición internacional. Por consiguiente, la transnacionalización no está minando al Estado, sino que está simplemente transformando sus funciones. El Estado está compartiendo funciones de poder con otras instancias e instituciones<sup>56</sup>.

Una consecuencia que estos procesos de globalización han tenido para los países en desarrollo es que han aumentado la vulnerabilidad del Estado. Cuando no han perdido el control en áreas estratégicas. Los Estados de los países en desarrollo conservan su debilidad en términos de eficiencia y desarrollo democrático con equidad. Pero, en las nuevas circunstancias, han perdido, además, el control de sus circuitos económicos, no como resultado de su autonomía, sino por su dependencia de la economía mundial<sup>57</sup>. Las democracias liberales -incluso como islas de paz- no existen en el vacío, si no que son piezas en un amplio marco de relaciones que puede identificarse con el liberalismo internacional. El liberalismo internacional, entendido no como una tradición política y filosófica, sino como un conjunto de prácticas, instituciones y valores, constituye una compleja tela de araña de prácticas, principios e instituciones que se extienden sobre un amplio abanico de fenómenos políticos, económicos, ideológicos, etc. La modernidad

---

<sup>52</sup> Peñas, Francisco, (1997) *Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos*. Revista N° 16 de filosofía moral y política. Madrid: Isegoria 120.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 123.

<sup>54</sup> Hoffman, Stanley, *op., cit.*, 377

<sup>55</sup> *Ibidem*, 378.

<sup>56</sup> Fazio, Hugo, (1999) *La Globalización y sus efectos en las naciones del Sur*. En: El Sur en el nuevo sistema mundial. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre Editores, 47 – 48.

<sup>57</sup> *Ibidem*, 48.

liberal se concibe como una formación social y, en el exterior de los Estados, como un orden internacional<sup>58</sup>.

Asistimos, por lo tanto, a un doble desbordamiento del Estado-nación. De una parte, el espacio nacional se ha transnacionalizado para convertirse en una esfera de acción y competencia de los grupos económicos transnacionales. Por otra parte, el Estado-nación ha sido rebasado hacia adentro “o sea hacia la articulación de las políticas públicas y privadas en los mercados regionales a fin de generar procesos productivos específicos que puedan ligarse directamente con el mercado mundial y para maximizar la eficiencia de las inversiones públicas y privadas”<sup>59</sup>.

Todas estas transformaciones que, apuntan a una relativa “autonomización” de las relaciones internacionales en relación con las actividades de los Estados, no significa, que los Estados hayan dejado de ser los actores por excelencia en los círculos externos. Siguen siendo agentes importantes, pero su naturaleza, está siendo objeto de grandes alteraciones y sus anteriores actividades son competidas por parte de los actores y unidades transnacionales. El Estado-nación, en calidad de actor unitario, en sus diferentes modalidades, socialista, corporativista, benefactor y desarrollista, donde ha logrado sobrevivir, se ha atomizado en un aparato que articula funciones dispersas y desiguales. El Estado actual obedece a lógicas de funcionamiento diferentes<sup>60</sup>.

Quienes suscriben el paradigma liberal tratan a los Estados preocupados por sus intereses económicos como el vehículo principal para lograr sus objetivos, ellos emplean parámetros en que los Estados son vistos como intentando ganancias absolutas, independientemente de los intereses perseguidos por otros Estados, como consecuencia, el sistema interestatal anárquico, es concebido más cooperativo que confrontativo<sup>61</sup>.

La autonomización de circuitos de la vida internacional y las funciones desagregadas del Estado han vuelto más difusa la dicotomía “interno” y “externo” y de manera evidente inciden en la formación de la política internacional contemporánea. Esta se diferencia de las políticas exteriores por el mayor peso gravitacional que ejerce el sistema mundial sobre los condicionantes internos. Antes, el mundo no estaba tan transnacionalizado y se podían desarrollar estrategias de inserción en el plano externo, conservando las prerrogativas nacionales.

En la actualidad, el sistema mundial se apoya en una serie de procesos y procedimientos de alcance global que “usurpan” funciones que antes estaban en manos del Estado. La influencia mayor del medio externo sobre la política internacional contemporánea es el resultado de la centralidad que tienen estos procesos transnacionales en la autonomización de las relaciones internacionales<sup>62</sup>.

La globalización, como configuración piramidal, con sus asimetrías en cuanto a las relaciones de poder y a las posibilidades de optimizar recursos para la inserción internacional, está introduciendo una gran diferenciación entre las naciones, principalmente en el mundo en desarrollo, y con la individualización de las oportunidades, esta destruyendo los mecanismos de solidaridad que permitan luchar por un mundo mejor y más justo<sup>63</sup>.

Tal como lo demuestran numerosas experiencias, una estrategia basada en la desconexión no garantiza alcanzar una mejor posición en la nueva configuración mundial ni satisfacer las apremiantes necesidades internas. La única alternativa que queda a los países en desarrollo consiste en tonificar un Estado, cohesionar la sociedad y relegitimar políticas y estrategias de desarrollo que permitan enfrentar de mejor manera la tendencia mundial a la globalización.

El papel que siguen desempeñando los Estados para inducir o regular ciertos componentes de la economía global, la delegación de los países más poderosos de ciertas funciones orientadoras

<sup>58</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 136.

<sup>59</sup> Restrepo, Darío (1992) *Neoliberalismo y reestructuración capitalista, descentralización y apertura*. En: Jorge Child, *Rompiendo la corriente, un debate al neoliberalismo*. Bogotá, CEIS, 25.

<sup>60</sup> Fazio, Hugo, *op. cit.*, 49.

<sup>61</sup> Rosenau, James, *op. cit.*, 16

<sup>62</sup> Fazio, Hugo, *op. cit.*, 49 – 50.

<sup>63</sup> Fazio, Hugo, *op. cit.*, 61.

a los organismos financieros multilaterales y la relación que subsiste en la actualidad entre Estado y mercado nos muestran que la manera como se establece la globalización refuerza una determinada configuración internacional del poder que, aunque de modo difuso, reproduce mecanismos de desigualdad y dependencia.

El liberalismo, se identifica como una creencia en la superioridad de los mercados respecto del Estado para la regulación de la economía. Definido así, el liberalismo sería una etiqueta altamente inadecuada para Keohane, que subraya la importancia de las instituciones internacionales, construidas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos<sup>64</sup>.

Con el fin de la Guerra fría y la hegemonía de un pensamiento único que propugna un solo horizonte moralmente justo, políticamente razonable y económicamente sensato, la parcelación estatal los principios de soberanía y no-ingerencia están dejando de ser un obstáculo para la realización en todo el mundo de ese proyecto liberal. La legitimidad de los Estados no se da por supuesta, sino que está sujeta al escrutinio internacional.

El liberalismo, es un conjunto de principios guía, para la ciencia social contemporánea. Subraya el papel de las instituciones, creadas por el hombre, para afectar la forma, en que las sumas de individuos, toman decisiones colectivas. Las instituciones, cambian como consecuencia de la acción humana y los cambios en las expectativas y los procesos que se dan como resultado pueden ejercer profundos efectos en el comportamiento del Estado.

Estos argumentos, divergen con la teoría política internacional liberal, que piensa exclusivamente, en términos de liberalismo republicano y comercial, que están más inclinadas a la paz, un entorno económico internacional abierto, caracterizado por oportunidades de intercambio mutuamente positivo bajo un conjunto de reglas ordenado, suministra incentivos para un comportamiento pacífico, la cooperación debe distinguirse de la armonía<sup>65</sup>.

## 2. b. La tesis de la paz democrática.

La tesis de la paz democrática, la cual sostiene que las democracias no se hacen la guerra entre ellas, está adquiriendo una importancia creciente en la literatura de relaciones internacionales. Sus puntos fuertes son su conexión con las ideas kantianas y, de este modo, con la teoría normativa. Su base histórica y su capacidad de explicación del comportamiento de los Estados<sup>66</sup>.

De forma extremadamente resumida la tesis de la paz democrática podría sintetizarse en tres puntos: 1) históricamente las democracias liberales casi nunca se han hecho la guerra; 2) las democracias liberales no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos; 3) aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, sí han tenido conflictos armados con los Estados no liberales<sup>67</sup>.

Tanto los sistemas políticos que reprimen estos derechos, como los que los respetan y protegen, transferirán estos comportamientos y valores al plano externo, los que moldearan sus políticas exteriores. En este sentido hay una conexión directa entre régimen político y política externa: las repúblicas y democracias tienden a buscar la paz y la cooperación, las autocracias y dictaduras alientan el conflicto<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Sería un error según Keohane creer que tiene particular simpatía a este liberalismo neoclásico a partir de bases normativas. Reconoce las ventajas, en cuanto a la eficiencia, de los mercados que funciona bien y los beneficios del control estatal, pero considera que los mercados no regulados se inclinan contra la gente que tiene desventajas por carencia de habilidades en los mercados, movilidad y sofisticación. Algún tipo de regulación es necesario no sólo para mantener a los mercados funcionando con eficacia sino también para contrarrestar las desigualdades que generan. Keohane: 1993, 26.

<sup>65</sup> Keohane, *op. cit.*, 28 – 29.

<sup>66</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 119.

<sup>67</sup> *Ibidem*, 120.

<sup>68</sup> Zubelzú de Bacigalupo, *op. cit.*, 63 - 64.

Tiene una importante relevancia histórica y política: histórica, porque en la actual coyuntura mundial la mayoría de los Estados ricos y poderosos son democracias liberales, y aquellos que no lo son -caso de Rusia o China- no formulan un horizonte alternativo al propuesto por el discurso liberal. La relevancia política de esta tesis de la paz democrática puede explicarse en: la extensión de la democracia y el libre mercado es política oficial de Estados Unidos y de los países occidentales, y esta política, vincula la paz mundial a la democracia en los Estados, y en algunas ocasiones los portavoces oficiales mencionan explícitamente esta tesis<sup>69</sup>.

La aplicación política de la tesis de la paz democrática es un intento de diseñar un nuevo orden mundial adecuado a una realidad internacional donde el discurso liberal no tiene rivales significativos. La gran virtud de esta tesis de la paz democrática es que en su discurso disuelve o reconcilia la ruptura entre principios e intereses: una política de extensión de las democracias de libre mercado -*enlargement*- es a la vez una política éticamente justa y políticamente adecuada<sup>70</sup>.

Este consenso muestra matices a la hora de considerar si el ideal democrático en el ámbito universal, debe alcanzarse *urbe et orbi* por una creciente conversión de Estados en sistemas democráticos, a través de una transformación interna generalmente gradual y estimulada por los medios de comunicación de difusión global de las democracias desarrolladas y el libre comercio, para proteger los derechos esenciales de las poblaciones o parte de ellas, sometidas a regímenes dictatoriales, los Estados democráticos deben actuar de manera más activa. Esta última posición, que en algunos casos incluye la intervención de fuerzas armadas, choca con el principio de la no-injerencia en cuestiones internas de los Estados, uno de los pilares del orden internacional aún vigente<sup>71</sup>.

Ahora bien, cabría interrogarse cómo intenta la tesis de la paz democrática salvar esa contradicción que detectábamos en el discurso liberal entre los valores que propugnaba para el ámbito interno y los que se veía obligado a esgrimir en las relaciones entre Estados. La tesis de la paz democrática no pasa por alto esa tensión y contesta que está permanecerá hasta que desaparezcan los Estados no liberales, y las relaciones internacionales no se puedan abordar con el espíritu de compromiso y arreglo con el que se dirimen los conflictos internos en los Estados liberales. Sólo entonces, cuando los regímenes no liberales hayan dado paso a la democracia, el Estado liberal podrá exhibir en cuestiones internacionales un perfil tan bajo como el que, supuestamente, exhibe en la política interna<sup>72</sup>.

Otro elemento a tener en cuenta es que si los conflictos armados se dan al interior de los Estados y si, como afirma Strange la guerra interestatal está próxima a su fin, esta teoría perdería parte de su relevancia, dado que los Estados independientemente de su sistema político ya no lucharían entre sí. Ante este argumento, probablemente la teoría de la paz democrática resaltaría otra de sus bases liberales: los regímenes autoritarios que reprimen a sus minorías (sean étnias, tribus, grupos religiosos o políticos) transfieren su propia inestabilidad al ámbito regional e incluso internacional y por lo tanto, la causa de la ausencia de paz se vincula con los Estados autoritarios<sup>73</sup>.

Otro punto fuerte de la aportación de la tesis de la paz democrática es lo que, en la jerga de los internacionalistas, se conoce como abrir la caja negra del Estado. La inclusión del tipo de régimen político. La importancia de los ciudadanos a la aprobación o rechazo de una política exterior, supone abandonar la concepción clásica de la disciplina de las relaciones internacionales que consideraba a los Estados como actores unitarios y racionales. Ampliando algo más los factores que intervienen en la política mundial, incluyendo las instituciones, valores y prác-

---

<sup>69</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 121

<sup>70</sup> *Ibidem*, 130.

<sup>71</sup> Zúbelzú de Bacigalupo, *op. cit.*, 64.

<sup>72</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 121.

<sup>73</sup> Zúbelzú de Bacigalupo, *op. cit.*, 64.

ticas económicas, sociales y civilizatorias, podríamos hablar de formaciones sociales como actores en la escena internacional<sup>74</sup>.

Así, mismo, la tesis de la paz democrática se convierte en una guía de acción política. Esta tesis, que empezó como diagnóstico, se transforma así en tratamiento. De constituir, en la formulación original de Doyle, un intento de explicación de la política exterior de los Estados democráticos -pacífica entre sus iguales y dominada por la imprudente vehemencia e inhibición hacia los Estados no democráticos-. La tesis se convierte así en una tradición una fundamentación de lo existente, y las democracias poderosas seguirán manteniendo relaciones pacíficas entre sí y seguirán expandiendo su modelo<sup>75</sup>.

Varias razones avalan la importancia de esta tesis en la reflexión actual sobre relaciones internacionales. Tiene una base filosófica: con un trasfondo kantiano, también tiene la indudable ventaja de conectar la teoría con la discusión normativa, que habitualmente se desarrolla en el ámbito de las relaciones internacionales. Esta tesis que se basa en una evidencia histórica cuantitativa. Pretende alcanzar en su desarrollo el estatuto de teoría, es decir, establecer una relación causal entre una variable independiente (estructuras democráticas en el nivel de las unidades) y una variable dependiente (la comprobada ausencia de guerra entre los Estados democráticos) y ser capaz de explicar esa relación<sup>76</sup>.

## 2. c. El liberalismo aplicado por Fujimori.

Cuando llegó al poder Fujimori en 1990, se deshizo vertiginosamente de sus promesas electorales, e implantó uno de los regímenes más “liberales” de la región. El populismo estaba exhausto. El liberalismo parecía la única “utopía” disponible. Acababa de estrenarse una nueva moda, tanto económica como intelectual, que algunos bautizaron como “Consenso de Washington”. Una respuesta al fin del largo ciclo populista -y simultánea a la caída del comunismo- que recomendaba estabilidad macroeconómica, apertura comercial y privatizaciones<sup>77</sup>.

Analizando el caso peruano, desde el denominado autogolpe de 1992, las normas de la democracia liberal fueron despreciadas por el Gobierno de Fujimori y las instituciones representativas dejadas a un lado. Esta forma de gobierno prosperó, porque las instituciones representativas que vinculaban el Estado y la sociedad civil eran débiles; el Ejército llegó a ser un elemento clave que ayudó a sostener el gobierno de Fujimori, ampliamente criticado por debilitar la base institucional de la democracia peruana<sup>78</sup>.

Apoyado sobre el vacío institucional y la fragmentación social, Fujimori propició una “democracia de baja intensidad”. Reconoció inmediatamente que la única institución estructurada era el ejército y que, en lugar de los partidos políticos, cuya función natural ha sido la de servir de “correas de transmisión”, podía usar los medios de comunicación para ese fin, con la ventaja de que, a diferencia de los partidos, que generan demandas y promueven intercambios, aquellos sólo transmitían de arriba hacia abajo, y proveían al gobierno de un contacto directo con esas masas atomizadas<sup>79</sup>.

Fujimori se plegó astutamente a ese consenso. Aislado de toda base local, escogió una en la que los recursos externos financiarían el futuro crecimiento, principalmente por privatizaciones e inversión en minería. A largo plazo, el crecimiento de las exportaciones absorbería el pago de

---

<sup>74</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 139.

<sup>75</sup> Peñas, Francisco, *op. cit.*, 140.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 121.

<sup>77</sup> Barnechea, Alfredo (2001) *Para salir del laberinto del neoliberalismo a la nueva social democracia*. Lima: Santillana S.A., 13 – 14.

<sup>78</sup> Crabtree Jhon / Thomas Jim (1999) *El Perú de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 66.

<sup>79</sup> Barnechea, Alfredo, *op. cit.*, 88.

la deuda externa. Violando todas sus promesas electorales, desencadenó primero un masivo ajuste económico<sup>80</sup>.

Una de las más agudas tensiones que se desprenden de esta nueva realidad mundial es que la consolidación de la democracia en numerosas regiones del Este y el Sur no ha ido de la mano con la ampliación de las oportunidades. Por el contrario, el abanico de elección para los países que tienen una posición más débil en el concierto internacional se ha constreñido; la capacidad de estos países para extraer beneficios de esta situación se ha reducido debido a que el sistema establece límites a su manejo externo<sup>81</sup>.

## 2. d. El Derecho de los Pueblos.

El nombre “derecho de los pueblos” surge del tradicional *ius gentium*. En este sentido, se refiere a aquello que todos los derechos de los pueblos tienen en común. Un significado similar al que usa Rawls del derecho de los pueblos sería el que surge de tomar los derechos como un todo esencial con los derechos de justicia. Uno de los propósitos de Rawls es desarrollar el concepto de un derecho de los pueblos a partir de ideas liberales sobre la justicia que, aunque similares, serán más generales, que la idea de justicia como equidad que presentó Rawls en la teoría de la justicia en 1971. Por derecho de los pueblos entiende una concepción política del derecho y la justicia que se ajusta a los principios y normas del derecho y la práctica internacionales<sup>82</sup>.

Cabe remarcar, que Rawls se separa de algunos planteos liberales tradicionales. El punto de partida no está constituido por principios universales, derivados de la autoridad de Dios o de la razón, sino por un conjunto de preceptos de justicia elaborados por consenso, para aplicarse, en primer lugar, a la estructura básica (no a la totalidad de la vida de las personas) de una democracia constitucional. Desde ese limitado contexto, cree Rawls, se debe emprender la construcción de los principios que rigen la sociedad política de los pueblos (no la totalidad de sus relaciones)<sup>83</sup>.

Otro de los propósitos es establecer la presencia del liberalismo político una vez la concepción política liberal de la justicia se aplica al concepto de derecho de los pueblos. En esencia, la pregunta que se hace Rawls es ¿cómo se manifiesta en estos casos la tolerancia hacia sociedades no liberales? Los regímenes dictatoriales y tiránicos no pueden ser aceptados como miembros de una asociación razonable de pueblos. Sin embargo, no es procedente exigir que todos los regímenes aceptados, sean liberales. Si así se hiciera, el derecho de los pueblos no expresaría el principio liberal de la tolerancia frente a otras formas de organización social, ni tampoco su intento por encontrar fundamentos compartidos para un acuerdo básico entre pueblos razonables<sup>84</sup>.

Así como un ciudadano miembro de una sociedad liberal debe respetar las doctrinas religiosas, filosóficas y morales de los demás, siempre y cuando éstas sean practicadas de acuerdo con una concepción política razonable de la justicia, una sociedad liberal debe respetar a otras sociedades organizadas de acuerdo con otras doctrinas, mientras sus instituciones políticas y sociales satisfagan ciertas condiciones que permitan a dicha sociedad adherir a un derecho razonable de los pueblos.

Una sociedad no liberal, bien ordenada, aceptará el mismo derecho de los pueblos que aceptan las sociedades liberales bien ordenadas. Por sociedad bien ordenada Rawls entiende una socie-

---

<sup>80</sup> Entre julio y octubre de 1990, el consumo per capita cayó 26,4%. La caída más pronunciada fue en servicios de salud, que cayeron 88%. Instituto *Cuánto, Ajuste y economía familiar* 1985 – 1990. Lima Cuánto, 1991, 83.

<sup>81</sup> Fazio, Hugo, *op., cit.*, 38 – 39.

<sup>82</sup> Rawls, John, (1996) *El derecho de los pueblos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 85.

<sup>83</sup> De Miguel, Jorge *La teoría Rawlsiana del derecho internacional y las posibilidades de una sociedad global justa*. En: Relaciones Internacionales Viejos Temas, Nuevos Debates, Miryam Colacrai Compiladora. Rosario: CERIR, 114.

<sup>84</sup> Rawls, John, *op., cit.*, 86.



dad pacífica y no expansionista, cuyo sistema legal satisface ciertos requisitos de legitimidad frente a su propio pueblo y, es una sociedad respetuosa de los derechos humanos básicos<sup>85</sup>. Una sociedad que satisface estas condiciones sería una sociedad jerárquica bien ordenada. Este ejemplo ilustra el punto central de esta discusión: el hecho de que toda sociedad tenga que respetar los derechos humanos básicos, no implica necesariamente que dicha sociedad deba ser liberal. El ejemplo también indica el papel de los derechos humanos como parte del derecho razonable de los pueblos.

#### *d.1. Pueblos y Estados.*

Rawls hace un aporte sustancial a la teoría de las relaciones internacionales, al considerar a los pueblos, y no a los Estados, como los actores del ordenamiento jurídico global, así como los ciudadanos lo son en la sociedad doméstica. Sin embargo, se debe aclarar, que se trata de actores “morales”, vale decir, son los protagonistas del orden justo que se postula, aunque los Estados continúen teniendo preeminencia en la comunidad internacional vigente. Por otro lado, se trata de los pueblos actuando a través de sus gobiernos. No operan directamente, sino por medio de un conjunto de funcionarios que los representan. Ello implica que el gobierno no puede constituirse en una agencia autónoma que toma decisiones por sí en materia de política exterior, sino que se entiende que sólo ejecuta el mando de sus ciudadanos<sup>86</sup>.

Entre las razones dadas por Rawls para otorgar la condición de actores a los pueblos, se destaca la necesidad de distinguir su teoría de la visión tradicional que concibe a los Estados dotados de un completo poder de decisión interno y externo. Pero además, se les otorgaba una irrestricta autonomía interna. Los principios del Derecho de los pueblos, por el contrario, en la medida en que definen una comunidad global justa, no pueden asentarse en las razones prudenciales de los Estados, así como la sociedad justa interna no puede basarse en la búsqueda del propio interés de cada individuo en desmedro de los demás<sup>87</sup>.

La teoría rawlsiana, explícitamente, continúa lo que podría interpretarse como un proceso de restricciones en los usos externos e internos de la soberanía estatal, visible en el ordenamiento jurídico positivo. Procura dar un fundamento racional a dos innovaciones básicas: la autodefensa como limitación del derecho a la guerra y el rol de los derechos humanos como acotamiento de la autonomía interna de los Estados. Tales poderes soberanos, según Rawls, deben reformularse a la luz de un Derecho de los Pueblos razonable, de modo que los derechos y obligaciones de cada pueblo dependan de principios que acordarían con los demás bajo circunstancias adecuadas.

La diferencia fundamental entre los pueblos, liberales o decentes, y los Estados es que aquellos son capaces de limitar sus intereses según criterios de razonabilidad: “cuanto los Estados difieren de los pueblos, afirma Rawls, descansa en cómo la racionalidad, la preocupación por el poder, y los intereses básicos de un Estado son entendidas. Si la racionalidad excluye lo razonable (esto es, si un Estado se mueve según sus propias metas e ignora el criterio de reciprocidad al tratar con otros pueblos); si la preocupación por el poder es predominante en un Estado y si sus intereses incluyen objetivos como convertir a otras sociedades a su religión, extender su imperio y territorio, e incrementar su fuerza económica, la diferencia entre Estados y pueblos es enorme”<sup>88</sup>.

Continúa Rawls, en contraste con los Estados, los pueblos son capaces de una comprensión más profunda de sus intereses fundamentales. Más allá de objetivos como la seguridad de su territorio o la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos, los pueblos manifiestan un “respeto propio” hacia ellos mismos como pueblos, conscientes de una historia común y de las realizaciones de su cultura. Así como exigen su reconocimiento por parte de otros pueblos, “están

---

<sup>85</sup> Rawls, Jhon, *op., cit.*, 87.

<sup>86</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 115.

<sup>87</sup> Rawls, Jhon, *op., cit.*, 26.

<sup>88</sup> *Ibidem*, 28 – 29.

completamente preparados para conceder el mismo respeto propio y reconocimiento a otros pueblos como iguales”<sup>89</sup>.

La cuestión básica, es que Rawls les confiere a los pueblos un carácter moral que no está dispuesto a reconocerle a los Estados, mientras éstos sean concebidos, al estilo hegeliano, como voluntades soberanas que se autodeterminan según sus exclusivos fines. Lo razonable juega en la política internacional un papel moderador similar al del orden interno, en el cual los ciudadanos aceptan actuar, aún a costa de sus propios intereses en una situación particular, siguiendo términos equitativos de cooperación, a condición de que todos los demás acuerden también en ello. Este “criterio de reciprocidad” exige considerar a los demás como ciudadanos libres e iguales, no, por cierto, como sujetos ubicados en un nivel social inferior y que, por lo mismo, prestan acuerdo bajo presión<sup>90</sup>.

Asimismo, podría decirse, la defensa que un pueblo hace de sus intereses según cánones racionales debe implicar, un principio de reciprocidad, su disposición a cooperar con otros pueblos y someterse a criterios equitativos en tanto éstos acuerden hacer lo propio. Tal razonabilidad obliga a un pueblo a actuar sustentándose en razones que los demás, no sólo pueden comprender, sino que, podrían razonablemente aceptar como pueblos libres e iguales. Ello significa que sus argumentos no pueden reivindicar la “verdad total” de una doctrina política, religiosa, moral, etc., sino razones que podrían ser compartidas por los otros pueblos, para lo cual, en primer lugar, se impone el respeto de su libertad y derechos básicos. Un pueblo justo, entonces, honrará dichos términos de cooperación aún en aquellos casos en que violándolos podría obtener ventajas<sup>91</sup>.

Dada esta primacía otorgada a los pueblos, la postura de Rawls se distingue, por un lado, de la tesis realista de la prioridad de los Estados y sus intereses, y por otro lado, del llamado “liberalismo cosmopolita”, que entiende que los principios de la comunidad internacional deben estar basados en el respeto de los derechos de las personas antes que en los de entidades colectivas como pueblos, naciones o sociedades domesticas en general<sup>92</sup>.

Frente al subjetivismo estatal y al escepticismo axiológico que exhiben las corrientes realistas, el Derecho de los Pueblos rawlsiano intenta ser una “superación” filosófica, con la mirada puesta en un ordenamiento justo prioritario sobre los Estados. En este sentido, presenta más afinidad con el “cosmopolitismo”. Sin embargo, la discusión con éste estriba en si es necesario otorgar precedencia moral a unidades políticas colectivas (como los pueblos) para asegurar una sociedad mundial justa. Según Rawls, postular a una justicia global para las personas es creer que todas ellas, no importa su procedencia cultural, deben poseer los mismos derechos de los ciudadanos de las democracias constitucionales y que, por tanto, en el Derecho internacional, sólo sería aceptable un régimen democrático liberal al estilo occidental<sup>93</sup>.

Rawls parece estar convencido de que los pueblos bien ordenados, unidos bajo una organización política razonablemente justa, “simpatías comunes” y una concepción del derecho y la justicia, son los sujetos morales aptos para representar y proteger a los individuos de un modo más eficaz que si se los considerara carentes de esas relaciones<sup>94</sup>.

No hay duda, desde el punto de vista, de Jorge Raúl de Miguel que con la noción de “pueblo” Rawls espera salvar la diversidad cultural en las relaciones internacionales, sin constituir por ello una unidad colectiva que se imponga arbitrariamente sobre el individuo<sup>95</sup>.

Su tolerancia a los regímenes no liberales, de ningún modo supone aceptar violaciones graves a los derechos de las personas. No obstante, los críticos cosmopolitas podrían tener razón en

<sup>89</sup> Rawls, Jhon, *op., cit.*, 34 – 35.

<sup>90</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 117.

<sup>91</sup> *Ibidem*, 118.

<sup>92</sup> Se sigue aquí la caracterización del liberalismo cosmopolita hecha por Charles Beitz.

<sup>93</sup> Rawls, Jhon, (1996), *op., cit.*, 82 – 83.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 23 – 24 y 39.

<sup>95</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 119.

algunos aspectos, entre ellos, que Rawls concibe a los pueblos como entidades demasiado homogéneas culturalmente<sup>96</sup>.

#### *d.2. Pueblos Liberales.*

La estrategia de Rawls para llevar a cabo la extensión de su teoría liberal de la justicia al plano de un Derecho internacional ideal parte de reconocer la diversidad básica, entre regímenes políticos liberales y no liberales. Si no se hiciera esta distinción, el principio de tolerancia y el criterio de reciprocidad sería violado. El modo en que Rawls contextualiza su doctrina en las democracias occidentales y, el tipo de racionalidad de alcance universal que el pensamiento filosófico y el devenir histórico permiten desplegar, al establecimiento de principios que, aunque desarrollados mayormente en el seno de la tradición liberal, podrían ser aceptados por los pueblos no liberales<sup>97</sup>.

De allí que el Derecho internacional rawlsiano, sea el resultado de concebir los principios de política exterior que un régimen liberal razonablemente justo debería seguir, y no la elaboración de un conjunto de reglas que una concepción más abstracta de la racionalidad impondría a los diferentes pueblos, sin importar su situación y conformación.

Rawls propone hacer dicha extensión, en primer lugar, al conjunto de los pueblos democráticos-liberales. Integran esta condición aquellos que no se guían por una doctrina comprensiva del bien, sino por una concepción de justicia que responde a estas características: una enumeración de libertades y derechos básicos propios de un régimen constitucional; prioridad de estos derechos, libertades y oportunidades sobre la afirmación de un bien general; aseguramiento de bienes primarios para todos los ciudadanos que les permitan hacer un uso efectivo de aquellas libertades<sup>98</sup>.

A fin de establecer los principios de justicia en el nivel internacional, Rawls presenta una segunda “posición original”, en la que las partes son representantes racionales de los pueblos liberales, no de sus ciudadanos individualmente considerados. En ella, el “velo de ignorancia” les impide conocer ciertas ventajas o desventajas relativas que sus representados podrían tener, como, el tamaño del territorio y de la población, disponibilidad de recursos naturales, grado de desarrollo económico<sup>99</sup>.

El resultado de la deliberación sería, según Rawls, la adopción de ciertos principios de justicia tradicionales y familiares entre pueblos libres y democráticos, que la historia y los usos del Derecho internacional han consagrado.

El Derecho internacional ha consagrado los siguientes derechos:

Los pueblos son libres e independientes, y su libertad e independencia debe ser respetada por los otros pueblos.

Los pueblos deben observar los tratados y los compromisos.

Los pueblos son iguales y son partes de los acuerdos que los obligan.

Los pueblos deben observar un deber de no-intervención;

Los pueblos tienen derecho de autodefensa, pero ningún derecho de instigar a la guerra por razones diversas de la autodefensa.

Los pueblos deben honrar los derechos humanos.

Los pueblos deben observar ciertas restricciones específicas en su conducta en la guerra.

Los pueblos tienen un deber de asistencia a otros pueblos que viven bajo condiciones desfavorables que les impiden contar con un régimen político y social justo o decente.

Rawls sostiene que esta es la “carta básica” que pueblos “bien ordenados”, libres e independientes, están dispuestos a reconocer como el conjunto de reglas que gobiernan sus relaciones.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, 119.

<sup>97</sup> De Miguel, Jorge, *op. cit.*, 120.

<sup>98</sup> Rawls, Jhon, *op. cit.*, 14.

<sup>99</sup> Rawls, Jhon, *op. cit.*, 32- 33.

Como él mismo lo admite, la lista es incompleta y, además, requiere algunas aclaraciones. Por un lado, para que esta declaración de principios sea efectiva no es necesaria la constitución de un Estado mundial. En su lugar, Rawls confía en un conjunto de organizaciones internacionales, entre las cuales resaltaría unas Naciones Unidas idealmente concebidas, dotadas del poder y la obligación de expresar en nombre de la sociedad de los pueblos bien ordenados su condena a algunas instituciones y acciones estatales manifiestamente injustas y llevar adelante denuncias de casos de violación a los derechos humanos<sup>100</sup>.

En virtud de la admisión de estos preceptos, Rawls, siguiendo a Kant, considera que las sociedades liberales no tienden a guerrear entre ellas y que sus intereses razonables hacen posible una paz democrática por “razones correctas” y no como un mero equilibrio transitorio de fuerzas. No obstante, señala acertadamente que para que dichos objetivos se puedan lograr es preciso que las libertades y derechos constitucionales no sean puramente formales; antes bien, deben complementarse con condiciones tales como, una educación que promueva la igualdad de oportunidades, una distribución adecuada de la riqueza y un nivel básico de salud para todos los ciudadanos<sup>101</sup>.

### *d.3. Pueblos decentes.*

En la medida que Rawls elabora su teoría en los marcos de un régimen constitucional de tipo occidental, la extensión de la misma a las sociedades decentes no liberales supone un despliegue del ámbito de la tolerancia hacia este último tipo de sociedades por parte de los pueblos democrático liberales. Una política exterior tolerante, sostiene, implicará no sólo abstenerse de aplicar sanciones tendientes a promover cambios en un pueblo, sino más importante aún, deberá reconocer a ese tipo de regímenes su calidad de miembros participantes iguales, de pleno derecho, de la Sociedad de los Pueblos.

Rawls analiza un tipo posible de sociedades decentes, a las que denomina “jerárquicas”, pues su estructura básica, consiste en una “jerarquía consultiva”. Aunque pueden adoptar características religiosas o seculares, estas sociedades tienen forma “asociacionista” de organización. A diferencia de los pueblos liberales, los ciudadanos son concebidos en la esfera pública como miembros de diferentes grupos, cada uno de los cuales es presentado en el sistema jurídico por un cuerpo jerárquico. El conjunto se guía por una única doctrina comprensiva, religiosa, filosófica o moral, por lo que su idea de justicia se vincula a una concepción completa del bien común<sup>102</sup>.

Para que un régimen jerárquico sea aceptado como miembro pleno de una razonable Sociedad de los Pueblos, se requieren algunas condiciones, que incluyen propósitos pacíficos en la conducta hacia otros pueblos y una organización social no autocrática que reconozca un conjunto mínimo de derechos a sus ciudadanos.

Su resumen es el siguiente: “...un pueblo decente debe honrar las leyes de la paz; su sistema jurídico debe estar construido de modo de respetar los derechos humanos e imponer deberes y obligaciones sobre todas las personas en su territorio. Dicho sistema debe perseguir una idea de justicia como bien común, que tome en consideración lo que en él se entiende como los intereses fundamentales de cada uno en la sociedad. Y, debe existir una creencia sincera, en jueces y otros funcionarios, de que el derecho está guiado efectivamente por una idea de justicia como bien común”<sup>103</sup>.

Consideremos, el comportamiento de estos regímenes no liberales hacia otros pueblos. Aunque entiendan que su misión es realizar una doctrina completa del bien, y se hayan organizado de acuerdo a ella, los pueblos decentes, cree Rawls, están dispuestos a respetar el orden político y

<sup>100</sup> Rawls, Jhon, *op., cit.*, 38.

<sup>101</sup> *Ibidem*, 44 – 51.

<sup>102</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 123

<sup>103</sup> *Ibidem*, 123.

social de otras sociedades. No tienen objetivos agresivos y se conducen por procedimientos pacíficos: “si bien buscan una amplia influencia, lo hacen con modos compatibles con la independencia de otras sociedades, incluyendo sus libertades civiles y religiosas, de manera que sea pacífica”<sup>104</sup>.

Al juicio de Jorge Raúl de Miguel, esto último es lo que se debe resaltar de este primer criterio: un pueblo decente es aquel cuyos principios excluyen la conversión forzada de los demás pueblos. No obstante, parecería que Rawls admite que puedan tener propósitos de conversión de los demás pueblos por vías pacíficas, al decir que dichas sociedades reconocen que deben obtener sus legítimos fines a través de la diplomacia, el comercio y otras formas dentro de la paz<sup>105</sup>.

Es de suma importancia mirar más de cerca el tipo de organización interna que Rawls atribuye a los pueblos decentes. La misma podría ser calificada como una sociedad comunitaria moderada, no igualitaria, pero tampoco opresiva ni colectivista. Posee, según Rawls, una jerarquía de cuerpos representativos, cuyo rol es tomar parte en un procedimiento establecido de consulta y resguardar los intereses de todos los miembros del pueblo. Si bien se persigue un fin común a toda la sociedad, se acepta que el mismo no está por encima de dicho procedimiento, de modo que los derechos y obligaciones de los ciudadanos imponen restricciones a aquél.

Una idea más precisa del tipo de membresía social no supresora de la individualidad en la que está pensando Rawls, se muestra en lo siguiente: “Aunque todas las personas en una sociedad jerárquica decente no son consideradas como ciudadanos libres e iguales, ni como individuos separados que merecen igual representación (según la máxima: un ciudadano, un voto), ellas son vistas como racionales y decentes y como capaces de alcanzar el conocimiento moral reconocido en su sociedad. En tanto miembros responsables de la sociedad, ellas pueden reconocer cuándo sus deberes y obligaciones morales concuerdan con la idea de justicia como bien común del pueblo. Cada persona pertenece a un grupo representado por un cuerpo en la jerarquía consultiva, y cada persona se compromete en distintivas actividades y juega un cierto rol en el esquema de cooperación de conjunto”<sup>106</sup>.

¿Cómo se adoptan las decisiones políticas (por ejemplo, la declaración de guerra contra otra potencia) en este tipo de regímenes? Rawls responde que una jerarquía consultiva decente no constituye un régimen paternalista, en el cual el propósito de la consulta, si es que la hubiera, es obtener un compromiso de lealtad de los súbditos al gobierno o, simplemente, comprobar el grado de aceptación o rechazo a determinadas medidas. Debe ser posible, en cambio, que diferentes voces sean escuchadas y se pueda expresar el disenso político, aunque no de un modo análogo al de las instituciones democráticas<sup>107</sup>.

Esta estructura jerárquica recuerda, como el propio Rawls lo admite, la visión hegeliana del Estado como organismo político, a la cual prodiga, ciertamente, una reivindicación moral al interpretarla como una sociedad decente y no como precursora del totalitarismo. La presenta así como una alternativa razonable y justa a la sociedad liberal, pues en ella se propugna que los intereses de los ciudadanos no queden restringidos a sus objetivos económicos privados en detrimento de los lazos comunitarios, sino más bien, incluidos dentro de los más amplios intereses de la vida política<sup>108</sup>.

Cabe observar que Rawls introduce algunos resguardos de la libertad de los ciudadanos que no estaban presentes en la teoría política de Hegel. Aún así, permanece la dificultad ética que entraña ese delicado mecanismo que hace de un sujeto libre un miembro de una comunidad presidida por ideales religiosos, o de otro orden, cuyo valor no depende del consenso racional de los ciudadanos. Además de esta jerarquía consultiva, que apunta a asegurar a las personas su calidad de miembros participantes, Rawls afirma que un pueblo decente está en condiciones de respetar un conjunto de derechos humanos, en concordancia con su forma “asociacionista” y

---

<sup>104</sup> Rawls, Jhon, *op., cit.*, 64

<sup>105</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 124.

<sup>106</sup> Rawls, *op., cit.*, 71.

<sup>107</sup> *Ibidem*, 72.

<sup>108</sup> De Miguel, Jorge, *op., cit.*, 125.

con su idea de justicia. Sería una lista mínima de derechos básicos, ya que son “las condiciones necesarias de cualquier sistema de cooperación social”, por lo que aparecerá más restringida que el catálogo reconocido normativamente en un régimen constitucional y en los documentos internacionales contemporáneos<sup>109</sup>.

En esa lista, Rawls incluye el derecho a la vida (y a los medios de subsistencia y de seguridad); a la libertad, a la propiedad personal y a la igualdad formal ante la ley. El derecho a la vida comprende la protección de los grupos étnicos frente al genocidio o los asesinatos masivos. En cuanto al derecho a la libertad, Rawls hace un distingo entre un amplio derecho a ser libre, contra la esclavitud, la servidumbre y la ocupación forzada, y una libertad de conciencia no igual, sólo remitida a una “medida suficiente” para asegurar las libertades de culto y de pensamiento, es decir, no extendidas a todos los miembros de la sociedad por igual. A pesar de ello, agrega Rawls, es esencial en una sociedad decente, aún si existe una “religión establecida” que ningún credo sea perseguido ni imposibilitada su práctica<sup>110</sup>.

A partir de esta concepción Rawls pretende conformar “una clase especial de derechos urgentes” que aceptarían por igual tanto sociedades liberales como decentes, aunque lo hagan desde bases doctrinarias diferentes: Estos derechos no dependen de ninguna doctrina religiosa comprehensiva particular ni de una doctrina filosófica. El Derecho de los Pueblos no sostiene, por ejemplo, que los seres humanos son personas morales y que tienen igual valor a los ojos de Dios; o que tienen ciertos poderes morales e intelectuales que les otorgan el derecho a detentar tales derechos. Argumentar así implicaría partir de doctrinas religiosas o filosóficas que muchos pueblos decentes jerárquicos podrían rechazar por liberales y democráticas, de algún modo, distintivas de la tradición política occidental y perjudicial para otras culturas. Aún así, el Derecho de los Pueblos no niega tales doctrinas<sup>111</sup>.

Indudablemente, la postura de Rawls cuestiona la visión universalista tradicional de los derechos humanos. Un importante frente de ataque a su teoría del Derecho internacional, crítica la estrategia contextualista de Rawls de Political Liberalism y su derivación hacia una teoría “regresiva” en materia internacional y de derechos humanos. Otras interpretaciones, destacan el valor de haber establecido un estándar básico de derechos humanos que operaría como “condición última de legitimidad” de todo régimen político<sup>112</sup>.

Una consecuencia de la visión débil de Rawls es que los derechos humanos podrían constituir una exigencia más efectiva para juzgar el comportamiento interno y externo de una nación, la versión más completa presente en las declaraciones internacionales y en las constituciones democrático liberales. Frecuentemente, un catálogo muy abarcador de derechos, aunque contenga preciadas aspiraciones de la humanidad, puede convertirse, en el nivel internacional, en un listado de metas de difícil cumplimiento para muchas sociedades que no cuentan con favorables condiciones al respecto<sup>113</sup>.

Como afirma Rawls, estos derechos humanos especiales, son condición necesaria de decencia de un régimen nacional, cumplen roles muy importantes en la sociedad de los Pueblos y, son universales. Por un lado restringen las razones que justifican la guerra, que sólo será admisible como autodefensa. Pero, por otro lado, especifican los límites a la soberanía interna de un Estado. Así, el respeto de estos derechos tiene efectos morales y políticos en el Derecho internacional: define los motivos que legitima la intervención en los asuntos domésticos de un pueblo y, a la vez, fija un marco al pluralismo en las relaciones entre ellos, puesto que aquellos Estados que violen los derechos humanos, a los que Rawls, llama “proscriptos”, no podrán ser tolerados por los regímenes liberales y decentes<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> Rawls, Jhon, *op. cit.*, 67-68.

<sup>110</sup> *Ibidem*, 65 - 74.

<sup>111</sup> Rawls, Jhon, *op. cit.*, 68 y 79.

<sup>112</sup> De Miguel, Jorge, *op. cit.*, 127.

<sup>113</sup> *Ibidem*, 128.

<sup>114</sup> Rawls, Jhon, *op. cit.*, 79 - 81.

En la medida en que los pueblos jerárquicos decentes son justos y bien ordenados, en función de sus propias concepciones de justicia, sostiene Rawls, sus representantes en una posición original adoptarían los mismos principios que surgirían de la deliberación entre representantes de pueblos liberales. Su explicación es que, debido a que los regímenes decentes carecen de fines expansionistas y no buscan tampoco una guerra agresiva, sus delegados estarán interesados en conservar la independencia y proteger los derechos humanos y el bien común de su pueblo, como así también, en participar de los beneficios del intercambio y del deber de asistencia a otros pueblos. A la luz de este razonamiento, los miembros de las sociedades jerárquicas considerarán a dicha posición original como equitativa entre los pueblos y aprobarán los principios resultantes<sup>115</sup>.

Por último, cabe retomar, en aras de una precisa comprensión del tipo de relaciones internacionales que propugna Rawls, su idea acerca de la tolerancia hacia los regímenes no liberales. Rechaza, la noción exclusivista según la cual, por ser la democracia constitucional superior a otras formas societarias, una política exterior liberal debe procurar que todos los Estados sean liberales. Aún aceptando aquella superioridad, Rawls antepone el valor del respeto mutuo entre los pueblos como “parte esencial de la estructura básica y del clima político” de la sociedad internacional; en esta atmósfera, es posible que un pueblo realice reformas por sus propios medios hacia una liberalización de sus instituciones<sup>116</sup>.

El Derecho de los Pueblos rawlsiano, como se ha visto, se constituye por una traslación a la sociedad internacional de conceptos liberales atenuados. Ellos resultan del uso libre de la razón en el contexto histórico de la vida democrática occidental y conducen a una concepción política pública de justicia internacional, es importante poner en relieve el carácter de “utopía realista” que Rawls le otorga a su teoría, con lo cual continúa él sendereado marcado por Kant. Lo que pretende es elaborar un Derecho internacional razonablemente justo que, partiendo de cómo los pueblos están organizados, pueda aplicarse a sus actuales relaciones políticas y de cooperación<sup>117</sup>. La Sociedad de los Pueblos bien ordenados no será, entonces, el resultado de un *modus vivendi*, de un equilibrio transitorio de fuerzas sobre el presupuesto de que sólo cabe tener en cuenta los intereses de los distintos actores. Cabe concluir que el acercamiento paulatino de los pueblos a un orden global justo como el que propone Rawls, reclama algo que es de extrema necesidad en el mundo de hoy, que la filosofía política deriva de lo que una época histórica permite pensar, de lo que un tiempo permite temer<sup>118</sup>.

### 1.3. El idealismo en las relaciones internacionales.

Como dice Eduardo Ortiz, “la realidad internacional puede ser analizada teóricamente desde perspectivas diferentes. En el idealismo, el analista propone un ordenamiento del mundo fáctico a partir de sus ideas. Desde que hay registro de la preocupación teórica por los problemas políticos en general y por los de políticas internacionales en particular, las inclinaciones se han alternado por distintas teorías o tendencias”<sup>119</sup>.

No podría decirse que al idealismo siguió el realismo y que a éste el conductismo porque faltaríamos al rigor más elemental. Ha habido posiciones idealistas en la antigüedad, pero también han existido siempre los realistas demostrando un gran control de la escena y sus logros teóricos han sido generalmente convincentes, a la vez que impresionantes, los idealistas han mantenido sus propuestas, las que son tan válidas como incómodas<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, 68 – 69.

<sup>116</sup> De Miguel, Jorge, *op. cit.*, 128 – 129.

<sup>117</sup> De Miguel, Jorge, *os., cit.*, 130.

<sup>118</sup> *Ibidem*, 132.

<sup>119</sup> Ortiz, Eduardo, *op., cit.*, 75.

<sup>120</sup> *Ibidem*, 75.

El punto de partida requiere ciertas aclaraciones preliminares. Ideas como las de soberanía, libertad y democracia representativa, y la materialización de estas nociones en instituciones, leyes y procedimientos, todavía acarrean las marcas de su formulación original durante la época de conformación del Estado-nación. En consecuencia, si se pretende entender la naturaleza y los límites del sistema político moderno esto es, su “alcance” dentro de las fronteras territoriales y su “difusión” a través de ellas, es importante tener en cuenta este contexto histórico<sup>121</sup>.

Sin embargo, el contexto del sistema político moderno se ha alterado en varios sentidos a lo largo del tiempo, planteando diversos interrogantes acerca de la validez y la relevancia de algunos de los conceptos centrales del pensamiento político moderno. Lamentablemente, los recursos conceptuales no se encuentran en la tradición de la teoría política democrática ni en la teoría de las relaciones internacionales.

Rara vez se cuestionaba la “soberanía” del Estado. Era generalizado el supuesto de que el Estado representativo liberal controlaba su propio destino, sólo sujeto a los compromisos que asumía y a los límites impuestos por los grupos y fuerzas que operaban dentro de sus fronteras territoriales y por las agencias y los representantes de otros Estados-nación. Se presumía que el cambio ocurría a través de mecanismos intrínsecos a la estructura misma de una sociedad, y que gobernaban su desarrollo. El mundo más allá del Estado-nación -la dinámica de la economía mundial, la intensificación de los vínculos transnacionales, el derecho y las instituciones internacionales, por ejemplo- apenas fue teorizado<sup>122</sup>.

El idealismo se configuró con las contribuciones de otras ideas y autores, además de las del Derecho Natural, estado de naturaleza y pacto o contrato social. Contribuyeron a su configuración el pensamiento sobre derechos individuales, la idea liberal de progreso material como sinónimo de bienestar, la utopía socialista y el nacionalismo. Los derechos naturales, derechos del hombre, derechos humanos o de la persona humana, son aquellos que pertenecen a los individuos por naturaleza, con independencia de la ley positiva<sup>123</sup>.

La revaloración de los derechos naturales se encuentra en el fundamento de la filosofía política liberal surgida de la Ilustración y adoptada por la Revolución Francesa. Como son comunes a todos los hombres, muchos filósofos vieron en ellos la base real para la constitución de una comunidad universal de naciones que los comparten. En la actualidad presenciamos un resurgimiento de la lucha por la protección de los derechos naturales -en el concepto de los derechos humanos- donde quiera que estos se encuentren amenazados, autorizando incluso la intervención y la excepción a la soberanía<sup>124</sup>.

En cuanto al contexto internacional, el clima no podía ser sino favorable al idealismo. La Primera Guerra Mundial había demostrado a los estudiosos la fragilidad de la diplomacia europea tradicional como medio para asegurar el orden y la paz internacional. La creación de la Sociedad de Naciones, que se inserta en ese clima, contribuirá aún más a acentuar el optimismo de cara al futuro de la sociedad internacional, en cuanto que en principio ponía las bases de un sistema dirigido a preservar la paz<sup>125</sup>.

El paradigma idealista influyó poderosamente en la organización de las relaciones internacionales de la primera parte del siglo XX, alcanzando su momento más exitoso en los acuerdos que surgieron de la Paz de Versalles, después de la Primera Guerra Mundial en 1919. Wilson enfatizaba su deseo de asegurar su meta de una paz permanente mediante la eliminación de las principales causas de la guerra. El período histórico que siguió al fin de la Primera Guerra Mundial y que se extendió hasta el estallido de la segunda, con la agresión nazi-fascista, fue un desmentido brutal a las proposiciones wilsonianas y de fracaso total de los postulados del idea-

<sup>121</sup> Held, David, *op. cit.*, 45.

<sup>122</sup> *Ibidem*, 46.

<sup>123</sup> Ortiz, Eduardo, *op. cit.*, 91.

<sup>124</sup> Ortiz, Eduardo, *op. cit.*, 92.

<sup>125</sup> Arenal, Celestino del (2000) *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 101.



lismo en las relaciones internacionales. La reacción teórica se manifestará en el renacimiento del realismo político<sup>126</sup>.

En este contexto la teoría internacional dominante se orientó por los caminos del idealismo, de los proyectos de organización internacional, de puesta en marcha de mecanismos tendentes a la solución pacífica de los conflictos y de planes de desarme. Los Estados debían comportarse de acuerdo con los mismos principios morales que guiaban la conducta individual y, había que institucionalizar a escala mundial el interés común de todos los pueblos en alcanzar la paz y la prosperidad. De esta forma, el estudio de las relaciones internacionales se acercaba a una ireneología o ciencia de la paz<sup>127</sup>.

Las ideas han influido en el desarrollo de los procesos históricos moldeando de una manera definitiva el escenario internacional. No hay duda que la fuerza del modelo liberal capitalista expresado en la combinación de democracia política y libre mercado económico, como fue puesto en práctica por los Estados Unidos de Norteamérica, significó que las relaciones internacionales quedaran marcadas de una manera definitiva en el curso del siglo XX. El fin de los imperios y los procesos de descolonización hicieron lo propio respecto de las antiguas potencias europeas y los nuevos Estados emergentes. Todo ello emanaba de ideas acerca de cómo construir un nuevo orden político.

Más recientemente, los esfuerzos por lograr un orden libre de guerra y agresión llevaron a la creación de una nueva institucionalidad en la Organización de las Naciones Unidas, después de 1945. Pero también condujeron a la reconstrucción de Europa y a la organización de ese continente sobre bases de cooperación y comunidad de intereses. La idea comunitaria ha inspirado esfuerzos de integración en todo el planeta. Del mismo modo, la lucha por imponer el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de que la humanidad debe vivir en un medio ambiente adecuado, libre de discriminación racial, obedecen a ideas básicas que inspiran acciones internacionales en el marco del paradigma que analizamos.

La participación de diferentes actores tales como: gobiernos, organizaciones internacionales y supranacionales de distintos sectores empresariales, instituciones políticas, medios de comunicación pertenecientes a los principales países del mundo colaboraron y ejercieron presión sobre las débiles autoridades nacionales y las desprestigiadas organizaciones políticas, para defender los derechos humanos y el régimen democrático, a los que consideran objetivos complementarios para reestablecer el orden institucional.

Este sorprendente grado de participación y la significativa influencia que ejercieron esos actores en la dinámica política del Perú, dan cuenta de las preocupaciones y las tendencias que se derivan de la globalización, así como de las restricciones que ésta representa para la frágil soberanía estatal.

Sin embargo, como no podía ser de otro modo, las coaliciones nacionales e internacionales que se han formado alrededor de dichos propósitos entran en contradicción en función de sus propios intereses y perspectivas, abriendo paso a desenlaces inesperados.

Un correcto entendimiento del idealismo, comienza con el reconocimiento de que las ideologías importan, y que la política exterior es una extensión de los valores personificados en sus instituciones domésticas. Desde el punto de vista del idealismo, la estructura de un gobierno determina cuán agresivo puede ser. Específicamente, las dictaduras van a ser más agresivas que las democracias parlamentarias, estos pueden llevar a cabo acciones militares bajo su propia iniciativa, sin obtener previo consenso de legislaturas elegidas popularmente<sup>128</sup>.

El idealismo tiene un origen liberal, parte de una concepción ética y del derecho aplicable a las relaciones internacionales; la evolución del idealismo como política es precisamente institucionalista. Justamente una de las herramientas de la concepción idealista son las organizaciones internacionales, como actores internacionales. La preeminencia de este actor en dicha concep-

---

<sup>126</sup> Ortiz, Eduardo, *op.cit.*, 96 - 98.

<sup>127</sup> Ortiz, Eduardo, *op.cit.*, 101 - 102.

<sup>128</sup> Kober, Stanley, (1990) *Ideal Politik*, Washington: Foreign Policy, 9.

ción teórica, hizo que los idealistas se tornaran en institucionalistas, o sea es una lógica de las instituciones.

David Held, piensa en una sociedad democrática internacional cosmopolita, un orden global a través de las instituciones, expresa que en esta sociedad global la única posibilidad de mantener la democracia y respetar la diversidad cosmopolita es precisamente a través de la lógica de las instituciones. Parte del principio de que más que los Estados, lo que hay ahora son sociedades civiles transnacionalizadas y tienen mucho más valor que el concepto de Estado Nación, el cual tiene valor fundamental para los realistas, en cambio el institucionalismo o el idealismo hacen hincapié en la lógica de las instituciones internacionales<sup>129</sup>.

Tomando esta posición, los idealistas reconocen que las democracias se han comportado agresivamente en el pasado, agregan que también están desarrollando instituciones. La Democracia expresa estricto criterio para la regla mayoritaria y para los derechos minoritarios. Regla mayoritaria significa que toda la gente puede votar, y que los que son electos tienen responsabilidad hacia los que los votaron, en frecuentes y regulares intervalos. Los idealistas ven la democracia en la cual las mujeres, las minorías y otros grupos eran excluidos y llevados hacia la agresividad, ya que quienes tomaban decisiones de guerra o paz no eran responsables sobre todos los afectados<sup>130</sup>.

Los Estados de los países en desarrollo, como el Perú, conservan su debilidad en términos de eficiencia y progreso democrático con equidad perdiendo el control de sus circuitos económicos no como resultado de su autonomía, sino por su dependencia de la economía mundial.

A pesar de la modesta importancia económica y política del Perú en el escenario mundial. El insólito rechazo internacional a sus autoridades gubernamentales, después del autogolpe de Fujimori en 1992, constituyó una evidencia del valor que se concede a la vigencia de los principios y las prácticas democráticas en la constitución del orden político.

El apoyo que obtuvo el gobierno autoritario, constituyó una manifestación del interés que se deposita en la permanencia de dicho sistema para preservar la gobernabilidad política y económica, acorde con los intereses dominantes. En consecuencia el restablecimiento de normas y prácticas democráticas o, en su defecto la continuidad de mecanismos autoritarios, fue resultado de las tensiones y las transacciones que se desarrollaron entre actores y coaliciones internas y externas.

Asistimos a un doble desbordamiento del Estado-nación de una parte el espacio nacional se ha transnacionalizado para convertirse en una esfera de acción y competencia de los grupos económicos transnacionales. Todas estas transformaciones apuntan a una relativa “automatización” de las relaciones internacionales en relación con las actividades de los Estados no significan que estos hayan dejado de ser los actores por excelencia en los círculos externos.

Siguen siendo agentes importantes, pero su naturaleza, interna y externa, esta siendo objeto de grandes alteraciones y sus anteriores actividades son competidas por parte de los actores y unidades transnacionales. El Estado-nación en calidad de actor unitario, en sus diferentes modalidades ha logrado sobrevivir, se ha atomizado en un aparato que articula funciones dispersas y desiguales.

En este sentido, el presente documento se propone analizar las circunstancias que propiciaron en el Perú, la formación y los cambios de la participación de diferentes tipos de actores y coaliciones internas y externas como las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que presionaron y contribuyeron a la transición y consolidación democrática.

Sería inútil pretender que el idealismo desapareció o fue anulado en el campo de las relaciones internacionales sólo porque la realidad desmintió esta propuesta. Una crítica fuerte, la considera una noción estrecha y parcial de la realidad internacional, circunscribiéndola a una tradición de pensamiento, fundada en la historia de las ideas occidentales y noratlánticas. Las ideas im-

---

<sup>129</sup> Held, David, *op. cit.*, 46.

<sup>130</sup> Kober, Stanley, *op. cit.*, 9.

portan en relaciones internacionales y, es más, son vitales para la comprensión y la sobrevivencia de aquellos que carecen de poder<sup>131</sup>.

En el plano internacional la globalización y la complejidad de los problemas han hecho que los países tomen conciencia de la necesidad de actuar colectivamente en ciertos temas. En nuestro hemisferio, gracias al proceso de Cumbres de las Américas, tenemos una agenda común para el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda de la prosperidad. Esta agenda no es una lista de buenas intenciones sino el compromiso político de treinta y cuatro naciones de actuar colectivamente en la solución de sus problemas. Naturalmente el sistema interamericano ha ido evolucionando para hacer más efectiva esa acción colectiva, y estos cambios han dado nuevos mecanismos y nuevas responsabilidades a la Organización de Estados Americanos<sup>132</sup>.

Visto de esta manera el idealismo suministra un desafío fundamental, ya no es posible separar idealistas como soñadores utópicos que no entienden la real crueldad del poder. Al contrario, los idealistas pueden responder que son los realistas y geopolíticos los que han simplificado el concepto de poder y no entendieron las lecciones de la historia. El debate entre ellos es de crítica importancia para formular una política para responder a los cambios revolucionarios que actualmente confronta el mundo<sup>133</sup>.

## Elementos fundamentales de la teoría idealista.

Se pueden establecer como características del idealismo presentes en mayor o menor grado en todas sus variantes, las siguientes:

Su fe en el progreso, que supone que la naturaleza humana puede entenderse en términos no de hechos inmutables, sino de potencialidades que se actualizan progresivamente a lo largo de la historia<sup>134</sup>.

Su visión no determinista del mundo, pues esa fe en el progreso carecería de sentido si no fuese acompañada de una similar creencia en la eficacia del cambio a través de la acción humana.

Su radical racionalismo, en cuanto considera que un orden político racional y moral es posible en el sistema internacional y que, al igual que los individuos son buenos y racionales, del mismo modo, los Estados son capaces de comportarse entre sí de una forma racional y moral. Cuando los idealistas hablan de progreso significan con ello la actualización de las potencialidades del hombre a través de la racionalidad.

La afirmación de una armonía natural de intereses, de acuerdo con la cual los intereses de los Estados son complementarios más que antagónicos.

Para los idealistas, la política es el arte del buen gobierno antes que el arte de lo posible. Los idealistas rechazan la orientación fatalista de los realistas que consideran que el poder político es un fenómeno natural, una ley inmutable de la naturaleza. Para los idealistas ningún modelo de conducta es inmutable, pues el hombre tiene la capacidad de aprender, de cambiar y de controlar su conducta. Manifiestan, así, una visión optimista de la naturaleza humana.

Solución pacífica de los conflictos políticos, la herramienta propuesta es la Diplomacia abierta y pública.

Establecer normativamente la paz que tiene como recurso fundamental al Derecho Internacional hay igualdad jurídica entre los Estados, posibilidad de una justicia internacional, justicia Global, basada en la solidaridad de los Estados que forman parte de la sociedad internacional, en lo que respecta a la aplicación de la Ley.

Armonizar Intereses opuestos entre Estados, a través de: (a) Sistema de Cooperación a partir de los años 60 con la explosión de los regionalismos, proyectos de integración; (b) Gobierno

---

<sup>131</sup> Ortiz, Eduardo, *op., cit.*, 100.

<sup>132</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 12.

<sup>133</sup> Kober, Stanley, *op., cit.*, 16.

<sup>134</sup> Arenal, Celestino del, (2000) *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 109.

Mundial: Rol del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se proyecta que el mundo periférico llegue a tener votos.

Seguridad Colectiva, proyecto de Institucionalismo en las relaciones internacionales a través de las Organizaciones Internacionales.

## Capítulo II

# Crisis política e institucional del Perú

### II.1. Origen, desarrollo y consolidación del gobierno fujimorista.

Este capítulo analiza las razones, origen y desarrollo del gobierno fujimorista. Este tenía una condición de extrema precariedad por su falta de instituciones democráticas; sus redes de corrupción, produciendo desbalances cada vez más difíciles de sobrellevar, interpretaremos las complejas condiciones, de su auge y las que precipitaron su caída.

En esta parte se sostiene que hubo también un cambio importante en las características de la participación política y una redefinición de las fronteras que separan las esferas social y política.

La aparición de Fujimori en la campaña electoral de 1990, evalúa los cambios que se han producido en la última década, entre el Estado y la esfera política; bajo este gobierno, ha habido un proceso notable de desmovilización, después de un período de movimientos sociales activos.

La crisis económica de finales de los ochenta, como explican Degregori y Grompone, redujo el protagonismo de los partidos políticos, creándose un vacío de representatividad, la sorprendente victoria de Fujimori, en 1990 era solo un síntoma. Según estos autores, esto abrió el camino para que surgieran nuevos tipos de intermediación política y social. Para manejar la hiperinflación y el desmoronamiento del orden público, crearon un trance de inseguridad que afectó a todos los peruanos. “En esta coyuntura de inestabilidad política y económica, surge la figura de Fujimori, un completo desconocido, descubierto por el radar de los encuestadores políticos, tres semanas antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales”<sup>122</sup>.

El panorama extremadamente conflictivo y el desprestigio de los partidos determinaron que el Perú mostrara el índice más alto de volatilidad electoral de América Latina y que, al final de la década, la mayoría ciudadana se inclinara en favor de candidatos “independientes”; de ahí que Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, concentraran la atención pública en los comicios presidenciales de 1990<sup>123</sup>.

Prometiéndolo poco al electorado en una campaña llena de matices y ambigüedades. Fujimori, candidato sin partido, sin programa de gobierno, sin experiencia política, llegó finalmente a la presidencia en el contexto de una economía inmersa en un proceso hiperinflacionario y una sociedad asolada por una creciente violencia y militarización. Más aún, “recibió un aparato estatal prácticamente colapsado y tuvo que afrontar el reto de satisfacer las expectativas de una sociedad que mostraba incluso signos de descomposición y anomia”<sup>124</sup>.

El rechazo que en las capas medias y populares generaban el entorno y los postulados liberales de Vargas Llosa, en contraposición al apoyo que brindaron a los independientes y a las propuestas heterodoxas que planteaba Fujimori. Determinaron que, inesperadamente, éste resultara preferido por el voto ciudadano, en la segunda vuelta electoral<sup>125</sup>.

El *duce* peruano sería un gris profesor de matemáticas, incapaz de balbucear un discurso medianamente coherente, pero con enorme capacidad para la manipulación y el engaño y una casi total carencia de escrúpulos morales. Fujimori ganó las elecciones sin mencionar su desprecio

---

<sup>122</sup> Degregori, Carlos / Grompone, Romeo (1991) *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú*, Lima: IEP, 9.

<sup>123</sup> Cotler, Julio (2000) *La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia*. En: Cotler, Julio / Grompone, Romeo. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 22 - 23.

<sup>124</sup> Tanaka, Martín (1998) *Los Espejismos de la Democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 20.

<sup>125</sup> Cotler, Julio, *op. cit.*, 23.

por la “democracia formal”; triunfó por el rechazo masivo a los partidos políticos, considerados por muchos como responsables de los graves problemas que el Perú vivía en aquel tiempo<sup>126</sup>.

En la segunda vuelta lo que triunfó fue el voto “anti Fredemo”, es decir, Fujimori tuvo el respaldo del APRA y las izquierdas<sup>127</sup>.

El fujimorismo surgió en 1990, como un accidente electoral y durante algunos años simuló ser un ejemplo de los nuevos vientos económicos, que harían del Perú un nuevo “Tigre”. Es interesante consignar lo que dice un observador con una vinculación especial con Perú como Thor Heyerdahl, cuando “encontró que en el palacio había un presidente de sangre japonesa. Fujimori había sido elegido, a pesar de ser como una hoja en blanco para la población, porque esta, como en tantos otros países, había perdido la confianza en los políticos conocidos. Llegó a lo más alto gracias a que los carteles electorales mostraban una cara nueva, sin nada que ver con españoles ni con incas”<sup>128</sup>.

El problema inicial que enfrentó Fujimori fue que era un huérfano político. Aunque el hecho de proceder de fuera de la política tuvo sus ventajas en el peculiar clima electoral de 1990, debe reconocerse que hizo su tarea de gobierno mucho más difícil. No sólo carecía de una mayoría en las dos cámaras del Congreso, sino que no tenía un partido político que le proporcionara un apoyo social organizado<sup>129</sup>.

El fujimorismo fue un movimiento personalista en extremo, amparado en poderes estructurales, su lógica fue la estabilidad, difícilmente pudo ser la alternancia, porque ella lo desvincula del Estado, del cual vive casi de manera exclusiva, careciendo de bases de sostenimiento. El problema de la falta de apoyo organizado se agudizó aun más debido a la naturaleza impopular de la estrategia económica del gobierno. Aunque logró controlar la inflación, el costo social del programa fue sumamente alto<sup>130</sup>.

Una de las grandes sorpresas de esa “vuelta de tuerca” de Fujimori fue que el país se la aceptó en silencio. Los peruanos habían experimentado que un aumento del Estado populista no les significaba beneficios reales. La hiperinflación los había educado para el ajuste, sumada al terrorismo que parecía crecer cada año desde que se inició en mayo de 1980, habían disuelto la fuerza de los grupos de presión. Así, el Estado tuvo una enorme “autonomía”, para llevar a cabo sus programas. Pero esa no fue la única “vuelta de tuerca” que la opinión pública le aceptó pasivamente a Fujimori. Desde el comienzo de su primer gobierno había desplegado una constante crítica al Parlamento y, en general, a la democracia representativa<sup>131</sup>.

El ataque contra los partidos políticos, a los que aludía como “partidocracia”, fue un tema constante en los discursos de Fujimori, especialmente en el período anterior y posterior al autogolpe de abril de 1992. Parece que conocía muy bien la fuerza de tales ataques, los cuales tuvieron un efecto inmediato y positivo en sus índices de popularidad<sup>132</sup>.

Cuando asumió el gobierno, un mes después, Fujimori encontró un país en escombros. Desde septiembre de 1988 el Perú experimentaba una brutal hiperinflación. A ello se sumaba la corrupción en todos los niveles del Estado, el desprestigio de los partidos políticos y el avance de Sendero Luminoso<sup>133</sup>.

<sup>126</sup> Arias, César (2001) *Orígenes, desarrollo y caída del Fujimorato*. En: Las tareas de la transición democrática. Lima: Comisión Andina de Juristas, 19.

<sup>127</sup> APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) fundada por Haya de la Torre en México, en Mayo de 1924. En Perú fue fundada el 20 de septiembre de 1930. Barnechea: 2001, 22.

<sup>128</sup> Heyerdahl, Thor (2000) *Tras los pasos de Adán*. Barcelona: Ediciones B, 173.

<sup>129</sup> Como su nombre sugiere, la agrupación Cambio 90, fue una etiqueta electoral que surgió de una coyuntura específica; carecía de organización nacional tanto en la capital como en el resto de departamentos. Los que se unieron a este movimiento al principio de la campaña nunca se imaginaron que formarían parte de un gobierno. Crabtree: 1999, 59.

<sup>130</sup> Entre julio y octubre de 1990, el consumo per capita cayó 26,4%. La caída más pronunciada fue en servicios de salud, que cayeron 88%. Instituto Cuánto, Ajuste y economía familiar 1985 – 1990. Lima.

<sup>131</sup> Barnechea, Alfredo, *op. cit.*, 14.

<sup>132</sup> Crabtree, Jhon, *op. cit.*, 60.

<sup>133</sup> La presión tributaria había descendido a menos del 4% del Producto Bruto Interno; el desempleo y subempleo afectaban a más del 70% de la Población Económica Activa. Degregori, 2001: 28

Carlos Iván Degregori dice: “Como buen outsider, el capital inicial de Alberto Fujimori fue su independencia y su imagen de técnico eficaz, sintetizado en el slogan “honradez, tecnología y trabajo”. El programa económico se lo prestó del FREDEMO<sup>134</sup>, de las Fuerzas Armadas, la estrategia antisubversiva<sup>135</sup>”.

El régimen fujimorista tuvo que inventar su propio estilo. Triunfante en la segunda vuelta con los votos de los partidos opuestos al programa del FREDEMO y consciente de cuán duro se anunciaba el inminente ajuste, Fujimori invitó a personalidades vinculadas a la izquierda y a Acción Popular a integrar su gabinete, de amplia base. La alianza duró muy poco, el ciclo concertador se cerró para siempre<sup>136</sup>.

El rasgo más saltante del gobierno de Fujimori, fue la personalización del poder político. Frecuentemente se comparaba con el jefe ejecutivo de una empresa corporativa, a la cabeza de una cadena jerárquica. Se vio como la fuente principal de toma de decisiones dentro del gobierno, insistiendo en la lealtad y subordinación de los miembros del gabinete, así como poco dispuesto a delegar poder y autoridad en los estratos del gobierno que se encontraban por debajo de él<sup>137</sup>.

El gabinete se convirtió en un mecanismo para la ratificación de decisiones ya tomadas, que para la elaboración colectiva de políticas. El dominio de Fujimori sobre las riendas del poder aumentó aun más con el nombramiento de personas de lealtad probada para ocupar puestos claves; muchos de ellos eran miembros de su propia familia o, como él, miembros de la comunidad “nisei” de inmigrantes japoneses de segunda generación<sup>138</sup>.

Cuando llegó al poder, acababa de estrenarse una nueva moda, tanto económica como intelectual, que algunos bautizaron como “Consenso de Washington”. Una respuesta al fin del largo ciclo populista - y simultánea a la caída del comunismo- que recomendaba estabilidad macroeconómica, apertura comercial y privatizaciones. Fujimori se plegó astutamente a ese consenso. Aislado de toda base local, escogió una en la que los recursos externos financiarían el futuro crecimiento, principalmente por privatizaciones e inversión en minería. A largo plazo, el crecimiento de las exportaciones absorbería el pago de la deuda externa<sup>139</sup>.

El recién electo presidente, candidato del “no-shock”, inauguró lo que sería en adelante más que un estilo de gobierno, el control absoluto del poder, desembarcando a su “organización política” y cambiándola por las Fuerzas Armadas maniatadas por intervención “mayoritariamente aceptada” de un oscuro asesor vinculado a la CIA y en contubernio con una cúpula que halló la forma de encubrir sus verdaderos intereses<sup>140</sup>.

El aval más seguro del gobierno fueron los organismos internacionales y tecnócratas, encargados de aplicar los programas de ajuste. Como señala Carlos Degregori: “el gobierno se apoyó en una esperanza difusa que se expresaban en las encuestas, y en la hegemonía mundial lograda por el pensamiento neoliberal luego del descalabro del populismo y el marxismo”. Dice este autor “parecíamos vivir una revolución en el vacío en un país exhausto”<sup>141</sup>.

Ante esa suerte de relativo vacío político, que por otro lado le otorgaba gran autonomía, se abrían ante Fujimori diferentes caminos. “Uno implicaba acentuar el personalismo presidencial y, confiado en la opinión pública en un contexto de violencia terrorista, sellar definitivamente su alianza con las Fuerzas Armadas. El más progresivo pasaba por el fortalecimiento de las

---

<sup>134</sup> El Frente Democrático (FREDEMO), que agrupaba a Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y el movimiento Libertad, liderado por Mario Vargas Llosa.

<sup>135</sup> Degregori, Carlos, (2001) *La década de la antipolítica*. Lima IEP, 28

<sup>136</sup> Grompone Romeo (2000) *Al día siguiente: El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social*. En: Cotler, Julio / Grompone, Romeo. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima. IEP, 81.

<sup>137</sup> Crabtree, John, *op., cit.*, 60 - 61.

<sup>138</sup> *Ibidem*, 61.

<sup>139</sup> Barnechea, Alfredo, *op., cit.*, 13 - 14.

<sup>140</sup> Ford, Elaine / Luna Félix y otros (2001) *Análisis Cronológico de la situación política del Período 1990 - 2001*. En: Las tareas de la Transición Democrática. Comisión Andina de Juristas. Lima, 329.

<sup>141</sup> Degregori, Iván, *op., cit.*, 30 - 31.

instituciones democráticas, la negociación y la búsqueda de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, en tanto no existía mayoría definida en el Congreso. Ese camino implicaba la autorreforma del sistema político y otorgaba, por tanto, un papel central a los partidos<sup>142</sup>.

Tal desenlace fue recibido con airado repudio por los empresarios y por la cúpula militar que habían puesto sus esperanzas en Vargas Llosa; en atención al origen social de Fujimori, a su apelación a los sectores informales y a la defensa que hacía de las medidas heterodoxas, así como por su carácter de *outsider*.

Se les conoce con el término de *outsider* a los nuevos caudillos. En primer lugar hay que señalar la aparición de una nueva escena en la cual el político periférico participa de lo nacional sin quedar contaminado con la mala imagen de la clase política central. Es decir, para ingresar a esa escena central. El nuevo político está bajo la forma de una imagen, por todas estas razones las campañas electorales no terminan nunca<sup>143</sup>.

Los autores contemporáneos de la realidad peruana, se refieren a Fujimori como un *outsider* de los círculos políticos y económicos dominantes. Empresarios, militares y profesionales creyeron que el flamante Presidente, era ajeno a los sentimientos y preocupaciones nacionales y que, por tanto, no representaba los intereses hegemónicos ni contaba con la experiencia ni el respaldo necesario para enfrentar los difíciles problemas del país.

Sin embargo, Fujimori, despejó tales aprensiones y logró revertir esa visión al asociarse con personajes claves que le permitieron forjar una exitosa política de alianzas con poderes fácticos nacionales e internacionales que contribuyó a estabilizar la economía y el orden social, al igual que a conquistar el apoyo pasivo de las masas populares; mediante dicha asociación, creó una amplia base de consenso que permitió establecer las condiciones de gobernabilidad del Perú<sup>144</sup>.

En ese contexto se habría constituido una coalición de poder formada por empresarios, sus técnicos y políticos; y de la otra, facciones de las Fuerzas Armadas y Policiales, posiblemente con apoyo internacional. La nueva coalición organiza y decide imponer por medio de las FF.AA., un proyecto político, que le calzaba como guante a sus maneras personales y a sus visiones de poder<sup>145</sup>.

A finales del gobierno anterior aparentemente había cuajado este plan, cuya existencia reveló, un golpe contra el presidente Alan García, pero la aparición en la escena electoral de Vargas Llosa los disuadió. Esos militares, se habían dado cuenta de que mientras el Perú, en los setenta, se había embarcado en las reformas de Velasco, sus colegas chilenos, asesorados por economistas liberales, habían tomado la vía contraria. Una década más tarde concluyeron que Chile su rival tradicional en sus simulaciones de guerra, había optado por un camino económico más eficiente y ellos también querían recuperar el tiempo perdido<sup>146</sup>.

Este diseño habría estado a punto al mismo tiempo que la realización de las elecciones de 1990. La facción dominante del Ejército, habría decidido imponerlo al ganador y en caso de resistencia o de rechazo, asumir directamente el control del Estado por medio de un golpe de Estado. El ganador, Alberto Fujimori, habría sido confrontado con este proyecto desde el primer momento y lo habría admitido. Inmediatamente después de su regreso de la gira por EEUU

<sup>142</sup> Degregori, Iván, *op., cit.*, 31.

<sup>143</sup> Landi, Oscar, (1995) *Outsiders, nuevos caudillos y media política*. En Instituciones Políticas y Sociedad, Grompone Romeo editor. Lima: IEP, 294.

<sup>144</sup> Cotler, Julio, *op., cit.*, 23.

<sup>145</sup> Esta propuesta fue planeado para durar 15 a 20 años, que llegó a conocerse como el "Plan Verde", publicado en La Revista Oiga No. 647, el 12 de julio de 1993, consistía en un proyecto de gobierno elaborado por un grupo de oficiales militares y civiles, destacaba la necesidad de una reestructuración radical del Estado e implantar la economía de libre mercado, erradicar la subversión, las Fuerzas Armadas debían jugar un papel protagónico, en la reestructuración de la sociedad sobre la base de cimientos estables, que evitaran las crisis recurrentes, para que el Perú jugara un papel más hegemónico en la región, con dos ejes principales: a) Reorganización institucional y control vertical y centralizado del Estado, sobre la base de las Fuerzas Armadas, políticamente depuradas, en el control político del país y con el Servicio de Inteligencia Nacional, como su instrumento central. b) Aplicación sistemática y maximalista de una política económica neoliberal, con plena internacionalización del capital y del mercado del país. Todo eso, pasaba por la derrota de Sendero Luminoso. Quijano, 1995: 9

<sup>146</sup> Barnechea, Alfredo, *op., cit.*, 16.



y Japón, se internó en una de las sedes militares para ultimar los arreglos y no salió de allí sino para asumir el gobierno. Podría decirse, que “el proyecto militar empresarial encontró su hombre y que Fujimori encontró su proyecto”. Se establecía, así un régimen político peculiar: el fujimorismo. En las relaciones civiles-militares, se trataba de una asociación real. “Fujimori no es probablemente sólo un instrumento dócil de los militares”<sup>147</sup>.

No era necesario abandonar inmediatamente las instituciones de la democracia liberal. Por el contrario, eso otorgaría visos de total legitimidad a las medidas que se irían tomando, ya que no podrían ser tomadas como una imposición, no obstante su carácter autoritario. De ese modo, el nuevo gobierno se inició, desde el primer día, como un co-gobierno de la facción dominante de las FFAA y una reducida y naciente tecnocracia representada por Fujimori, con pleno respaldo de la mayoría de los empresarios locales y con la protección del FMI<sup>148</sup>.

Cesar Arias, manifiesta que “se impuso un manejo político jamás visto en la historia del Perú: una cúpula básicamente civil liderada por un ingeniero y un abogado ex militar que instrumentalizó a las instituciones armadas degradándolas, fomentando la corrupción e imponiendo a su interior un sistema de miedo, sumisión de las FFAA y se las utilizó como su brazo político”<sup>149</sup>.

Controladas las Fuerzas Armadas, el siguiente paso fue crear el consenso autoritario. Los operadores del Servicio de Inteligencia diseñaron y llevaron a la práctica numerosos operativos sicosociales destinados a distraer de los problemas y desear una salida autoritaria, complementado con los discursos presidenciales contra las instituciones democráticas. De este modo se fue creando de modo sutil un refuerzo del espíritu autoritario y antidemocrático existente desde 1990, esperando el apoyo popular para las medidas de corte arbitrario que se estaban planificando. Estos cálculos fueron correctos, luego del autogolpe, las encuestas preparadas por empresarios carentes de sentido cívico y democrático, mostraban un insólito apoyo popular al autogolpe<sup>150</sup>.

Desde el momento que Fujimori ganó las elecciones en 1990 se trasladó, al Círculo Militar, donde probablemente comenzaron las presiones para convencerlo que con el problema del terrorismo aún latente, era preferible tener a las Fuerzas Armadas muy cerca antes de arriesgarse a no llegar a tener un control efectivo sobre los órganos y mecanismos del poder. Así al asumir la presidencia de la República se enfrascó de inmediato en una crítica constante al sistema democrático, montándose operativos sicosociales para desacreditar al Parlamento, afirmando cada vez que podía, en el Perú sólo se había practicado una “democracia formal”, que no respondía a los intereses de las grandes mayorías<sup>151</sup>.

Con esta excusa pretendió justificar su “autogolpe”, diciendo en el manifiesto que preparó, que la Constitución sería reformada en la parte referida a los poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de asegurar una “democracia real” y, en el interin, mientras proveía al logro de aquélla, concentró en sí los poderes Ejecutivo y Legislativo, siempre auto titulándose Presidente Constitucional de la República<sup>152</sup>.

Se produjo así entre 1990 y 1992 un enfrentamiento entre, de un lado, el conjunto de los principales actores políticos del sistema de partidos vigente durante los años ochenta, habituados a actuar con una lógica movimientista, reunidos en torno a la vigencia del pacto político y de las reglas expresadas en la Constitución de 1979 y, del otro un presidente que apostó por un discurso anti-institucional, anti-partidos políticos, buscando los mayores márgenes de acción posibles, siguiendo un comportamiento delegativo, y privilegiando la arena de la opinión pú-

<sup>147</sup> Quijano, Anibal (1995) *El fujimorismo y el Perú*. Lima: SEDES, 9.

<sup>148</sup> Quijano, Anibal, *op. cit.*, 9 – 10.

<sup>149</sup> Arias, César, *op. cit.* 21

<sup>150</sup> Hay cosas que no pueden estar sujetas a las encuestas y una de ellas es la vigencia del Estado de Derecho. De otro lado una dictadura puede terminar incluso con la libertad de hacer encuestas. Arias. 2001: 21.

<sup>151</sup> Ferrero, Raúl, (2001) *Perú: secuestro y rescate de la democracia*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 27 – 28.

<sup>152</sup> Ferrero, Raúl, *op. cit.*, 28.

blica, un escenario mediático. Este enfrentamiento lo ganó Fujimori, y su éxito quedó manifestado en los altos niveles de aprobación que suscitó el autogolpe de 1992<sup>153</sup>.

Sintetizo en esta parte los argumentos que defiende Martín Tanaka, donde afirma que Fujimori ganó básicamente por su éxito en el terreno de la economía, la naturaleza del proceso de ajuste y su afortunado “*timing*” político es el elemento clave para entender este desenlace. Fujimori logró tener éxito allí donde fracasaron Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala y Bucarán en Ecuador. Estos presidentes también se hallaban en minoría en el congreso, enfrentaban situaciones altamente difíciles, e intentaron ganar poder basándose en un discurso “*anti-establishment*” político<sup>154</sup>.

En el marco de la aplicación de la política de ajuste y estabilización, las contribuciones del “Grupo de Apoyo” liderado por Estados Unidos y Japón, al igual que las de los organismos multilaterales, facilitaron el equilibrio de las variables macroeconómicas y la reducción sistemática de la inflación. Así también, la apertura de la economía, la flexibilización de las relaciones laborales, el inicio de la privatización de las empresas públicas, el rescate del sistema financiero y la negociación del pago de la abultada deuda externa, promovieron la confianza en Fujimori. Estas reformas se vieron acompañadas por el fortalecimiento del aparato estatal y, en consecuencia, por la mejora de sus capacidades para organizar y dirigir los asuntos públicos, y controlar la sociedad y el territorio<sup>155</sup>.

Estos rasgos exacerbaron el presidencialismo político, por lo que algunos analistas identificaron al gobierno de Fujimori en la categoría que Guillermo O’Donnell denomina “democracias delegativas”, representadas por Menem y Collor en Argentina y Brasil, respectivamente<sup>156</sup>.

Puesto que las amplias atribuciones del Ejecutivo, en contraste con la debilidad de las instituciones estatales, lo autorizaban a ejercer el “decretismo” y eludir el rendimiento de cuentas de sus actos de gobierno. Las atribuciones extraordinarias que el Congreso otorgó al Presidente para resolver los apremiantes problemas económicos determinaron la concentración del poder en este. Influyeron asimismo en la afirmación del estilo tecnocrático de su gobierno y su aislamiento de las presiones sociales, tal como recomendaron los organismos multilaterales para asegurar la eficacia de sus medidas<sup>157</sup>.

Estos complejos acontecimientos requieren ciertamente análisis e interpretación. Sin embargo, una revisión de la bibliografía existente revela, a mi juicio, grandes insuficiencias. Existen demasiados obstáculos “*subjetivos*”, para llevar a cabo una evaluación equilibrada de éstos.

El papel que protagonizaron, los partidos políticos, el solo hecho de su colapso y la magnitud de los problemas vividos en el decenio anterior parece sugerir de entrada una relación causal “el mal desempeño de los partidos políticos determinó los problemas del país, o impidió solucionarlos y por ello estas agrupaciones terminaron siendo castigadas por la sociedad”<sup>158</sup>.

Este supuesto inhibe la posibilidad de realizar un análisis cuidadoso de los hechos. Si a esto sumamos la persistencia de visiones deterministas que subrayan la influencia de inestabilidad, de autoritarismo, de debilidad institucional y de falta de hábitos democráticos en el Perú. El colapso de los partidos políticos aparece como un evento normal dentro de una suerte de destino, como resultado de la maquiavélica acción de un autócrata, con voluntad de perpetuarse en el poder, en complicidad con las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional<sup>159</sup>.

Este colapso también es atribuible, al agotamiento de la manera de hacer política que se había venido practicando hasta ese momento. En medio de una coyuntura crítica como la de fines de

<sup>153</sup> Tanaka, Martín, (1999). *Los partidos políticos en el Perú. 1992- 1999: estabilidad, sobrevivencia y política mediática*. Lima: JCAS / IEP Documento de trabajo N° 108, 8 – 9.

<sup>154</sup> Tanaka, Martín (1998) *Los espejismos de la democracia...op., cit., 12*.

<sup>155</sup> Cotler, Julio, La gobernabilidad en el Perú... *op., cit., 24 – 25*.

<sup>156</sup> O’Donnell Guillermo / Philippe C. Schmitter (1988) *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. En: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Bs. As: Paidós, 15.

<sup>157</sup> Cotler, Julio, *op., cit., 27 – 28*.

<sup>158</sup> Tanaka, Martín, *op., cit., 21*.

<sup>159</sup> *Ibidem*, 21- 22

los años ochenta e inicios de los noventa, condiciones particulares del caso peruano, dieron lugar a su singularidad regional, signada por la desaparición de los partidos políticos y una extrema precariedad institucional.

En el colapso del sistema de partidos políticos, se encuentran tres clases de explicaciones: una de las claves para entender este colapso, es la incapacidad de éstos para superar condiciones. Crisis económica y violencia política, sobre el trasfondo de una debilidad institucional. El conjunto enfatiza la importancia de las instituciones políticas y la manera como ellas se establecieron, a su vez, dieron lugar a la erosión del régimen democrático. Las acciones y omisiones de las élites políticas son, desde esta perspectiva, el factor decisivo, más allá de los estreñimientos estructurales, históricos o institucionales<sup>160</sup>.

Otro autor Fernando Tuesta, ha llamado la atención sistemáticamente en torno a los efectos de las instituciones políticas sobre el funcionamiento del sistema de partidos. Este colapso explica, tomando en cuenta elementos institucionales: como el fuerte presidencialismo, con un parlamento ineficaz; leyes electorales benévolas que permiten la proliferación de candidaturas y partidos, así como la doble postulación a la presidencia y al parlamento. Un sistema electoral incoherente, doble vuelta electoral que exacerba y polariza la lucha política, falta una ley de partidos políticos. De esta manera, el recrudecimiento de la crisis económica y la violencia política a partir de 1988, posibilita el colapso del sistema de partidos, primero y de la democracia constitucional después<sup>161</sup>.

Una variación sobre el mismo tema ha sido realizada por Sinesio López, quién ha señalado que la causa del colapso del sistema de partidos fue su incapacidad para afrontar los principales problemas de los años ochenta, la crisis económica y la violencia política. La crisis de los partidos fue el resultado de las diversas respuestas políticas que ellos impulsaron para enfrentar un conjunto de problemas y contradicciones de diversa naturaleza y que fracasaron, potenciando el conflicto social político, generando procesos de deslegitimación de las instituciones políticas<sup>162</sup>.

El colapso de los partidos políticos fue producido por la incapacidad, de estos para desarrollar propuestas alternativas y confiables al modelo neoliberal y a las políticas de pacificación del gobierno de Fujimori, razón por lo cual terminaron defendiendo el viejo orden con sus instituciones políticas ineficaces y corruptas, repudiadas por la ciudadanía<sup>163</sup>.

## II.2. La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia.

El 5 de Abril de 1992 Fujimori “suspendió” la Constitución y formó un “gobierno de emergencia y reconstrucción nacional”, con la colaboración de la Fuerza Armada; aduciendo que el Parlamento y, en general, la institucionalidad le impedía reestructurar el país para refundar la república, reemplazando la democracia “formal” por otro “real”<sup>164</sup>.

Fujimori decidió “disolver el Congreso, intervenir el Poder Judicial y paralizar el Tribunal de Garantías constitucionales”. El discurso presidencial no fue transparente sobre las verdaderas motivaciones de su decisión<sup>165</sup>.

Alfredo Barnechea, se pregunta ¿por qué la mayoría del país apoyo esta medida? El efecto combinado de esas experiencias sobre la sociedad peruana fue letal. El peruano dice se convir-

<sup>160</sup> Tanaka, Martín, *op., cit.*, 1998: 24 – 32.

<sup>161</sup> Tuesta, Fernando (1995) *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima. Fundación Friedrich Ebert. 128 – 129.

<sup>162</sup> López, Sinesio (1995) *Perú 1992-1995: partidos, outsider y poderes fácticos en el golpe y la transición política*. Latin American Studies Association, 28-30 de septiembre. 3 – 4.

<sup>163</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>164</sup> Cotler, Julio (1993) *descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Lima: documento de trabajo No. 51 IEP, 25

<sup>165</sup> Ford, Elaine, *op., cit.*, 338.

tió en un sobreviviente. Dejó de creer en la política y los políticos, era un pragmático sin valores. Incredulidad, pragmatismo, inmediatismo, lealtades efímeras, búsqueda del éxito a cualquier precio, sociedad disgregada, archipiélagos de intereses. “Sobre esa mentalidad volátil, se encaramó un grupo de militares y sus allegados, que desde antes del golpe de 1992, había comenzado una labor de zapa de los valores de la democracia representativa”<sup>166</sup>.

Es un hecho histórico que una mayoría de la población respaldó, sin movilizarse, el autogolpe que hizo girar la historia nacional, y entregó una cuota de confianza a la salida autoritaria que se le ofrecía como camino para superar la crisis económica y poner fin a los problemas internos. Este régimen se instaló en una situación obviamente extraconstitucional, respondía a algunos conceptos simples: personificar al máximo el poder estatal de modo de asociar la “reconstrucción nacional” a la continuidad y reelección de Fujimori; sometiendo todas las instituciones y atribuciones estatales a una sola conducción, de esta manera liquidar el debate y la dispersión política a favor de un Estado aparentemente sin fisuras; liberando la actuación de las Fuerzas Armadas de cualquier forma de control<sup>167</sup>.

Como mencione párrafos antes, estas medidas fueron preparadas por los más altos rangos militares, antes que Fujimori empezare a existir políticamente. Desde el día siguiente del autogolpe quedó claro que si había objetivos definidos. El Congreso Constituyente democrático (CCD) no era parte, del anuncio original; pero nadie se atrevió a reclamar. El parlamento elegido era funcional a los planes del gobierno, se lo debemos a la acción indulgente de la OEA.

Lo que quedaba incólume eran sus hábitos políticos. De hecho, buena parte del aparato de inteligencia militar que alentó el fujimorismo estaba moldeado políticamente en la mentalidad controlista de los tiempos de Velasco. Procedieron, por tanto de una manera natural, a una labor de “demolición” de la democracia representativa.

El instrumento para el desmoronamiento, fue el uso constante de una variante de lo que Albert Hirschman ha llamado la “fracasomanía”. “La insistencia de cada nuevo grupo de gobernantes en calificar de fracaso total todo lo que se hubiese hecho antes; en consecuencia, se creaba la impresión que había que empezar de cero una y otra vez”<sup>168</sup>.

La consecuencia económica de esta fracasomanía, en el caso del fujimorismo, fue la aceptación pasiva del Consenso de Washington, bajo cuya égida se desarrolló el primer gobierno fujimorista. La erosión del prestigio de la democracia representativa, y el autogolpe de 1992, dejaron a las Fuerzas Armadas en el centro de la estructura de poder<sup>169</sup>.

Lo decisivo, como hemos dicho, fue que la opinión pública estaba lista para ello. El respaldo masivo de la población a esta decisión y la participación de la fuerza armada, incapacitó a los maltrechos partidos y sindicatos a desplegar una acción efectiva. Facilitándole al gobierno la tarea de depurar la administración pública y colocar a un personal incondicional en los tribunales y los comandos militares, supuestamente para moralizarlos y darles una mayor eficacia operativa. Asimismo, esta acción también le permitió decretar una racha de reformas liberales acordadas con los organismos internacionales que, paradójicamente, los denostados partidos políticos avalaron<sup>170</sup>.

Los autores del autogolpe no tomaron en cuenta el nuevo contexto internacional y la nueva política exterior norteamericana, que enfatizaba al mismo tiempo el liberalismo económico y la democracia política y el respeto a los derechos humanos. Durante la década de 1980 la nueva política también se reveló eficaz como instrumento en la última etapa de la Guerra Fría y se convirtió en política de Estado, continuada por las administraciones republicanas de Reagan y Bush.

<sup>166</sup> Barnechea, Alfredo, *op., cit.*, 15 - 16.

<sup>167</sup> Wiener, Raúl (1993) *El fujidendum. Por que se hace necesario forjar nueva oposición*. Lima: Centro Proceso Social, 6 - 7.

<sup>168</sup> Hirschman, Albert (1984) *De la economía a la política y más allá*. México, Fondo de Cultura Económica, 199.

<sup>169</sup> Barnechea, Alfredo, *op., cit.*, 16 -17.

<sup>170</sup> Cotler, Julio, *op., cit.*, 25.

Hacia fines de la década cayó el Muro de Berlín y la teoría del dominó se hizo realidad en Europa Oriental, donde uno tras otro se derrumbaron los denominados socialismos reales y en toda la región se abrió una fase de transiciones democráticas, abierta una década antes en Ecuador y Perú, llegaba a su fin con la derrota de Pinochet en el plebiscito chileno de 1988. Fue precisamente en Chile donde, en 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 1080 o Declaración de Santiago, que excluía del sistema interamericano a aquellos países donde se produjera una interrupción abrupta del régimen democrático. “En ese contexto de esperanza, el autogolpe de Fujimori aparecía como un corrosivo ácido para las frágiles democracias latinoamericanas y chocaba con la sensibilidad mayoritaria”<sup>171</sup>.

## 2. a. Los intentos de legitimación y el sistema internacional.

Luego de más de un mes de las medidas del 5 de abril, la situación se agravó pues el gobierno no había cumplido con los llamamientos que se le hicieron, a pesar de las crecientes críticas que formulaban diversos sectores de la sociedad, gobiernos extranjeros y organismos internacionales<sup>172</sup>.

El gobierno desoyó los llamamientos que se le hizo en la Resolución de la OEA del 13 de abril, en el sentido que no se adopten “... nuevas medidas que continúen agravando la situación”<sup>173</sup>.

Por el hecho de suprimir el ordenamiento constitucional, se violaron derechos fundamentales que bajo ninguna circunstancia pueden ser materia de suspensión<sup>174</sup>.

Era claramente el caso de los derechos políticos al haberse clausurado el Congreso y disuelto los Gobiernos Regionales, ambos democráticamente electos y con expresión plural de corrientes políticas. Paso lo mismo con las garantías judiciales para proteger los derechos fundamentales, el Habeas Corpus y el Amparo<sup>175</sup>.

### *a.1. Retorno a la institucionalidad.*

Al decretarse el autogolpe, Fujimori y los militares no se percataron de los riesgos que corrían en el ámbito internacional a causa de las transformaciones que se habían ido produciendo, tanto en el escenario mundial. Del mismo modo, el restablecimiento de la democracia en América del Sur contribuyó a reforzar esta tendencia mediante la suscripción de una serie de acuerdos internacionales en consonancia con dicho propósito, como la Resolución 1080 suscrita en Santiago de Chile en 1991, por los países miembros de la OEA, para condenar y excluir de esta organización a gobiernos originados en actos ilegítimos, este tipo de acuerdo fue ratificado en sucesivas cumbres presidenciales de jefes de Estado latinoamericanos y en cumbres presidenciales en el ámbito mundial.

Dichos factores contribuyeron a que el “auto golpe”, desatara una sorpresiva reacción externa; porque los gobernantes de Bolivia, Brasil y Guatemala pretendieron seguir el ejemplo peruano para resolver sus problemas internos, con la consiguiente amenaza a una “tercera ola” democrática en América Latina y por tanto a la gobernabilidad regional.

En este contexto de un mundo globalizado en el que el sistema democrático tiende a universalizarse, la comunidad internacional reaccionó. Panamá y Venezuela suspendieron sus relaciones diplomáticas con el Perú, Argentina llamó a su embajador y la OEA se manifestó deplorando la ruptura del sistema democrático.

---

<sup>171</sup> Degregori, Iván, *op. cit.*, 46 - 47.

<sup>172</sup> Las medidas del 5 de abril fueron: la violación de la Constitución de 1979, y con el respaldo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Fujimori disolvió el Congreso, intervino el Poder Judicial el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público. Así mismo modificó la Ley de Habeas Corpus y Amparo. Ford, 2001: 338.

<sup>173</sup> Resolución de la OEA, 13 de abril, parágrafo 2.

<sup>174</sup> Artículo 27º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>175</sup> Ford, Elaine, y otros *op. cit.*, 338.

Esta primera reacción internacional hizo suponer que el gobierno golpista, sería aislado y sancionado. No fue así; lamentablemente, la OEA prefirió el camino de una tortuosa negociación política, donde los principios quedaron de lado. La presión terminó en un acomodamiento pactado, Fujimori se quedaría en el poder, a cambio de un vago compromiso de reformar la institucionalidad democrática. Por lo tanto, el paso consistió en revestir al régimen con una falsa apariencia de legitimidad democrática, mediante un cronograma de “retorno a la institucionalidad”, que contentó a la OEA, aunque en la práctica fue la conformidad de ese organismo con un gobierno golpista y autoritario<sup>176</sup>.

Para cerrarle el paso a Fujimori y, a los intentos golpistas en otros países, Estados Unidos movilizó el rechazo de los gobiernos latinoamericanos y presionó el restablecimiento del orden constitucional; amenazó con abandonar el Grupo de Apoyo, suspender la ayuda económica al Perú y vetar los préstamos de los organismos multilaterales en caso de que las autoridades peruanas desoyeran estas demandas. Por último, como condición para reanudar su colaboración, exigió al Perú sumarse a la estrategia bélica norteamericana contra el narcotráfico<sup>177</sup>.

Esta inesperada reacción de Washington produjo confusión en el gobierno fujimorista puesto que desmentía su tradicional complacencia con los golpes militares que se ceñían a sus intereses estratégicos; pero, asimismo desconcertó a los opositores del golpe militar, porque al asumir la defensa del pluralismo político amparó incluso a organizaciones y líderes políticos que sostenían posturas no antiliberales sino antinorteamericanas.

Las insólitas presiones de Washington sobre el Perú anularon las tentaciones golpistas en Bolivia y Brasil, en tanto que el encuentro de la movilización social con las presiones externas contribuyó a deponer al presidente Serrano en Guatemala; pero de manera sorprendente, los apremios de la Casa Blanca y del Departamento de Estado sobre Fujimori no lograron sus propósitos a pesar de la vulnerabilidad del Perú frente a Estados Unidos.

Este insólito resultado fue consecuencia de la combinación de diversos factores: el respaldo de la mayoría de la población a la decisión golpista permitió a Fujimori y a los militares mantenerse firmes ante las presiones de la Casa Blanca, así como acusar al gobierno norteamericano de ignorar los graves problemas del Perú.

Como la perentoria necesidad que se apreciaba en el sentido de interrumpir la democracia para resolverlos, a fin de evitar el peligro de que el país cayera en una situación de ingobernabilidad. De ahí que los militares y la “comunidad de inteligencia” norteamericana prestaran su decidido apoyo al auto golpe en contra del Departamento de Estado, porque permitiría a los militares reprimir la subversión sin cortapisas legales, recuperar la autoridad estatal y asegurar la estabilidad regional.

Las instituciones financieras internacionales públicas y privadas, vieron con buenos ojos la decisión golpista, porque ésta otorgaba al gobierno peruano facultades para impulsar las reformas y el crecimiento económico, permitiendo al país honrar su deuda externa.

El rechazo de los gobiernos de la región a apoyar la unilateral intervención norteamericana en los asuntos internos de uno de los países miembros de la OEA desembocó en el incumplimiento, por parte de ésta, de los compromisos suscritos a favor de la democracia.

Esta situación determinó que la Casa Blanca desistiera de sus amenazas a Fujimori. No obstante, sus presiones lograron mediatizar los propósitos del “gobierno de emergencia y de reconstrucción nacional”. Al lograr que el Presidente se comprometiera con los cancilleres de la OEA a restablecer el orden constitucional. Este compromiso condujo al gobierno civil-militar a adoptar una fachada democrática que le permitió legitimar su ejercicio arbitrario en el ámbito nacional e internacional<sup>178</sup>.

<sup>176</sup> Bernales, Enrique (2001) *Aspectos constitucionales de la transición democrática*. En: Las tareas de la transición democrática. Serie democracia N° 1. Comisión Andina de Juristas, 41.

<sup>177</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 32.

<sup>178</sup> Cotler, Julio, *op., cit.*, 33.

## a.2. Marcando la agenda.

El cronograma presentado para la aprobación de una nueva Constitución y la elección de un nuevo Congreso no satisfacía un requisito democrático esencial cual era la preparación de cualquier enmienda a la Constitución de 1979 por representantes elegidos en votación universal, directa y secreta. La urdimbre trabajada por los golpistas sintonizaba perfectamente con el ánimo de la mayoría de la población por lo que era poco probable hallar otra salida que no incrementase la violencia, conjurada a pesar del derecho de insurgencia previsto por la propia Constitución Política de 1979<sup>179</sup>.

Sólo una Asamblea Constituyente así constituida podría producir con legitimidad las enmiendas a la Constitución de 1979, que había sido fruto del mayor consenso posible entre los peruanos ya que las circunstancias políticas y sociales hacían inviable que las hiciera el Congreso electo en 1990. Para este proceso, se consideró necesaria la participación de la OEA y de las Naciones Unidas. No obstante, la escasa o nula flexibilidad que tuvo el gobierno de Fujimori ante la misión de la OEA que visitó el Perú en dos oportunidades no anunciaba nada promisorio en el terreno de la democracia y del ejercicio de libertades fundamentales<sup>180</sup>.

## a.3. Negociaciones complejas.

El Perú entró en lo que parecía un callejón sin salida, particularmente perverso no sólo para los peruanos, sino para la comunidad internacional que se comprometió en negociaciones complejas. El empresariado y los tecnócratas se aliaron con el gobierno y la mayoría de la población dio pasivamente su respaldo a esa resolución. Este generalizado apoyo a la decisión gubernamental contribuyó a que diversos actores externos convalidaran la determinación que el régimen autoritario daría paso al restablecimiento de eficaces mecanismos democráticos en un futuro indeterminado<sup>181</sup>.

Sin embargo, la resistencia política externa a esas medidas determinó que el autoritarismo pretendiera adoptar una fachada legal; y el gobierno, en su afán de asegurar los fundamentos y la duración indefinida del gobierno autoritario, formalizó la captura de los aparatos estatales y propició la transformación del régimen en una autocracia regida por una mafia de militares y civiles. Como era previsible, la restricción de las libertades civiles y políticas, al igual que el control y la represión de los opositores al gobierno, se produjeron a la par que se extendía la corrupción y se recurría continuamente a la difamación, la extorsión, la mentira y el cinismo, afectando seriamente la moral política<sup>182</sup>.

El mensaje de Fujimori dirigido al país coincidió con la visita de la Misión Especial de la OEA. Contra todo lo esperado y “fiel a su estilo” no se refirió para nada a este tema que había creado mucha expectativa. Más aún, cuando el futuro económico del Perú dependía, en gran parte, de la resolución que tomaría dicho organismo internacional. Se limitó a dar a conocer los lineamientos de la nueva legislación antiterrorista y anunció la publicación inmediata del Decreto Ley 25475<sup>183</sup>.

Aún así, Fujimori logró capear las dificultades creadas por su autogolpe en el frente externo. La salida fue el sorpresivo viaje a Bahamas para encargarse de sustentar su propuesta de retorno a la constitucionalidad centrada en la elección de un “Congreso Constituyente Democrático”, que tendría funciones constituyentes, legislativas y de fiscalización. Evidentemente Fuji-

---

<sup>179</sup> Artículo 82° Constitución de 1979, dice: nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos en violación de los procedimientos que la Constitución y las leyes establecen. Son nulos los actos de toda autoridad usurpada. El pueblo tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional.

<sup>180</sup> Ford, Elaine, y otros *op., cit.*, 340.

<sup>181</sup> *Ibidem*, 343

<sup>182</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 15.

<sup>183</sup> Decreto Ley 25475, publicado el 6 de mayo de 1992.

mori tuvo que ablandar sus posiciones originales, con la seguridad de que se quedaría en el gobierno.

#### a.4. *El artificio creado.*

El 22 de noviembre de 1992, se realizaron las elecciones para el Congreso Constituyente Democrático (CCD), organismo que de acuerdo a la ley dictada por el gobierno debería elaborar una nueva Constitución, legislar y fiscalizar la gestión gubernamental hasta julio de 1995. Muy por el contrario, no se reformó la Constitución de 1979 por un “grupo de expertos juristas” para luego ser sometida a una consulta popular. Esta propuesta no satisfizo la aceptación de los diversos sectores políticos ni las exigencias de la OEA, en una línea de cuestionamiento a la ruptura del orden constitucional<sup>184</sup>.

Esto derivó en una resolución de la Reunión Ad Hoc de Cancilleres de la OEA menos dura de lo esperado, pero que tampoco significó un éxito para el gobierno. Primero, porque la OEA sólo “tomó nota” de la propuesta de Fujimori de convocar a elecciones para el CCD. Segundo, porque descartó la idea de una “democracia directa”, sosteniendo que “sólo se puede promover y defender la democracia representativa” por los medios que ésta consagra. En buen romance, con la participación de los partidos políticos. Finalmente, la OEA reiteró la necesidad de que se realice un diálogo tal como fue estipulado en el punto sexto de la resolución de la OEA. “Entre las autoridades del Perú, las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, con la participación de otros sectores democráticos, dirigido a establecer las condiciones y el compromiso de las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático...”<sup>185</sup>.

Esta elección marcó un paso “que costaría 10 años al Perú”, en el restablecimiento del orden constitucional e institucional. Pero también tuvo una indudable repercusión en el ámbito regional dado que el caso peruano podría haber generado un peligroso efecto de imitación en otros países del área cuyos gobiernos transitaban por dificultades políticas<sup>186</sup>.

Tendría un costo el proceso marcado, porque la “convivencia” que se instauró entre el gobierno de Fujimori y el nuevo congreso conllevó, de alguna manera, una forma de “legitimar” y constitucionalizar la continuidad del autogolpe; por otro lado, la decisión de no participar en estas elecciones adoptada por los partidos políticos, denotó no sólo el fracaso de la recomendación de la OEA sobre la necesidad de lograr algún nivel de diálogo y entendimiento político entre el gobierno y la oposición, sino que conspiraría contra la democracia y su práctica<sup>187</sup>.

#### a.5. *Arreglando cuentas que pendían.*

La necesidad de legitimar su decisión, llevó a Fujimori convocar a un frustrado “Dialogo Nacional”, en donde se expondrían las aspiraciones sociales que serían incorporadas en una nueva Constitución redactada por un grupo de personalidades y que el “pueblo” ratificaría en un plebiscito. Mediante este procedimiento autoritario Fujimori pretendió establecer una “nueva democracia”, en donde sin intermediación política, el “pueblo” expresaría sus preferencias, incentivando a incautos intelectuales y políticos a proponer formas de “democracia directa”, sin medir sus consecuencias políticas<sup>188</sup>.

De esta manera parecía diseñarse un régimen populista en lo político y liberal en lo económico; pero debido a su inherente contradicción, las relaciones del mandatario con las masas no irían

<sup>184</sup> Ford, Elaine, y otros *op.*, *cit.*, 347.

<sup>185</sup> MRE – RES.1/92 “Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú” OEA/Ser.F/V. 2 – 13 de abril de 1992.

<sup>186</sup> Ford, Elaine y otros *op.*, *cit.*, 347.

<sup>187</sup> *Ibidem*, 348.

<sup>188</sup> Cotler, Julio, *Descomposición política y autoritarismo en el Perú... op.*, *cit.*, 25.



más allá de los gestos populistas, pero serían suficientes para mantener en alto su popularidad<sup>189</sup>.

El mensaje de Fujimori a la Nación el 1º de junio de 1993 fue calificado por los partidos políticos de ambivalente, porque la única novedad fue la fecha para las elecciones del CCD, sin hacer ninguna referencia al diálogo. Este había sido planteado en la Resolución de la OEA como el camino para el restablecimiento del orden constitucional. Ante este desconocimiento, los partidos políticos con representación parlamentaria, se dirigieron a la OEA y a la opinión nacional demandando el compromiso de hacer efectivo el diálogo, previo a la convocatoria de un Congreso libre y soberano. Asimismo, se acordó exigir al Consejo Permanente de la OEA una reunión de cancilleres que “contemple el agravamiento de la situación política en el Perú, si el gobierno persistiera en desconocer las dos resoluciones de la OEA del 13 de abril y 18 de mayo”<sup>190</sup>.

Pero si los partidos políticos, sindicatos y los pocos medios de comunicación contrarios a la decisión de Fujimori no pudieron ejercer una oposición eficaz, las presiones internacionales y la interrupción de la indispensable ayuda económica sí lo consiguieron.

En el marco del “Consenso de Washington”, los mismos organismos y gobiernos que aplauden las transformaciones económicas se opusieron a los propósitos dictatoriales de Fujimori y condicionaron su colaboración económica al respeto a las formas democráticas. Por esto se vería precisado a anular algunas de las más flagrantes disposiciones y prácticas que atentaron contra los derechos humanos y se comprometió a convocar a elecciones para el Congreso Constituyente Democrático<sup>191</sup>.

Esta situación paradójica parecería dar cuenta de la “cultura” autoritaria de los peruanos, como comentan algunos autores. Si bien la mayoría respaldaba la gestión de Fujimori por considerarla eficaz para resolver los problemas del país, también aprueban el control y la participación democrática.

#### a.6. ¿Cómo “operaba” el fujimorismo?

El Servicio de Inteligencia Nacional servía para controlar a los mandos militares, antes que a los civiles. El Poder Judicial, descoyuntado con el nombramiento masivo de vocales y jueces provisionales, servía para controlar a los civiles, además de ser una fuente de ingresos ilícitos. El gobierno no operó en el vacío. Con él transigió gran parte de la élite empresarial.

El discurso “liberal” enmascaraba un gobierno donde la corrupción no era una excepción, sino la regla. “El Perú tuvo el primer narcoestado latinoamericano desde los tiempos de Noriega. Y una cleptocracia, como la que han tenido varios países africanos, organizado el conjunto de una manera que recuerda de modo inquietante al régimen de Ceausescu en Rumania”<sup>192</sup>.

Como era de esperar, la mayoría del Congreso, avalo la concentración de poderes que usufructuaba el Ejecutivo, al formalizar la figura ya extremadamente presidencialista de Fujimori, y consagró la reelección presidencial a fin de asegurar su permanencia en el poder al menos por otros diez años.

La opinión pública impugnaba la amnistía decretada por el Congreso a favor de los militares, por las violaciones a los derechos humanos, las Fuerzas Armadas ampliaron y consolidaron su autonomía funcional. Lo cual les permitió confirmar el control político-militar del territorio, que ya detentaban.

---

<sup>189</sup> La concentración de las donaciones extranjeras y los recursos de la privatización en el reflatado Ministerio de la Presidencia, directamente controlado por Fujimori, le otorgaron los medios para este ejercicio. Más de una vez Fujimori se ha ufano de ser el único que posee las llaves de los almacenes donde se guardaban aquellas donaciones. Cotler, 1993: 26.

<sup>190</sup> Ford, Elaine, *op. cit.*, 344.

<sup>191</sup> Cotler, Julio, *Descomposición política y autoritarismo en el Perú... op. cit.*, 26.

<sup>192</sup> Barnechea, Alfredo, *op. cit.*, 18.

Los militares extendieron la jurisdicción castrense a los civiles en los casos de terrorismo y narcotráfico. Así también, el asesor Montesinos, en razón del control que ejercía dentro del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), ampliaba considerablemente su grado de influencia política, al concentrar la información y el análisis de los movimientos subversivos, del tráfico ilícito de drogas y, actividades de la oposición mediante un ampliado servicio de espionaje<sup>193</sup>.

El narcotráfico es un tema “escondido” del debate nacional, y no hay cifras confiables al respecto. Teóricamente, se redujeron las hectáreas dedicadas al cultivo de coca. Pero el valor FOB de esas exportaciones creció, debido a una suerte de *upgrade* industrial<sup>194</sup>.

Los grupos narcotraficantes peruanos se independizaron, de los carteles colombianos, y se realinearon con los carteles mexicanos. A diferencia de Colombia, donde tres grupos armados, al menos, compiten por el lucrativo negocio de protección al narcotráfico, en el Perú ese papel fue exclusividad de estamentos militares. El día que esto se descubra, se develará otro rostro del celebrado liberalismo fujimorista<sup>195</sup>.

No se ha tomado conciencia de la magnitud de esta cleptocracia. Sus fuentes fueron la protección al narcotráfico, la compra de armamentos, el control militar del presupuesto público, los “decretos de urgencia” para obras o compras sin licitación; todo ello sin contar las extorsiones en el Poder Judicial ni las operaciones de deuda externa. “La suma de estos beneficios ilícitos acaso alcanza, en diez años, una cifra cercana al 15% del Producto Bruto Interno, peruano”<sup>196</sup>.

La sostenibilidad fue una de las mayores preocupaciones detrás del autogolpe de 1992, el cual consolidó la relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno civil. Carente de un sucesor obvio dentro de las filas de su propio séquito o entre los partidos de la oposición, había que encontrar un mecanismo para eliminar la prohibición constitucional sobre la reelección presidencial inmediata. Entre otras cosas, el autogolpe alcanzó este objetivo, y abrió el camino para que Fujimori se presentara de nuevo a las elecciones de 1995 y derrotara al candidato de la oposición, Javier Pérez de Cuellar<sup>197</sup>.

Fujimori tenía otro punto a su favor a partir del 8 de agosto de 1990 día en que el ministro de economía Hurtado Miller anunció el “fujishock”, el gobierno fujimorista venía aplicando un programa neoliberal que contaba con la confianza de las élites empresariales y de los organismos financieros internacionales, entre ellos el FMI, el Banco Mundial y sectores del gobierno de EE.UU. miraron con buenos ojos al gobierno de Fujimori e incluso la mayor parte del empresariado nacional “cooptado intelectualmente debido a que asumió el neoliberalismo” simpaticizaron con el gobierno debido a su política económica<sup>198</sup>.

Los defensores del autogolpe, representaban el “verdadero sentir” de los sectores dominantes. Fujimori entendió esto muy bien porque cada vez que recibía cuestionamientos del exterior por su política antidemocrática y apañar las violaciones de derechos humanos, respondía aludiendo a los inversionistas y los tecnócratas del FMI y el Banco Mundial que estaban de acuerdo con su gobierno. Entonces una de las razones de la fortaleza y capacidad del fujimorismo para mantenerse en el poder, ser reelegido y mantenerse de modo ilegítimo por tiempo indefinido, fue posible por el respaldo de importantes sectores que aplicando una especie de “materialismo histórico neoliberal” justificaron todo en nombre de la economía<sup>199</sup>.

<sup>193</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 34 -35.

<sup>194</sup> Barnechea, Alfredo *op., cit.*, 19.

<sup>195</sup> Prieto, Almaguillermo, (2001) *Las guerras de Colombia*. Aguilar. Bogotá.

<sup>196</sup> Barnechea, Alfredo *op.cit.*, 19 – 20.

<sup>197</sup> Crabtree, John, *op., cit.*, 66 – 67.

<sup>198</sup> Arias, Cesar, *op., cit.*, 22.

<sup>199</sup> Arias, Cesar, *op., cit.*, 23.

## II.3. Las condiciones favorables para el afianzamiento del gobierno fujimorista.

Durante este gobierno, ha habido condiciones que han creado un paisaje político distinto. El activismo político entre los sindicatos prácticamente desapareció, mientras que la participación de las organizaciones populares se debilitó y las organizaciones, tanto rurales como urbanas, en el ámbito local y nacional mostraban una condición de aislamiento y marginalidad.

Estas organizaciones fueron incapaces de bloquear las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Fujimori, las cuales acabaron con la hiperinflación pero tuvieron altos costos sociales y aumentaron enormemente la proporción de la población que vivía bajo la línea de pobreza. Las reformas en sí tuvieron también un fuerte impacto en la capacidad de movilización y acción colectiva de los sectores populares<sup>200</sup>.

### 3. a. Reorganización del Estado.

El primer año y medio del gobierno estableció las bases y la implantación de la política neoliberal. Comenzó liquidando los grupos militares presuntamente opuestos al proyecto. Como primer acto administrativo, el presidente firmó un decreto que mandaba a retiro, sin explicación, a decenas de los más altos cuadros militares y policiales. Esa misma política se aplicó a funcionarios del Servicio Diplomático.

Iniciándose así, una vasta purga de la tecnoburocracia estatal. En cada repartición de la Administración Pública fue establecido un núcleo del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), y finalmente se puso en marcha un operativo de “inteligencia” y de manejo de la información, destinado a manipular la “opinión pública” y encauzarla contra los próximos blancos del proyecto<sup>201</sup>.

La medida tomada en 1992, inicia un periodo de transformaciones en que se violentó el Estado de Derecho con una amplia aceptación por parte de la sociedad. Las formalidades democráticas perdían importancia ante sentimientos desbordados, tanto por el temor como por la desesperanza. Ganaba espacio la idea de tomar decisiones rápidas, eficaces y, sin consulta que desconocían el marco representativo y donde las instituciones democráticas para el gobierno y buena parte de la población, se las consideraba como trabas que dadas las urgencias con las que se vivía era conveniente pasar por alto<sup>202</sup>.

El modelo fue impuesto a partir de las presiones externas; el falso “diálogo por la paz y el desarrollo”, las elecciones para el CCD, la Carta de 1993 fueron los elementos centrales del modelo político que se estaba construyendo. De este modo el Perú tenía una Constitución con refuerzo del poder presidencial y la posibilidad de reelección “por una sola vez”. Existía una legislación que modificaba la situación militar, buscaba dominar a las Fuerzas Armadas y ponerlas al servicio del proyecto autoritario. La Carta de 1993, a pesar que fue hecha para el fujimorismo era demasiado estrecha pues, de todos modos, le imponía una serie de límites a la cúpula gobernante<sup>203</sup>.

Impuesta una nueva Constitución que expresó los cambios institucionales, el Congreso Constituyente Democrático (CCD), fungió de Parlamento totalmente reconfigurado, ad hoc y virtualmente una extensión del Ejecutivo. El control del poder político era ejercido por una coalición entre la facción dominante de las Fuerzas Armadas y una reducida tecnocracia política encabezada por Fujimori, con la cercana co-representación de su hermano Santiago Fujimori,

---

<sup>200</sup> Tanaka, Martín, (1999) *Del movimiento a la media política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política*. En: El Perú de Fujimori, Crabtree, Jhon / Thomas, Jim. Lima: Universidad del Pacífico / IEP, 412

<sup>201</sup> Quijano, Aníbal, *op. cit.*, 10.

<sup>202</sup> Grompone, Romeo, *op. cit.*, 84.

<sup>203</sup> Arias, César, *op. cit.*, 23.

éste sin cargo oficial, por lo tanto sin responsabilidad legal, pero con real control de recursos administrativos, junto con algunos técnicos y empresarios, de origen japonés los más visibles<sup>204</sup>.

El Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), formado por profesionales civiles y militares de “inteligencia”, como el principal instrumento de gobierno bajo la dirección de Vladimiro Montesinos, abogado acusado de vinculaciones con el narcotráfico, ex militar expulsado del Ejército por cargos de espionaje por cuenta de la CIA. El tampoco tiene cargo formal y no tiene responsabilidad oficial. Por lo tanto, los jefes de estos grupos, Fujimori, el General Nicolás de Bari Hermoza, jefe del Ejército, y Montesinos, del SIN, aparecen como las cabezas visibles de este régimen<sup>205</sup>.

Este gobierno muestra cuatro etapas: una primera de “luna de miel” 1990; la segunda, de “crisis desde 1991, hasta el tercer trimestre”; la tercera, de consolidación y hegemonía “desde fines de 1991, hasta mediados de 1996”, sugiere la imagen de un fujimorismo invencible. Esta etapa tiene dos fases, la primera signada por una legitimidad mayormente política “entre 1992 y mediados de 1993, teniendo como picos el autogolpe de abril de 1992 y la captura de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso”; y la segunda sellada por una legitimidad económica “desde mediados de 1993 hasta mediados de 1996”. La cuarta etapa de crisis, “desde la segunda mitad de 1996 hasta inicios de 1999, que hace el escenario electoral frente al 2000 sumamente difícil para el gobierno”<sup>206</sup>.

El fujimorismo logró construir un modelo político original: formas democrático liberales y esencia autoritaria gracias al poder del Servicio de Inteligencia, el sometimiento abyecto de la mayoría del Congreso, el uso de la corrupción, manipulación de empresarios de los medios de comunicación “cuando el entusiasmo ideológico no era suficiente” y el uso político de los programas sociales<sup>207</sup>.

No obstante, mirando al futuro mediato, nos estamos encaminando hacia una nueva fase en lo que respecta a las relaciones entre sectores populares y Estado, donde los intereses y las demandas de éstos ocupen un papel mucho más importante. Entre 1990 y 1992, aparte de la contrainsurgencia, los puntos principales en la agenda política estuvieron signados por la ejecución de medidas de estabilización, el control de inflación y el desarrollo de políticas sociales compensatorias<sup>208</sup>.

En el período posterior al autogolpe “de abril de 1992 a julio de 1995, cuando Fujimori inició su segundo mandato”, los puntos principales en la agenda económica fueron la privatización y la reforma del Estado. Mientras tanto, en la esfera política, el debate primordial, era reconstruir las instituciones democráticas, los sectores populares se beneficiaban de la preocupación de Fujimori por la reelección y de un ciclo de gasto electoral. Después de 1995, la discusión ha girado en torno a la sustentabilidad a largo plazo del proceso de reformas, y en torno a la posibilidad, de que aparezca una coalición viable que le diera aliento más allá del 2000<sup>209</sup>.

En el gobierno como dice Romeo Grompone, “quedó vigente un clima de convulsión política y de beligerancia. Ocho años después encontramos, como veremos, un régimen autoritario que no pudo terminar de consolidarse sin coaliciones estables y una incipiente oposición social y política”<sup>210</sup>.

Si se miran los acontecimientos con algún grado de distanciamiento es razonable pensar que el gobierno disponía de condiciones favorables para establecer este régimen autoritario de control sostenido en un amplio apoyo de la opinión pública. Contaba para ello con un conjunto de aliados estratégicos que si parecieron restringidos en esa coyuntura no lo eran cuando el pro-

<sup>204</sup> Quijano, Aníbal, *op. cit.*, 11 - 12.

<sup>205</sup> Quijano, Aníbal, *op. cit.*, 11.

<sup>206</sup> Tanaka, Martín, *op. cit.*, 14 - 15.

<sup>207</sup> Arias, Cesar, *op. cit.*, 23.

<sup>208</sup> Tanaka, Martín, *Del movimiento a la media política: cambio en las relaciones... op. cit.*, 431.

<sup>209</sup> Tanaka, Martín, *Del movimiento a la media política: cambio en las relaciones... op. cit.*, 431 - 432.

<sup>210</sup> Grompone, Romeo, *op. cit.*, 84 - 85.

yecto empieza a delinearse. Tenía las puertas abiertas en primer lugar en el frente militar. Asimismo, se manifiesta que no existen experiencias en América Latina en donde las Fuerzas Armadas inmersas en una guerra civil, y obtenido luego un triunfo militar, no hayan procurado aumentar sus prerrogativas en términos de decisiones políticas. La particularidad del Perú en todo caso es que la presión castrense es coherente con las intenciones del poder civil que entonces estaba en condiciones de realizar políticas de cooptación en actores claves de la oficialidad<sup>211</sup>.

La recurrente imagen de *outsider*, que irrumpe por fuera del sistema, explicación de los políticos para dar cuenta de los nuevos liderazgos personalizados. En el caso de Fujimori, que aparentemente no le debía nada a nadie ni tampoco, tenía con quién competir, no tenía lista de agradecimientos, personas a quienes cumplir ni enemigos de consideración en frente. Accedía al poder desde una situación de indeterminación que le dejaba libre las iniciativas con la seguridad de que cualquiera de ellas, por lo menos en el corto plazo, iba a tener un tono distinto a gobiernos democráticos anteriores.

El entorno civil-militar de Fujimori, aceleró la reorganización de la composición y funcionamiento de los organismos estatales a fin de reglamentar el desempeño y controlar la lealtad de su personal al gobierno, neutralizar a la oposición y ganarse a las capas populares, de manera de ejercer el firme control político sobre el “frente interno” como condición para obtener el apoyo de actores estratégicos del “frente externo”<sup>212</sup>.

El grupo que capturo las riendas del poder dedicó sus mayores esfuerzos durante 1994 a sentar las bases para lograr la reelección de Fujimori el siguiente año. Mientras que gran parte de la sociedad civil, se organizaba para impedirlo. Ese es el momento en que demostrando su gran desprendimiento personal, Javier Pérez de Cuellar acepta ser candidato presidencial para enfrentarse a Fujimori. La campaña electoral resultó en extremo corta, ya que a comienzos de 1995 se desató un conflicto fronterizo con el Ecuador. Fujimori es reelegido, en discutible proceso electoral, inaugurando así su segundo período presidencial<sup>213</sup>.

Lo que más le valió, según muchos analistas, para obtener ese resultado fue el indudable éxito obtenido en la lucha antiterrorista. El pueblo estaba decididamente agradecido al gobierno autoritario de que se haya liberado de la amenaza anárquica y destructora que significaba el terrorismo. De esto se aprovechó Fujimori, que en los meses sucesivos ajustó aún más las riendas del control sobre el aparato gubernamental en la lucha contra la subversión con la creciente sujeción a la que fue sometida la población civil, violándose muchas veces los derechos humanos.

Una de las primeras manifestaciones de ese mayor control se produjo en vísperas del 28 de julio de 1995, cuando el Parlamento aprobó una amnistía general al personal militar, policial o civil que se encontrara denunciado, investigado, procesado o condenado por delitos comunes y militares en los Fueros Común o Privativo Militar, estableciéndose que dicha amnistía no era revisable en sede judicial.

El régimen reinstaurado contó con el respaldo de los empresarios nacionales, quienes apoyaron sin restricciones, sus logros en la lucha contra el terrorismo y la aplicación de una política económica que había logrado el saneamiento de las finanzas públicas, derrotar la inflación y permitido, en los primeros años, poner orden en el presupuesto de la República, aumentando la recaudación fiscal.

Este es un período en el que se pone en práctica una política agresiva de privatizaciones del sector público, implantándose además un decidido plan de liberalización que, modernizaba la economía peruana, y también perjudicaba a algunos sectores empresariales, los cuales, pese a ello, decidieron apoyar las medidas irrestrictamente.

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, 85.

<sup>212</sup> Cotler, Julio, *op. cit.*, 36.

<sup>213</sup> Ferrero, Raúl, *op. cit.*, 29.

Muchos peruanos, apoyaron la promesa del orden antes que someterse al riesgo de apostar por el respeto de las libertades y, tal como ha ocurrido muchas veces en la historia del Perú, optaron por el reforzamiento del autoritarismo con el consiguiente sacrificio de la democracia plena y el respeto de los derechos humanos.

### 3. b. El nuevo ciclo de participación pública.

En vísperas de las elecciones de 1995 el gobierno no tuvo reparos en usar discrecionalmente los recursos con que contaba para que la candidatura de Fujimori se impusiera a la de Javier Pérez de Cuellar. De esta forma, el reelecto presidente pudo ufanarse de haber derrotado a dos encumbrados personajes de escala internacional “Vargas Llosa y el ex Secretario General de las Naciones Unidas”; representantes ambos, según Fujimori, de las capas sociales que tradicionalmente habían regido el país, y que este resultado debía atribuirse a que él representaba los intereses de los sectores postergados de la sociedad y, en esa medida, favorecía la promoción social y política de las mayorías populares<sup>214</sup>.

Sin embargo, a poco de haberse iniciado el segundo periodo presidencial, una serie de atropellos gubernamentales, así como los magros resultados de la política económica, originaron un proceso de movilización ciudadana que culminó con masivas demostraciones en contra del fujimorismo, acompañadas con múltiples críticas insólitamente procedentes de gobiernos, organismos internacionales, que desembocaron en el resquebrajamiento de las bases del gobierno autoritario<sup>215</sup>.

Paradójicamente, después de la reelección y en la cúspide de la popularidad del Presidente, los resultados de las elecciones municipales de 1996 fueron adversos a candidatos oficiales. Este sorprendente fracaso del gobierno tuvo importantes consecuencias para fijar el curso de acción del entorno de Fujimori.

Concluyendo que era preciso controlar más los estrechos marcos de libertad, puesto que constituían obstáculos a la consolidación del régimen en el largo plazo; se llegó a aceptar que los votos a Fujimori no eran endosables a otro candidato, en razón del elevado grado de personalización del poder, por lo que él era indispensable para mantener la continuidad indefinida del gobierno autoritario.

De ahí que el problema de la sucesión, típico de los regímenes autoritarios, pasara a constituir el eje de las preocupaciones y de las decisiones gubernamentales: como lograr mantener a Fujimori en el poder durante los próximos veinte años.

En ese contexto, la controlada mayoría parlamentaria dictó en 1996 una ley de “interpretación auténtica” de la Constitución que facultaba la segunda reelección presidencial de Fujimori en el 2000 y, para convalidar esta decisión, el Congreso destituyó a los miembros del Tribunal Constitucional que habían dictaminado en contra de dicha interpretación, declarando que era inaplicable al caso de Alberto Fujimori (equivalía a declararla inconstitucional)<sup>216</sup>.

Como consecuencia de esta ley de “interpretación auténtica”, un grupo de peruanos se impuso, la tarea de solicitar la realización de un referéndum, como mecanismo de democracia directa, institución contemplada por la Constitución de 1993, para que sea el pueblo el que se pronuncie sobre si estaba o no de acuerdo con autorizar al presidente para que pueda postular y ser reelegido por una tercera vez consecutiva a la presidencia de la República.

El parlamento aprobó una nueva norma exigiendo que el pedido del mismo deba previamente ser aprobado por las dos quintas partes del Congreso. La falta de escrúpulos de los gobernantes, y los torpes o cínicos argumentos de los voceros oficiales para justificar esas violaciones de los derechos ciudadanos, produjeron un sentimiento de indignación general que alentó la emer-

<sup>214</sup> Cotler, Julio, *op. cit.*, 40.

<sup>215</sup> *Ibidem*, 41.

<sup>216</sup> Ley 26657, estipula que la Constitución de 1993 permite la re-elección inmediata por un periodo; establece que el primer periodo de Fujimori fue el de 1995, no el de 1990, porque fue elegido según la Constitución de 1979.

gencia del primer movimiento social de envergadura que congregaba a figuras representativas de distintos sectores de la sociedad en defensa de la libertad de expresión y la democracia.

Este movimiento se concretó en la recolección de un millón y medio de firmas, equivalente al 10% del padrón electoral, que llevo a cabo el Foro Democrático para solicitar al Congreso la convocatoria a un referéndum a fin de que la ciudadanía diera su veredicto sobre la legalidad de la interpretación constitucional<sup>217</sup>.

Antes de 1999, el “círculo de poder” se ocupó de asegurar que nada impidiera la inscripción de la candidatura de Alberto Fujimori. A pesar de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, nunca se quiso reponer a los magistrados del Tribunal Constitucional injustamente destituidos. Se manipuló al Poder Judicial y al Ministerio Público para que sus representantes ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), garantizaran que las tachas que se presentaran contra la candidatura del presidente en ejercicio fueran desechadas, tal como ocurrió. El JNE es la última y definitiva instancia en materia electoral, por lo que al rechazar las tachas y después de admitir la candidatura en referencia no cabía ningún tipo de recurso impugnatorio<sup>218</sup>.

Legalizada la candidatura a un tercer período consecutivo de Alberto Fujimori, todo el aparato del gobierno se abocó en pos de la re-elección. No sirvieron casi de nada las recomendaciones de la MOE / OEA, ni las que a su debido tiempo fueron haciendo organizaciones de reconocido prestigio como la Asociación Civil “Transparencia”, el Consejo por la Paz o la misma defensoría del Pueblo, a la que finalmente se le aceptó en calidad de observadora como correspondía. El caso más flagrante de inmoralidad antes de la inscripción de las candidaturas fue el descubrimiento de que el Movimiento “Perú al 2000”, que auspiciaba la candidatura de Fujimori, había presentado ante la Oficina de Procesos Electorales ONPE más de un millón de firmas falsificadas. La denuncia hecha por el diario *El Comercio* es tomada al comienzo con cierta incredulidad<sup>219</sup>.

Además de esos agravios, la extorsión y las amenazas practicadas por los agentes de Montesinos en contra de empresarios y opositores al gobierno propiciaron que sectores de la sociedad, incluso los que aprobaban la gestión presidencial, descubrieran los vicios del autoritarismo y las virtudes de la legalidad democrática para defender sus intereses y principios. De ahí, que cada vez más se escucharan voces reclamando la necesidad de recuperar la institucionalidad democrática<sup>220</sup>.

Mediante artificios legales, el gobierno intervino uno de los principales canales de televisión y persiguió a su propietario, por las denuncias que formularon contra Montesinos y altos oficiales de las fuerzas armadas por su participación en el narcotráfico y por las torturas y asesinatos de agentes del servicio de inteligencia, que, supuestamente, habían filtrado informaciones a la prensa sobre acciones violentas contra los derechos humanos.

Realizó además actos de espionaje y de hostigamiento contra sus contrincantes. El rechazo de los controlados tribunales a anular estas decisiones motivó que opositores al gobierno denunciaran ante la CIDH.

En tanto, las organizaciones internacionales defensoras de los derechos humanos, de la libertad de expresión, y varios gobiernos, especialmente Estados Unidos, elevaron sus voces de protesta contra esas disposiciones.

Más allá de estas maniobras y complicaciones jurídicas, el hecho político es que estos sucesos mellaron la credibilidad y legitimidad del gobierno. La campaña de la oposición por la realización del referéndum, apuntaba impedir la continuidad de Fujimori.

Esta coyuntura permitió la convergencia de sectores de oposición disímiles en torno a las mismas banderas. Sin embargo, pese a estas acciones del gobierno, que merecieron una amplia desaprobación ciudadana, la oposición no logró ganar en la disputa por la hegemonía política.

---

<sup>217</sup> Cotler, Julio, *op., cit.*, 42-43.

<sup>218</sup> Ferrero, Raúl, *Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia... op., cit.*, 35.

<sup>219</sup> Ferrero, Raúl, *Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia... op., cit.*, 35.

<sup>220</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 43.

A lo largo de 1999 Fujimori logro una consistente recuperación en sus niveles de aceptación y de intención de voto frente a las elecciones presidenciales del 2000<sup>221</sup>.

En efecto, como se ha visto, la mayoría de la población justificaba el desempeño autoritario por su eficacia para estabilizar económica y políticamente el país, logrado este objetivo, la continuidad de tal comportamiento llegó a ser percibido como un peligro para la gobernabilidad. Esta situación fue percibida así porque evidenciaba que la falta de transparencia de los actos de gobierno y el rechazo a rendir cuenta de los mismos daban lugar a la corrupción y a la existencia de continuas arbitrariedades gubernamentales, lo cual, estimulaba la polarización política, inhibía las inversiones y alentaba el malestar social<sup>222</sup>.

La concentración de las decisiones en manos de la camarilla gobernante y su desatención de los distintos intereses sociales; el secreto control político de Montesinos sobre los aparatos estatales y la sociedad, la red de corrupción que logró tejer para favorecer a sus allegados y penalizar a sus adversarios, la persecución a los medios de comunicación que censuran el espionaje, la extorsión y la corrupción, en tanto privilegiaba a la prensa adicta al régimen, despertaron la hostilidad y la desconfianza frente al gobierno tanto en el país como en el exterior<sup>223</sup>.

### 3. c. La construcción del autoritarismo.

Como lo señalan Stephan y Linz: “tanto los regímenes autoritarios como los democráticos necesitan para consolidarse la creación de una sociedad económica, de un conjunto de normas, instituciones, regulaciones y políticas que organizan la economía”<sup>224</sup>.

Esta exigencia se mantiene aún en el marco de una orientación neoliberal, ya que ella precisa de un Estado que garantice una economía de mercado con estándares jurídicos regularizados, la superación de imperfecciones, rigideces y el otorgamiento de seguridades para la producción de bienes y políticas con relación a la educación y salud. El discurso antipolítico y autoritario podía ser en ese contexto una estrategia para fortalecer alianzas cortando con un pasado reciente en el que se tomaba cuentas por el presunto fracaso de la democracia. Fujimori podía ser visto como improvisado pero estaba libre de ataduras respecto a algún grupo social específico<sup>225</sup>.

Es imposible como lo explica Javier Iguíñiz, “ignorar las restricciones políticas que afectaron al gobierno de Fujimori y limitaron su capacidad de maniobra en la creación y aplicación de las políticas macroeconómicas. Desde principios de los noventa en adelante, las acciones del gobierno estuvieron influenciadas por criterios de sobrevivencia y continuidad política y, específicamente, por la eliminación de las barreras legales para la reelección”<sup>226</sup>.

Durante el segundo gobierno después de 1995, tales criterios persistieron, dada la necesidad de retener la popularidad del gobierno. De hecho, desde sus primeros días, los resultados de las encuestas de opinión jugaron un papel importante en la secuencia de reformas económicas. Fujimori fue un político que supo cultivar, al menos hasta 1997, altos niveles de aprobación pública, esto le favoreció para llevar a cabo políticas económicas impopulares. Su popularidad también le concedió un mayor margen de maniobra para tratar con otros intereses, como las Fuerzas Armadas y las instituciones multilaterales<sup>227</sup>.

Los poderes del Estado, dependían del Ejecutivo, el Jurado Nacional de Elecciones fue reestructurado, y se le impedía ejercer su capacidad de control de los procesos electorales. El Esta-

<sup>221</sup> Tanaka, Martín, *Los partidos políticos en el Perú... op., cit.*, 21 - 22.

<sup>222</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 43.

<sup>223</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>224</sup> Linz, Juan y Stephan Alfred (1996) *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Londres: Hopkins University Press, 6.

<sup>225</sup> Grompone, Romeo, *El fujimorismo como proyecto inconcluso... op., cit.*, 93 - 94

<sup>226</sup> Iguíñiz, Javier (1999) *La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global*. En: El Perú de Fujimori, Crabtree John / Thomas Jim. Lima: Universidad del Pacífico / IEP, 39.

<sup>227</sup> *Ibidem*, 39.



do se mostraba como una administración pública, dotada de un eficaz aparato de captación de impuestos, reducida por una política de disminución del personal burocrático, despojada de recursos institucionales de planificación, de organización y prestación de servicios públicos. Cada área fiscalizada por un núcleo de miembros del Servicio de Inteligencia<sup>228</sup>.

Hacia 1997 algunos aspectos de la política se estaban tornando cada vez más impopulares entre sectores específicos de la población. La política de privatización, provocó mayores críticas. También hubo indicadores de que temas como los bajos salarios y la falta de empleo adecuado estaban teniendo un impacto más decisivo en la continuidad del gobierno. Tres factores tuvieron una influencia importante sobre las políticas sociales. “El primero era la influencia de los organismos multilaterales, los cuales se encuentran entre los más interesados en transferir los escasos recursos fiscales dirigidos a los grupos de ingresos medios y altos hacia los más pobres. El segundo era la presión política que podían ejercer aquellos que se habían empobrecido. El tercero fueron las restricciones presupuestarias”<sup>229</sup>.

### 3. d. El control de las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas en América Latina han demostrado su intervención activa en la vida política en un escenario de lucha contra los movimientos subversivos y prolongando su permanencia en el poder. La habilidad de Fujimori como lo señala Romeo Grompone, fue establecer una alianza con las Fuerzas Armadas convirtiendo la carencia de una organización política propia en una virtud porque la corporación castrense le otorgaba la estructura que le faltaba, sin crearse situaciones de competencia entre cuadros políticos y oficiales<sup>230</sup>.

La mencionada alianza permitía salvaguardar, en teoría, las formalidades democráticas ya que en el sistema presidencialista en la mayoría de los países de nuestra región, la legalidad se sustenta en el hecho de que el titular del Ejecutivo haya llegado a su cargo por elecciones. El Presidente podía darle paso a un espacio de intervención militar en un período histórico en que los golpes de Estado estaban desacreditados, reclamar por ello reconocimiento y libertades y permitirse un grado de intromisión aceptada en el nombramiento de los mandos<sup>231</sup>.

Se abandonaron los antiguos y respetados métodos de distribución del poder dentro de las Fuerzas Armadas en favor de un sistema de cooptación. La consecuencia de ello fue el establecimiento de una sola argolla casi permanente dentro de las Fuerzas Armadas. Aunque esto daba la impresión de control por parte del gobierno sobre estas, destruyó las líneas de subordinación y creó una fuente permanente de descontento dentro de la institución y entre los oficiales retirados<sup>232</sup>.

Esta nueva estructura no estuvo acompañada por la creación de una organización paralela que limitara el poder de las Fuerzas Armadas; los generales cooptados por el gobierno alcanzaron una considerable autonomía en sus relaciones con el Presidente. Enfrentado con este problema, Fujimori trató de usar al Servicio de Inteligencia como contrapeso al poder del Comandante General del Ejército<sup>234</sup>.

La estrecha relación que llegó a unir al gobierno de Fujimori con las Fuerzas Armadas, una vez más, fue en parte, producto de las circunstancias especiales que rodearon la elección de Fujimori en 1990 y la falta de apoyo social organizado del nuevo gobierno, como manifiestan muchos analistas<sup>235</sup>.

---

<sup>228</sup> Quijano, Aníbal, *op., cit.*, 12.

<sup>229</sup> Iguíñiz, Javier, *op., cit.*, 40 - 41

<sup>230</sup> Grompone, Romeo, *El fujimorismo como proyecto inconcluso... op., cit.*, 96 - 97.

<sup>231</sup> *Ibidem*, 97

<sup>232</sup> Obando, Enrique (1999) *Fujimori y las fuerzas Armadas*. Lima. En: El Perú de Fujimori. Crabtree, Jhon / Jim, Thomas. Universidad del Pacífico / IEP, 376 - 377

<sup>234</sup> *Ibidem*, 377.

<sup>235</sup> Ver Crabtree (1999), Obando (1999).

En ese contexto de crisis generalizada de aquel tiempo, las Fuerzas Armadas eran una de las pocas instituciones que funcionaba en el Perú. Bajo Fujimori, el Ejército llegó a ser un elemento clave en la coalición de intereses que ayudaron a sostener al gobierno. Una de sus primeras acciones de gobierno fue reorganizar la institución y reemplazar a varios comandantes importantes. La concesión de nuevos poderes al Ejército en las operaciones contra la insurgencia se produjo al mismo tiempo que se desarrollaba una relación más estrecha entre el Presidente y el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas<sup>236</sup>.

Paralelamente, mejoraron las labores de inteligencia y se estableció una relación estrecha entre Fujimori y su “asesor”, Vladimiro Montesinos. A pesar de las acusaciones sobre la participación de este último en violaciones a los derechos humanos y el tráfico de drogas, y más allá de las fricciones entre ellos, tanto Montesinos como Hermoza mantuvieron su poder e influencia como ejes del nuevo sistema de seguridad. En el caso de éste último, su permanencia en el mismo puesto significó el abandono del sistema establecido de promoción militar y un alejamiento de la autonomía institucional del Ejército hacia un papel más politizado<sup>237</sup>.

Para tales efectos, la sustancial ampliación de las atribuciones del servicio de inteligencia nacional (SIN), le permitió extender la vigilancia a la jerarquía militar en tanto se independizaba de las Fuerzas Armadas, al punto de constituirse en un arma aparte, Montesinos lograba controlar la jerarquía militar colocando a sus allegados en la cúpula del aparato castrense<sup>238</sup>.

Este incremento de las funciones del SIN abarcó también la vigilancia sobre el Ejecutivo incluso sobre Fujimori, los congresistas del régimen, los miembros del poder judicial y, el personal de la administración pública. El asesor presidencial adquirió una influencia decisiva en el reclutamiento, promoción, marginación o remoción de la jerarquía militar, del gabinete presidencial, de los parlamentarios, jueces y funcionarios<sup>239</sup>.

El SIN y las Fuerzas Armadas se abocaron a la organización del control del aparato de gobierno. Se encargó a un General del Ejército, en actividad, el Ministerio del Interior. El Perú fue dividido en “zonas de emergencia”, para enfrentar a Sendero, y cada una de ellas fue puesta bajo el control total de las Fuerzas Armadas<sup>240</sup>.

Además, el SIN extendió sus atribuciones a fin de auscultar a la opinión pública, acechar a los opositores al régimen, ejecutar operativos sico-sociales y soterradas medidas represivas destinadas a anular las tendencias contrarias al gobierno, y favorecer las que se ajustaban a los propósitos particulares de esa dependencia oficial y los objetivos generales del gobierno cívico-militar<sup>241</sup>.

Como anota Enrique Obando, “resulta de una importancia decisiva la Ley de Situación Militar de noviembre de 1991, que establecía que los comandantes generales serían designados por el Presidente entre los generales de mayor rango y ya no debía elegir necesariamente, al más antiguo, como la disposición anterior”<sup>242</sup>.

Además, el Presidente decidía cuándo pasaban a retiro, sin tomar en cuenta los años de permanencia en la institución. El general Nicolás Hermoza, tiene una condición ambigua, le debía obediencia estricta a Fujimori y disponía de niveles de discrecionalidad con sus subordinados más amplios que los que se pueden sostener desde una línea regular de mando. Esta lógica de funcionamiento tuvo desertiones de quienes se sentían postergados. La consecuencia es que el SIN extendió sus competencias y penetró en el interior mismo de la corporación castrense, ejerciendo sus poderes de control hacia las Fuerzas Armadas<sup>243</sup>.

<sup>236</sup> Crabtree, John, *Neopopulismo y el fenómeno Fujimori... op., cit.*, 64.

<sup>237</sup> Mauceri, Philip, (1996) *State under siege: Development and policy making in Perú*, Boulder: Westview Press.

<sup>238</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 36.

<sup>239</sup> *Ibidem*, 36.

<sup>240</sup> Quijano, Aníbal, *op., cit.*, 10.

<sup>241</sup> Cotler, Julio, *op., cit.*, 36.

<sup>242</sup> Obando, Enrique (1999) *Las relaciones civiles-militares en el Perú 1980 – 1996: sobre como controlar, cooptar y utilizar a los militares y las consecuencias de hacerlo*. En: Stern, Steve (Ed). *Los senderos insólitos del Perú*. Lima IEP Universidad Nacional de Huamanga, 173.

<sup>243</sup> Grompone, Romeo, *El fujimorismo como proyecto inconcluso... op., cit.*, 99.

El ejército en particular pierde un estilo de liderazgo intelectual. En este contexto surgieron grupos paramilitares y formas de resistencia que actuaron desde la clandestinidad “los grupos Comaca y León Dormido”. Esta resistencia alcanzó ciertos niveles de efectividad se comprobó al descubrirse a los autores de los crímenes de La Cantuta y Barrios Altos y no quedo otra alternativa que someterlos al fuero militar y condenarlos<sup>244</sup>.

El poder de la cúpula no podía tolerar que se introdujera principios de legalidad como resultado de informaciones que no podían evitar que se hicieran conocidas. Ante estos hechos se despliegan dos líneas de respuestas, la ley de amnistía y una mayor intervención del servicio de inteligencia.

Esta ley, a diferencia de las amnistías otorgadas en otros países sudamericanos, en el Perú no sigue una respuesta institucional destinada a facilitar las condiciones necesarias para una transición política sino, más bien fue una iniciativa impulsada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso.

A pesar de las protestas públicas, cuyo objetivo fue terminar con las investigaciones del Poder Judicial y de la prensa con relación a los lazos existentes entre las operaciones de los escuadrones de la muerte y los servicios de inteligencia. De haber hecho público estos lazos habrían podido implicar a funcionarios de los más altos niveles del Poder Ejecutivo<sup>245</sup>.

Este régimen trajo consigo una concentración de poder, proceso que fue facilitado por la ausencia de una fuerza de oposición eficaz. Esto no impidió acreditar los éxitos del gobierno en la reestructuración de la economía y la restauración de parte del orden público y la pacificación que había estado notablemente ausente de la escena a finales de los años ochenta. Tal como se ha observado, dichos logros cumplieron un papel crítico en el sostenimiento del apoyo público<sup>246</sup>.

De hecho se puede afirmar que la concentración del poder fue un requisito necesario para dichos éxitos, que Fujimori consiguió llevar en estos campos. El papel subordinado del Congreso y los tribunales facilitó que el gobierno promulgara y pusiera en práctica sus medidas. Pero también el gobierno fue ampliamente criticado, tanto dentro y fuera del Perú, por debilitar aún más la base institucional de la democracia peruana y hacer que fuera más difícil, en el corto plazo, la meta de llenar el vacío entre el Estado y la sociedad<sup>247</sup>.

## II.4. La crisis en el sistema de representación.

La idea de una nueva reelección por otros cinco años volvió a resurgir. El argumento de sus partidarios era que si se presentaba a las elecciones del año 2000, ésta sería la primera reelección bajo la nueva Constitución de 1993, por lo que sería válida y no habría necesidad de más cambios constitucionales. Muchos otros, incluido el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), no estaban de acuerdo con esta interpretación. El problema de la sostenibilidad chocó más directamente con las normas constitucionales establecidas. En vista de la falta de otros sucesores obvios, significaba que continuaría Fujimori<sup>248</sup>.

En el Perú se registró propiamente como dice Martín Tanaka, “el *colapso* de un sistema de partidos en su integridad, y hasta la fecha no ha sido sustituido por ningún otro. No se ha podido dar una reestructuración, configurar un sistema, debido a las acciones y omisiones de los principales actores políticos después del “autogolpe” de abril de 1992, que pese a la hegemonía del fujimorismo y su carácter autoritario, se ubicaban en un escenario político abierto a desenlaces diversos”<sup>249</sup>.

---

<sup>244</sup> *Ibidem*, 100.

<sup>245</sup> Mauceri Philip, (1999) *Prerrogativas de las Fuerzas Armadas en alianza cívico- militar en el Perú*. En: Tuesta Soldevilla, Fernando (ed). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 124.

<sup>246</sup> Crabtree, Jhon, *Neopopulismo y el fenómeno Fujimori... op., cit.*, 65.

<sup>247</sup> Crabtree, Jhon, *Neopopulismo y el fenómeno Fujimori... op., cit.*, 65.

<sup>248</sup> *Ibidem*, 67.

<sup>249</sup> Tanaka, Martín, *Los partidos políticos en el Perú...op., cit.*, 5.

Esto debido a la racionalidad que rige el desempeño de los principales actores políticos: primero, los actores partidarios “tradicionales” estuvieron en una lógica de sobrevivencia; segundo, el fujimorismo no existió más allá del aparato del Estado, y continuó en la demolición del sistema político, resultado de su precariedad como proyecto; y finalmente, los actores emergentes han caído dentro de las reglas de una limitada política mediática, que les impone una conducta extremadamente cautelosa. La interacción entre estas tres lógicas, y su relación con un electorado golpeado por la crisis y excesivamente receloso en lo político, determinó el panorama.

Como consecuencia de esto, la toma de decisiones en el sistema político, siguió estilos delegativos o autoritarios, sobre la base casi exclusiva de poderes estructurales, resultando seriamente menoscabados los procesos de deliberación política.

Desde abril de 1992, el fujimorismo vivió un proceso de consolidación, tanto económica como contra la lucha antisubversiva. Los éxitos que exhibió Fujimori le permitieron tener una gran legitimidad, expresada en altos niveles de aprobación a su gestión presidencial entre 1992 y 1996 no bajo del 60%, y a lo largo de 1995, estuvo casi siempre por encima del 70%. Los altos niveles de legitimidad consolidaron un liderazgo personalista, enfrentado al orden institucional, autoritario, con un discurso antipolítica y antipartidos<sup>250</sup>.

Las elecciones presidenciales y del congreso de 1995, que debieron marcar la vuelta del país a la democracia y el inicio de la reconfiguración de un nuevo sistema de partidos. Esta podría haberse dado dentro de un formato bipartidista, en torno a dos grandes bloques, uno vinculado al “fujimorismo” y otro a una oposición democrática. El aplastante triunfo del gobierno en 1995, atentó al desarrollo de un sistema partidario equilibrado<sup>251</sup>.

La no-existencia de un sistema de partidos políticos mantuvo la crisis en el sistema de representación política abierta a fines de los años ochenta. Lo destruido no ha sido sustituido por nada, ni desde el gobierno ni desde la oposición, frente a las elecciones del 2000, los candidatos con mayor posibilidad de derrotar a Fujimori no tienen representación en el congreso, por ser movimientos creados después de las elecciones de 1995.

Considero que a la luz de estos hechos debe situarse la discusión sobre el carácter del gobierno Fujimorista. La autora Cynthia McClintock, propone caracterizarlo como “régimen autoritario”; otros hablan de “semidemocrático” como Levitsky. El argumento al respecto de Tanaka, es que después del golpe de 1992, hubo una etapa de transición, que terminaría con un reequilibramiento democrático con las elecciones de 1995<sup>252</sup>.

Estas características fueron frecuentemente criticadas puesto que contribuyeron a una dictadura personal finamente enmascarada, carente de garantías y equilibrios eficaces que compensen el poder, y que no respondía ante nadie. Varios adjetivos se han aplicado para describir este tipo de régimen. Aparte de “neopopulismo”, se han usado “movimientismo”, “democradura”, “Bonapartismo”, “democraciadelegativa”, “democraciaplebiscitaria”. Independientemente de cual sea el más apropiado, está claro que, el régimen se convirtió en personalista, clientelista anti-institucional y poco dispuesto a fortalecer las instituciones de una democracia representativa<sup>253</sup>.

Sin embargo, en esa ocasión no logró constituirse un nuevo sistema de partidos, se dio un triunfo abrumador del fujimorismo, al que una oposición débil y fragmentada no pudo hacer frente. Como consecuencia, tenemos que el régimen autoritario establecido en 1992, si bien logró una amplia legitimación democrática por la vía electoral en 1995, no alteró sustancialmente su dinámica, al no enfrentar ningún contrapeso significativo que lo obligara a seguir un rumbo institucional<sup>254</sup>.

<sup>250</sup> Tanaka, Martín, *Los partidos políticos en el Perú... op., cit.*, 9-10.

<sup>251</sup> Fujimori obtuvo el 64.4% de los votos presidenciales, y su movimiento el 52.1% de los votos congresales; su más cercano competidor, Javier Pérez de Cuellar, obtuvo el 21.8% de los votos y su movimiento 14% respectivamente. Tanaka, 1999: 11.

<sup>252</sup> Ver Cynthia McClintock (1999), Levitsky (1999), Tanaka (1999).

<sup>253</sup> Crabtree, John, *Neopopulismo y el fenómeno Fujimori... op., cit.*, 65.

<sup>254</sup> Tanaka, Martín, *Los partidos políticos en el Perú... op., cit.*, 13.

#### 4. a. La crisis del modelo.

Al poco tiempo de la reelección de 1995 “echo que marcó el apogeo del fujimorismo”, el gobierno se vio obligado a quebrantar la Constitución de 1993. El objetivo era seguir en el poder; para ello el Congreso aprobó la “Ley de Interpretación auténtica”. Aquí empezó la crisis del gobierno: los cuestionamientos a dicha norma condujeron a la defenestración de tres magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, a su vez, generó el primer ciclo de protestas. La única ideología que movilizaba a la sociedad civil era la defensa de los valores de la democracia liberal, Estado de Derecho, independencia de poderes, respeto a los derechos humanos, eran los ideales de los fundadores de nuestra república que habían sido muchas veces ignorados por regímenes de esencia dictatorial<sup>255</sup>.

Como consecuencia, tenemos que el gobierno autoritario establecido en 1992, si bien logró una amplia legitimación democrática por la vía electoral en 1995, no alteró sustancialmente su dinámica, al no enfrentar ningún contrapeso significativo que lo obligara a seguir un rumbo institucional. La transición esperada en 1995 no cuajó, por lo que se siguió en un contexto de transición, en las elecciones del 2000 aumentaron los niveles de competencia y competitividad entre los actores.

En la discusión académica sobre la consolidación de la democracia, la importancia de avanzar en mayores niveles de institucionalización ha sido enfatizada por varios autores. La agenda por la reconstrucción institucional y por una distribución de la riqueza más equitativa constituyó la principal de la mayoría de los países de la región. Los países que dejan atrás la legitimidad de la estabilización (como Bolivia, Argentina, Perú, Brasil o México), requieren construir una nueva legitimidad, en la que los controles democráticos, el respeto al Estado de derecho y agresivas políticas sociales aparecen como demandas centrales. Y estas demandas pueden marcar una evolución del paradigma neoliberal hacia un paradigma social demócrata y esto será posible cuando haya un relativo equilibrio de fuerzas, que lleve a que los conflictos tiendan a dirimirse no por una lógica de imposición, sino de negociación<sup>256</sup>.

Una de las tragedias más hondas, aunque quizá menos visible, que deja el fujimorismo, es que en 1990, gran parte de la población estaba resignada a severos ajustes. Los peruanos intuían que eran indispensables grandes cambios para superar la inflación y el terrorismo. Pero en lugar de aprovechar esa oportunidad, y usarla como rampa de salida al desarrollo, Fujimori y la mafia con sustento militar en el poder, reinstalaron viejos hábitos de autoritarismo, clientelismo y corrupción, que habían asolado al país en el pasado<sup>257</sup>.

La reunión de esos fenómenos, produjo un estado psicológico muy peculiar en los peruanos: sedó sus reacciones civiles. Por esta razón, cuando se produjo el autogolpe de 1992, la mayoría de la población lo consintió o lo aprobó<sup>258</sup>.

Ahora bien, la hiperinflación y la guerra civil desatada por Sendero Luminoso, produjeron además la disolución del poder de los grupos de interés. Estaban en crisis los partidos políticos, los grupos empresariales, los sindicatos<sup>259</sup>.

La disolución de las instituciones del ciclo populista implicó no sólo una destrucción de los lazos institucionales, sino una fragmentación y atomización de la sociedad civil. El Estado había adquirido una gran autonomía. Ese proceso coincidió, y se superimpuso a uno más largo. La incapacidad de la sociedad formal criolla, para absorber la aparición de una sociedad mi-

<sup>255</sup> Arias, Cesar, *Orígenes desarrollo y caída del Fujimorato... op., cit.,* 24.

<sup>256</sup> Tanaka, Martín, (1999) *La Consolidación de la Democracia en América Latina y la importancia de la competencia política: Lecciones desde la experiencia peruana.* JCAS Occasional Paper N° 3. Osaka, 16.

<sup>257</sup> Barnechea, Alfredo, *Para salir del laberinto...op., cit.,* 16.

<sup>258</sup> La aprobación de Fujimori subió del 59% al 82% en la semana del autogolpe. Apoyo S.A., Informe de opinión, Lima septiembre de 1992

<sup>259</sup> En 1991, el nivel de sindicalización había caído al 12% de la fuerza laboral. Barnechea, 2001: 85.

grante, que hacía mucho tiempo penetraba sus umbrales, y que no se reconoció en las instituciones tradicionales del país. De ese telón de fondo surgió la crisis de la república criolla<sup>260</sup>. Ello ocurrió por el desprestigio que afectaba a los partidos políticos, pero también por su incapacidad para enfrentar unidos la decisión golpista. En consecuencia, el contraste que se apreciaba entre la dividida oposición, en comparación con la exitosa coalición que representaba Fujimori, reforzó el descrédito de esas organizaciones, al tiempo que propiciaba que el fujimorismo fuera percibido como la única alternativa de gobierno y de gobernabilidad<sup>261</sup>.

### *a.1. El colapso del fujimorismo.*

El fujimorismo deja un país moralmente devastado. ¿Cómo describir lo que ocurrió en el Perú? El colapso abrió la posibilidad a una octava reorganización global de la República, que sería la primera del siglo XXI, a veinte años que la República cumpla doscientos años de fundada. La primera se produjo en 1821, con la independencia. En 1990, se produjo la tercera gran reorganización económica y política de la República, producto de un sistema institucional incapaz de absorber y dirigir las energías y conflictos de una sociedad, en el momento en que el narcotráfico se ha convertido en una fuerza desafortunadamente central en la economía y, la política peruana<sup>262</sup>.

A diferencia de una dictadura institucional, que puede darse el lujo de una retirada ordenada, como la de Pinochet en Chile, el autoritarismo invertebrado del Perú y sin instituciones sólidas se derrumbó de golpe. Porque a pesar de los logros en la administración pública, ciertos programas sociales muy alabados por los organismos internacionales, se construyó como una dictadura personalizada, que giraba alrededor del carisma de Alberto Fujimori y los manejos ocultos de Montesinos<sup>263</sup>.

En otros países y en otras épocas, aquellos que se han sostenido en el poder por largo tiempo no sólo han contribuido a su eventual caída sino también a la del sistema con el que estaban asociados. Por esta razón, la mayoría de las constituciones latinoamericanas prohíben la reelección inmediata, y en algunos casos -por ejemplo México- imponen una prohibición vitalicia para impedir que los presidentes se presenten a la elección nuevamente<sup>264</sup>.

Aunque el traspaso de poder pueda ser dificultoso y perjudicial, se puede decir que es un componente esencial de la regeneración del gobierno. Existió, por consiguiente, el peligro de que cuanto más tiempo Fujimori intentó quedarse en el poder, más perjudicial sería su eventual caída, sobre todo si no hay instituciones representativas que proporcionen una alternativa<sup>265</sup>.

Sin embargo, el Perú ha salido de crisis más serias en el pasado. Y cuenta con una red extensa de democracia a nivel “micro”, que falta todavía trasladar a las instituciones “macro”. Pero están allí como un soporte, como una plataforma eventual para una reconstrucción institucional del país. Las respuestas vendrán de ese país popular en movimiento, que sorprendió siempre a las élites<sup>266</sup>.

De tal modo, al igual que en otros casos semejantes, la cotidiana experiencia autoritaria propició el descubrimiento, por parte de capas medias y empresariales, de las virtudes de los principios y de las reglas democráticas, fenómeno que se extendió a las capas populares urbanas, el nuevo clima internacional favorecía que el fujimorismo fuese censurado por gobiernos y medios de comunicación; e incluso que inversionistas y organismos multilaterales expresaran su desazón ante el comportamiento “irregular” del gobierno peruano<sup>267</sup>.

<sup>260</sup> Barnechea, Alfredo, (1995) *La república embriajada*. Lima, Aguilar, 18.

<sup>261</sup> Cotler, Julio, *op. cit.*, 31.

<sup>262</sup> Barnechea, Alfredo, *Para salir de laberinto... op. cit.*, 19 y 27.

<sup>263</sup> Degregori, Iván, *op. cit.*, 388.

<sup>264</sup> Crabtree, John, *op. cit.*, 67.

<sup>265</sup> *Ibidem*, 67.

<sup>266</sup> Barnechea, Alfredo, *op. cit.*, 28 – 29.

<sup>267</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op. cit.*, 44.

A la protesta por tales tropelías políticas, se sumó la desaprobación social por el pobre desempeño del programa económico del gobierno mientras en el periodo 1993 – 1995 el promedio anual del crecimiento económico se acercaba al 8%, entre 1996 – 2000 ese porcentaje fue sólo de 3%, equivalente al crecimiento anual de la población. Este declive se debió principalmente a factores políticos y reforzó la insatisfacción de diversos sectores sociales con el gobierno<sup>268</sup>.

El desgaste de Fujimori tuvo que ver con el desempeño de la economía, y diversos sucesos ubicados en el terreno de lo político. En abril de 1996, desde la mayoría en el Congreso empezaron a darse disposiciones conducentes a permitir la re-elección presidencial. Empezando por la “Ley de interpretación auténtica de la Constitución”, y a limitar el ejercicio del referéndum consagrado por la Constitución de 1993. Que pudieron revertir muchas acciones del gobierno que generaban una amplia desaprobación ciudadana, contraviniendo claramente en el primer caso a la Constitución. Al debate constituyente y a la jurisprudencia sentada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), es decir, las bases legales establecidas por el propio régimen; y en el segundo caso, la intención y esencia de este mecanismo de democracia directa<sup>269</sup>.

Más allá de estas maniobras y complicaciones jurídicas, el hecho político es que estos sucesos mellaron la credibilidad y legitimidad del gobierno y de Fujimori. Así, la oposición logró emparejar y aventajar por primera vez a éste, en aprobación de desempeño, en el trimestre junio-agosto de 1997.

Es la coyuntura de la destitución de los jueces del tribunal constitucional, las marchas de protesta por estos hechos, la campaña de la oposición por la realización del referéndum, y otras cuestiones que apuntaban a impedir la continuidad. Esta coyuntura permitió además la convergencia de sectores de oposición disímiles en torno a las mismas banderas, y sobre temas sustantivos.

La pregunta aquí es por qué la caída en la aprobación a Fujimori. Los errores y escándalos políticos asociados a la reelección, no se tradujeron en un mayor apoyo a las fuerzas de la oposición. Sostiene que la respuesta a esta pregunta tiene dos aspectos, el primero de naturaleza política. Este tiene que ver con la naturaleza de la causa del referéndum, en torno a la cual giró la oposición. El referéndum apuntaba a impedir la continuidad de Fujimori, pero dejaba sin responder la pregunta por la opción a escoger más allá de Fujimori. La segunda razón explica es la relativa debilidad de la oposición<sup>270</sup>.

En el Perú, el desgaste de Fujimori sí dió, pero no apareció una alternativa clara. Nunca hubo una respuesta a la pregunta de si no es Fujimori, ¿quién?, o después de Fujimori, ¿qué? Durante el período de crisis del fujimorismo la oposición tomó como principal bandera política la lucha contra la reelección, organizándose un referéndum, en medio de un confuso debate jurídico cuando para la mayoría el principal problema del país era el problema económico<sup>271</sup>.

## *a.2. Políticas económicas y reformas institucionales.*

Los problemas fiscales originados por el gasto, para cubrir la campaña de Fujimori en 1995, las esporádicas declaraciones del Presidente contra el “neoliberalismo”, para ponerse a tono con las críticas al consenso de Washington, la paralización de las reformas económicas para mantener su popularidad y asegurar su triunfo en el 2000, contribuyeron a crear una sensación de inseguridad entre los sectores empresariales y tecnócratas nacionales e internacionales.

En efecto, todos estos actos, parecían indicar que el pragmático Fujimori estaría dispuesto a abandonar la economía de mercado y hacer uso de procedimientos “populistas” si ello le aseguraba su consolidación indefinida en el poder.

---

<sup>268</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>269</sup> Tanaka Martín, *Los partidos políticos...op., cit.*, 19.

<sup>270</sup> *Ibidem*, 22.

<sup>271</sup> *Ibidem*, 22.

Esta sospecha contribuyó a que empresarios y tecnócratas, comenzaran a tomar distancias del Ejecutivo y manifestaran su rechazo a la dependencia de la economía frente a la política que habían creído superada con la implantación de las reglas de la economía de mercado.

Ello dio lugar a que esos sectores estratégicos, que hasta entonces habían otorgado su firme respaldo al gobierno, comenzaran a percibirlo críticamente dando inicio a un lento proceso de resquebrajamiento de la coalición, fujimorista. En circunstancias que el descontento político y económico crecía en diferentes sectores, la fortuna nuevamente vino en ayuda de Fujimori para despejar las tensiones acumuladas.

En diciembre de 1996 un grupo remanente del movimiento Tupac Amaru, ocupó la embajada de Japón y secuestró diplomáticos y funcionarios del gobierno, la decidida actuación de Fujimori y los militares concitó la admiración de gobiernos y de organismos castrenses extranjeros. Asimismo, el conflicto bélico con Ecuador en 1997, contribuyó a que la sociedad otorgara su respaldo al Presidente y a las Fuerzas Armadas. La firme decisión demostrada por Fujimori para solucionar exitosamente el secuestro de la Embajada del Japón, al igual que para lograr los acuerdos con Ecuador y, también arreglar cuestiones fronterizas pendientes con Chile, contribuyó a reforzar su posición, acentuando la percepción interna y externa en el sentido de que el Presidente era imprescindible para consolidar la paz del país y la seguridad regional<sup>272</sup>.

Después de que Fujimori alcanzara los altos índices de aprobación por los mencionados éxitos, diversas cuestiones económicas contribuyeron a agudizar las tensiones políticas entre variados sectores sociales y el gobierno. El efecto tequila en 1997, el fenómeno marino del Niño y las contradictorias medidas que adoptó el gobierno para encarar la crisis económica de Asia, Rusia y Brasil, produjeron en 1998, una aguda recesión de la que no logró salir hasta finales de su gobierno, sin que se percibieran visos de recuperación<sup>273</sup>.

Dicho contexto, y el rechazo al carácter autoritario del gobierno, contribuyeron a que la opinión pública desaprobó la gestión económica del gobierno y que descendiera la popularidad del presidente. En el periodo 1991-1996 el promedio de aprobación rondaba el 65%, entre 1996-1998 descendió a 39%; proporción relativamente alta que se explica por el apoyo de sectores de recursos bajos.

Las violaciones a los derechos humanos y el rechazo del gobierno a ratificar su validez universal posición que lo llevó a votar con China y Cuba a fin de que se reconociera la relatividad cultural de los derechos humanos, en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas.

Constituía motivo de preocupación en algunos sectores económicos internacionales, no obstante lo cual connotados voceros de la banca transnacional se apresuraron a desmentir que la conducta del gobierno peruano a ese respecto influyera en las decisiones de los inversionistas.

En este contexto de estancamiento económico y de creciente tirantez política, el Ejecutivo decidió impulsar las políticas asistenciales y desarrollar una intensa campaña a fin de conquistar el voto popular, por lo que elevó el gasto público en 1999 y el primer semestre del siguiente por encima de las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional, sin que éste se inmutara y los límites fijados por la ley de prudencia fiscal del Congreso<sup>274</sup>.

Esta situación responde a que dichos dirigentes comandaban movimientos electorales y exánimes partidos que no tuvieron existencia orgánica; por lo que, en general, las lealtades políticas de sus miembros son efímeras, la representación que asumen y las credenciales democráticas que presentan son dudosas. Estas figuras aparecen como eventuales caudillos antifujimoristas que reproducen muchas veces el estilo de conducción autoritario de su contrincante.

Sin que sus miembros formularan alguna observación, lo que auguraba un duro ajuste post-electoral. Para ello, el gobierno estimaba que podía usar discrecionalmente las elevadas reservas internacionales provenientes de las privatizaciones y contaba con el respaldo, de los orga-

<sup>272</sup> Cotler, Julio, *El fujimorismo ascenso y caída... op., cit.* 46 - 47.

<sup>273</sup> Cotler, Julio, *El fujimorismo ascenso y caída... op., cit.* 47.

<sup>274</sup> *Ibidem*, 50.



nismos multilaterales de crédito para llevar adelante sus planes, en razón que se imponía como la única alternativa real de gobernabilidad<sup>275</sup>.

El crecimiento de las protestas y de los movimientos sociales alrededor de las cuestiones políticas y económicas, no logró socavar las bases internas y externas del gobierno; las fuerzas opositoras no lograban presentarse como alternativa de gobernabilidad, a diferencia del sólido autoritarismo fujimorista.

Según O'Donnell, la ampliación de los horizontes temporales de los actores y el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas son las claves para salir del hueco negro de las que él llama “democracias delegativas”<sup>276</sup>.

En el caso peruano, era evidente que desde 1992 se habían ampliado los horizontes temporales del conjunto de actores. Pero no se advertía ninguna voluntad de fortalecer las instituciones sociales y políticas. El mandatario siguió presidiendo sobre un país amorfo, llevando adelante un programa económico internacionalmente aceptado y con más que un mínimo de gobernabilidad autoritaria<sup>277</sup>.

A punta de exhibir resultados concretos, había evitado hasta ese momento el “consumo político vertiginoso”, que Marcelo Cavarozzi, asociaba al colapso del sistema de partidos y de instituciones<sup>278</sup>.

El fujimorismo podía presentarse como vía tecnocrática autoritaria de recuperación para países semicolapsados. No en vano el Banco Mundial y el propio FMI querían hacer del Perú un “*showcase*” de recuperación tutelada, en un momento en el cual los actores internacionales se convertían en actores internos como parte del proceso de globalización y de redimensionamiento de la soberanía nacional. El gobierno postulaba que la democracia se daría por añadidura, como producto natural del desarrollo de la economía de mercado. Erraron totalmente, como indica Iván Degregori “porque no sólo vivía la apoteosis de los independientes, sino de la antipolítica”<sup>279</sup>.

Después de la reelección deficiente de Fujimori en mayo del 2000, la mayoría de los observadores parecía resignarse a que el país tendría por lo menos cinco años de lo mismo. Sin embargo, en el curso de solo nueve semanas, entre el 14 de septiembre y el 22 de noviembre, la maquiavélica estructura política construida durante la década se vino abajo<sup>280</sup>.

El Perú ha vivido cambios vertiginosos desde que Fujimori, abrumado por la evidencia, anunció la convocatoria a nuevas elecciones. En esa primera etapa, con el presidente en el poder y la cúpula militar en el control real del país, la transición estuvo virtualmente trabada. Cualquier avance era condicionado por el gobierno y hasta constitucionalizada la impunidad frente al pasado<sup>281</sup>.

El inicio del colapso, se originó con la decisión, a fines de diciembre de 1999, de postular a un tercer período. Si Fujimori hubiera estado deseoso de seguir su propia Constitución de 1993, que limitó al jefe del ejecutivo a dos períodos sucesivos, es probable que hubiera sido recordado como el presidente que salvo al Perú, y habría sido elegido nuevamente en el 2005<sup>282</sup>.

Pero la maquinaria estaba asentada, ningún sucesor había sido preparado y los intereses en juego eran demasiado grandes. Una vez que la decisión fue tomada, un formidable aparato de apoyo se dedicó a contrarrestar las encuestas, que evidenciaban una significativa desaprobación popular para un tercer período y el apoyo a otros candidatos.

La oposición sintió los efectos de hostigamiento del gobierno. Los ataques fueron montados en diarios sensacionalistas financiados por él SIN, así como en la televisión estatal.

<sup>275</sup> Cotler, Julio, *El fujimorismo ascenso y caída... op., cit.* 50.

<sup>276</sup> O'Donnell, Guillermo, *op., cit.*, 21.

<sup>277</sup> Degregori, Iván, *op., cit.*, 60 – 61.

<sup>278</sup> Cavarozzi, Marcelo, (1992) *Transformaciones de la política en América Latina contemporánea*. En: Análisis Político, N° 19, 10.

<sup>279</sup> Degregori, Iván, *La década de la antipolítica... op., cit.*, 61.

<sup>280</sup> Balbi, Carmen / Scott David (2001) *Reconstruyendo la democracia en Perú*. Lima: Separata de la revista *Idéele*, 2.

<sup>281</sup> Revista del Instituto de Defensa Legal. *Idéele* N° 137 mayo de 2001. Lima, 2

<sup>282</sup> Balbi, Carmen / Scott David, *op., cit.*, 3.

### a.3. El autoritarismo acosado.

El Perú atravesó por una experiencia inédita en América del Sur que puso en evidencia las consecuencias contradictorias de la globalización en países cuya fragmentación social y política dificulta el desarrollo autónomo del orden institucional, y faculta la intervención externa para instaurar la democracia.

En estas circunstancias, la misión de la OEA exigió el cambio de las arbitrarias condiciones en que se había desarrollado el proceso electoral como requisito para aceptar los resultados de la segunda vuelta, y a medida que los organismos internacionales defensores de los derechos humanos y de la democracia siguieron presionando a los principales gobiernos para lograr tales modificaciones, el Departamento de los Estados Unidos y las dos cámaras legislativas de dicho país amenazaron la aplicación de severas restricciones al Perú en caso de que el gobierno no las llevara a cabo.

Asimismo, actores externos como la Unión Europea, conjuntamente con las cancillerías y los parlamentos de los gobiernos miembros, al igual que el gobierno del Japón se sumó a la exigencia de la OEA, incluso algunos gobiernos latinoamericanos se manifestaron a favor de esa exigencia, para no avalar el fraude de los comicios.

Simultáneamente, se produjeron enérgicas protestas de instituciones, gobiernos, organizaciones defensoras de los derechos humanos y de la libertad. Los principales medios de comunicación internacionales denunciaron en sus primeras planas el carácter autocrático del régimen y la falta de equidad, libertad y transparencia en que se habían realizado las elecciones del año 2000. En este sorprendente contexto, algunos voceros oficialistas pretendieron erigirse en abanderados del nacionalismo para contrarrestar esa ofensiva que, al decir de uno de ellos, respondía a “una conspiración internacional de poderes neocoloniales para imponer sus valores liberales”<sup>283</sup>.

A pesar de las insólitas presiones internacionales, el temor de Montesinos por las consecuencias que podían acarrear los cambios de las condiciones electorales, llevó al gobierno a desentenderse de las exigencias de la OEA, por lo que la misión de observación electoral de esta organización, tomó la decisión sin precedentes de retirarse del país y desconocer la legitimidad de las elecciones, a la que se sumaron otros observadores nacionales e internacionales.

Por su parte, Toledo decidió retirarse de la contienda y solicitar a la ciudadanía de abstenerse o anular el voto, tal como sucedió con el 30% del electorado, por lo que Fujimori resultó vencedor.

A las continuas manifestaciones que siguieron en contra de fraude electoral se agregaron adversas reacciones internacionales; pero de nada valieron todas esas demostraciones para detener la voluntad de la coalición civil-militar de proclamar el triunfo de Fujimori. Fue así que, en un flagrante acto anticonstitucional, los altos mandos de las Fuerzas Armadas reconocieron públicamente a Fujimori como Presidente y comandante en jefe de las instituciones castrenses, aún antes que los hiciera el Congreso, dando por sentado que la decisión militar era la definitiva.

Cuando parecía que la política de hechos consumados como lo señalan acertadamente muchos estudiosos, consentiría a Fujimori gozar de un tercer periodo, durante el cual tendría que enfrentar la crisis económica y política que había originado. Para que el régimen permaneciera indefinidamente en el poder.

Una serie de inesperados eventos produjeron en el curso de dos meses la ruptura de la coalición fujimorista y, en consecuencia, tanto la quiebra del gobierno como la desintegración del régimen autoritario, dando paso a la constitución de un gobierno de transición.

El gobernante contaba que ante los hechos consumados, las soterradas campañas sico sociales del SIN contribuirían a que los opositores siguieran dispersos y sus dirigentes se contentarían

<sup>283</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 60.

con incorporarse en el controlado juego parlamentario, hecho que debía acallar las protestas sociales, tal como había ocurrido en ocasiones anteriores.

Contaba con que algunos representantes elegidos por los movimientos opositores podían ser chantajeados por él SIN, en razón de sus débiles lealtades con los organizadores de esos movimientos, estarían dispuestos a vender su posición y plegarse al gobierno. En efecto, por diferentes medios el gobierno logró cooptar a representantes elegidos en listas de la oposición, lo que le permitió al oficialismo contar con una cómoda mayoría en el Congreso.

Las manifestaciones de protestas contra el fraude electoral desembocaron en actos de violencia provocados por él SIN. A pesar de las evidencias en contra, el gobierno y los medios de comunicación controlados por el régimen culparon a los organizadores de la “Marcha de los Cuatro Suyos”, concretamente a Alejandro Toledo, por los desmanes y muertes que produjeron dichas manifestaciones.

El gobierno, esperaba que esas acusaciones le restaran respaldo a Toledo y contribuyeron a que vastos sectores temieran represalias. Por su parte, los actores externos incluso aquéllos que habían dado muestras de simpatía a su candidatura, se mostraron escépticos acerca de la capacidad de Toledo para controlar a sus huéspedes.

La coalición cívico-militar peruana contaba también con que los gobiernos de los países desarrollados, al igual que los de América Latina y en especial sus aparatos militares, sectores económicos nacionales e internacionales y los organismos multilaterales de crédito aceptarían la consumación del fraude electoral y reconocer la vigencia del tercer gobierno de Fujimori.

Por su parte, gobiernos de la región, de los Estados Unidos y, de Europa se apresuraron a reconocer el tercer mandato a fin de evitar de que el Perú cayera en el peligro de ingobernabilidad, con la consiguiente expansión y agravamiento de la crisis por la que atravesaba la sub-región andina, concretamente, Ecuador, Colombia y Venezuela, a cambio de la promesa de Fujimori de iniciar cambios democratizadores que, una vez más, no se proponía cumplir.

Con la sola excepción de los presidentes de Bolivia y Ecuador, la ausencia de los restantes jefes de Estado de América Latina en la juramentación del Tercer periodo, así como la falta de altos dignatarios de Estados Unidos y Europa. Constituyeron una demostración de la contrariedad de sus gobiernos con la forma y los resultados del proceso político peruano.

Ello determinó que no obstante la oposición del gobierno peruano, el crítico informe de la misión de observadores de la OEA motivara la reunión de los cancilleres de los países miembros de esa organización a fin de examinarlo y, si bien no objetaron los fraudulentos resultados electorales, concluyeron en la necesidad de enviar a Lima una Misión de alto nivel para promover “el fortalecimiento de la democracia”<sup>284</sup>.

Dicha misión fue encabezada por Eduardo Latorre, ex-canciller de la República Dominicana. Este debía cumplir la función de “facilitador” de las negociaciones que debían realizarse entre los representantes del gobierno, de la oposición y la sociedad civil para resolver 29 problemas contenciosos.

Los cancilleres acordaron también reunirse nuevamente para examinar el desarrollo y los resultados de dichas negociaciones. Al mismo tiempo, por recomendación expresa de sus comisiones de Relaciones exteriores, las dos Cámaras Legislativas norteamericanas emitieron la resolución N° 93, que fue ratificada por su Ejecutivo, en el sentido de que éste debía “certificar” a su Congreso el hecho de que el gobierno peruano colaboraba efectivamente en la solución de tales cuestiones, como condición para que Washington continúe con su apoyo económico y político para la aprobación de créditos de los organismos multilaterales. Por su parte, la Unión Europea manifestaba su interés por el desarrollo del procedimiento señalado por la OEA a fin de evaluar su cooperación con el gobierno peruano<sup>285</sup>.

En suma, la manifiesta incapacidad de la débil y fragmentada oposición para forzar la transición democrática, ocasionó que las presiones políticas externas impusieran condiciones al

<sup>284</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 63.

<sup>285</sup> *Ibidem*, 64.

autoritarismo fujimorista para que procesara su transformación y abriera paso a dicha transición; de lo contrario, el Perú corría el riesgo de ser aislado de la comunidad internacional y de pasar a ser considerado como un paria más.

El conjunto de esas resoluciones políticas neutralizó la acción de aquellos actores que podían seguir simpatizando con Fujimori tanto en el país como en el extranjero, es decir, inversionistas y agencias de inteligencia, lo que determinó el aislamiento político de la camarilla gobernante peruana. Por lo tanto, la formación y las consecuencias del autoritarismo de la fórmula Fujimori-Montesinos contribuyeron a resquebrajar la coalición nacional-internacional constituida para sostener e impulsar al gobierno.

La oposición se vio frustrada ante la resolución de la OEA porque ésta no desconoció los resultados electorales y eludió aplicar al Perú la resolución 1080, por lo que a regañadientes aceptó la mediación de Eduardo Latorre, a pesar de sus fundadas dudas sobre el interés y la capacidad de la OEA para presionar a favor de la redemocratización del Perú. La insólita decisión de la OEA desconcertó e irritó al gobierno porque, a diferencia de lo ocurrido en 1992, constituye una inédita intervención puntual en asuntos internos del Perú, la cual, a su vez, propicia el despliegue de la mencionada serie de presiones y condicionamientos políticos y económicos<sup>286</sup>.

Las exigencias de la OEA pusieron en serios aprietos al Ejecutivo, debido a que los 29 puntos que debían ser negociados y resueltos entre el gobierno, la oposición y la sociedad civil comprometieron aspectos cruciales de la dominación autoritaria y del funcionamiento de la mafia enquistada.

Entre las propuestas se encontraban la eliminación de la injerencia política, desactivación del SIN, reincorporación en sus funciones de miembros destituidos del Tribunal Constitucional, independencia del Poder Judicial, del Ministerio Público y Fiscalía de la Nación. Reorganización del Poder Electoral y la apertura de los medios de comunicación a todas las organizaciones políticas. Es decir, la solución de esas cuestiones atacaba y erradicaba la red mafiosa y el poder de Montesinos; eliminaba las excesivas y arbitrarias atribuciones del Ejecutivo, a la par que restituía las funciones y la independencia del Poder Judicial, creaba las condiciones para que las acciones de gobierno fueran públicas y pudieran ser fiscalizadas. En suma, la resolución de esos problemas daría pie al desarrollo de las instituciones democráticas<sup>287</sup>.

Frente a este panorama, los representantes del gobierno procedieron a dilatar la constitución de la Mesa de Negociaciones y Diálogo con la OEA y poner impedimentos para definir los procedimientos que debía seguir; a debatir sobre la agenda de discusión y el orden en que debía revisarse los diferentes puntos, con el cinismo que los caracteriza, culparon a los interlocutores por la falta de resultados concretos de las negociaciones.

La torcida trayectoria del régimen ha dado lugar a que la mayoría de la opinión pública, desconfie de la voluntad de los gobernantes para llevar a cabo las medidas democratizadoras, por lo que se esperó que den solución a los 29 puntos de la Mesa de Negociación, a la vez que procuran recomponer la coalición fujimorista y mantener la división de los opositores para maquillar democráticamente al régimen autoritario y acallar las protestas del exterior.

Para contrarrestar esta posibilidad la oposición manifestó su déficit tradicional: carecer de organizaciones políticas con convincentes alternativas económicas y políticas que cimenten las bases de la gobernabilidad democrática.

Era evidente que el gobierno dilataba, por todos los medios, la resolución de los problemas planteados en la Mesa de Negociación auspiciada por la OEA, que había sido motivo de continuas e intensas críticas internas y externas; el Ejecutivo acudió al expediente de la gobernabilidad para reconquistar el favor nacional e internacional.

Después de mostrar a Alejandro Toledo y al conjunto de la oposición como fuente de desorden, en cambio presentaba a su gobierno como guardián del orden y la paz en el país y en la

<sup>286</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 64 – 65.

<sup>287</sup> OEA *propuestas presentadas por la Misión de la OEA en Perú* I.B.

región. Fujimori, manifestaba que ello se debía a su interés y dedicación personal como a la habilidad de Montesinos y la esforzada colaboración de la Fuerza Armada.

Para tal efecto, Fujimori en compañía de su asesor de inteligencia y rodeado del alto mando militar, convocó a una conferencia de prensa para exponer el éxito que su gobierno había tenido en desbaratar el tráfico de armas proveniente de Jordania y destinadas a las guerrillas colombianas, en circunstancias que Washington y Bogotá organizaban el “Plan Colombia”. Entonces ocurrió lo inesperado, pues el gobierno jordano presentó pruebas de que la venta de las armas se había realizado por conducto oficial con Perú y puso como testigo de ello a los Estados Unidos, país con el que tiene una relación especial en los asuntos del Medio Oriente<sup>288</sup>.

Esto motivó que el presidente colombiano exigiera explicaciones a Fujimori y que los gobiernos de la región, los medios de comunicación y la opinión pública nacional e internacional, repudiaran esta nueva manifestación de la inescrupulosidad del mandatario peruano y de los miembros de su gobierno. Esta información apoyó la sospecha general que Montesinos y altos oficiales de las Fuerzas Armadas estaban involucrados desde mucho tiempo atrás en este tipo de actos delictivos, así como en el tráfico ilícito de drogas; y, además, esa información sugería que las intenciones reales de dicha operación estaban destinadas a sabotear las negociaciones del gobierno colombiano con las guerrillas y el mencionado Plan Colombia<sup>289</sup>.

El punto crucial, en el destino del presidente Fujimori fue el 21 de agosto del 2000, con la revelación de la existencia de esta red de tráfico de armas, manejada por agentes gubernamentales corruptos, cuyo destino eran las Fuerzas Armadas de Colombia. El tráfico involucraba armas compradas por él ejército peruano a Jordania a iniciativa de oficiales militares peruanos y del SIN, con Vladimiro Montesinos a la cabeza. Este hecho provocó el asombro y el escepticismo público, lo que contribuyó a que la opinión pública se manifestara contra el gobierno. Estados Unidos decidió cortar los vínculos de inteligencia con Montesinos probablemente también estuvo influenciada por este escándalo<sup>290</sup>.

El presidente Fujimori intentó mantener el mando con tardías contestaciones a numerosas preocupaciones internacionales y de la oposición. El gobierno estaba de acuerdo en mantener las negociaciones con la oposición a través de la OEA, para la iniciativa de redemocratización. Restituyó la ciudadanía peruana, que le había despojado al empresario Baruch Ivcher, y de este modo se desbloqueó lo que formalmente permitiría a Ivcher recobrar la conducción de una de sus propiedades: la principal estación de televisión opositora al gobierno<sup>291</sup>.

En este contexto Fujimori y su entorno trataron de esquivar las críticas y los negativos comentarios que merecieron esas noticias; sus representantes se esforzaban por postergar la solución de los problemas planteados en la Mesa de Negociación, y la crisis económica se agudizaba.

Es decir que Fujimori-Montesinos, y su corte de seguidores, se encontraban cada vez más aislados, dentro y fuera del país; pero, como acontece en circunstancias similares con los dirigentes de regímenes cerrados y autocráticos, parecían desconocer esa situación pues habían perdido el sentido de la realidad.

El evento importante en este dramático repunte del rechazo político, fue la aparición de un vídeo del SIN hecho público el 14 de septiembre de 2000. Mostraba a un legislador elegido por la oposición, recibiendo quince mil dólares en efectivo a cambio de pasarse al partido gubernamental. El video desarmó la cubierta de fachada democrática, construida por el gobierno de Fujimori. Los rumores que circulaban durante las últimas semanas en Lima, sostenían la compra de legisladores, fueron definitivamente confirmados. La eminencia gris del gobierno, Vladimiro Montesinos, se reveló en el vídeo como un personaje corrupto, entregando personalmente el soborno. El gobierno no pudo disimular esta patente exhibición de malversación oficial<sup>292</sup>.

<sup>288</sup> Cotler, Julio, *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.*, 69.

<sup>289</sup> *Ibidem*, 69 – 70.

<sup>290</sup> Balbi, Carmen y Scott David, *op., cit.*, 6 – 7.

<sup>291</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>292</sup> Balbi, Carmen y Scott David, *op., cit.*, 8.

La oposición transformó, las condiciones políticas del país, al divulgar este video. ¿Cómo se obtuvo esa información secreta?, la respuesta más verosímil fue que altos mandos de la Marina contrariados con Montesinos por sus incesantes manipulaciones de las Fuerzas Armadas en conexión con la CIA, habían encargado a uno de sus agentes obtener y difundir esa prueba de corrupción para desplazarlo del gobierno.

Aparentemente, se cree que la CIA participó en esa operación porque, Montesinos había mantenido una relación estrecha con dicho organismo a lo largo de muchos años, este habría traicionado a la comunidad de inteligencia norteamericana con el asunto del tráfico de armas, y su tolerada participación en el narcotráfico había sido puesta al descubierto<sup>293</sup>.

Además de la irritación que ello ocasionó en las altas esferas norteamericanas, porque las enérgicas presiones de su Congreso y del Ejecutivo para que el Perú emprendiera la redemocratización estaban siendo bloqueadas por el dúo Fujimori-Montesinos. La mencionada traición habría sido determinantes para sacar a Montesinos del gobierno. Cualquiera sea el caso, es que las agencias de seguridad norteamericanas dejaron de ser los aliados estratégicos del fujimorismo, tal como lo confirmarían los hechos que se sucedieron.

Para que esta coalición entrara en descomposición, se agregó el enfrentamiento de los empresarios con el gobierno, así como el distanciamiento de los inversionistas extranjeros, que se agudizó por la fragmentación política de la representación parlamentaria oficialista a raíz del escándalo que produjo la divulgación del mencionado video.

#### *a.4. Transición Democrática.*

Las transiciones democráticas son los fenómenos políticos contemporáneos, que consisten en ser un período relativamente corto, inmediatamente luego del fin de un régimen autoritario, que por su intensidad moldea en un sentido o en otro el destino del proceso político de los años o décadas que siguen. Muchos factores determinan la calidad y el paso de esas transiciones. A la luz de la experiencia peruana, aparecen como centrales. Uno, la capacidad de los protagonistas del régimen derrocado para resistir al cambio y obtener concesiones; y, dos, la consistencia y credibilidad de los protagonistas políticos que lideran la nueva etapa<sup>294</sup>.

Pero la nota final de este proceso fue que a los pocos días de la difusión del video. Fujimori declaró sorpresivamente su intención de acortar su período presidencial y dirigir ordenadamente la transición democrática mediante la convocatoria a elecciones generales en abril del 2001, en las que se abstendría de participar para evitar suspicacias. Esta decisión, probablemente resultado de las presiones norteamericanas, determinó la rápida desintegración del “bloque en el poder”, con el aislamiento de Montesinos y la transformación del panorama político.

Al asesor no le quedó otra salida que la de refugiarse en los cuarteles con sus protegidos y preparar su fuga; para lo cual se difundió la noticia que los generales montesinistas preparaban un golpe militar y que, supuestamente, para evitar tal desenlace el gobierno le había proporcionado facilidades para huir a Panamá, país en el que solicitó asilo político.

Sorprendentemente, diferentes presidentes de los países latinoamericanos, así como Washington, insistieron ante el Ejecutivo de aquel país para que concediera el asilo solicitado, a fin de impedir el supuesto golpe militar y que la situación política del Perú desembocara en la ingobernabilidad, en tanto cundían las protestas sociales por tan insólita solicitud a favor de un delincuente que huía del Perú.

El gobierno panameño dudaba y la opinión pública de ese país rechazaba dicho pedido. Montesinos encontró bloqueadas las cuentas bancarias que había depositado en algunos de los conocidos paraísos fiscales del mundo y se declaró amenazado, probablemente por los narcotraficantes que había traicionado, por la CIA y por la DEA.

<sup>293</sup> Cotler, Julio *La gobernabilidad en el Perú... op., cit.* 70 - 71

<sup>294</sup> “*Transición democrática: difícil ajedrez*”. En: Revista *Idéele* N° 137, mayo del 2001, 2.

Sin embargo, con el conocimiento del gobierno, éste retorna, buscando refugio en las dependencias militares, en tanto Fujimori pretendía hacer creer que lo buscaba afanosa e infructuosamente, ante la burla general.

Esta situación bochornosa culminó cuando el embajador de Suiza en el Perú, informó que en bancos de su país se había comprobado la existencia de varias cuentas de Montesinos alrededor de cincuenta millones de dólares. Se especuló que dicha información sólo podía provenir de una solicitud del gobierno norteamericano para atacar a Montesinos y desbaratar la red mafiosa que se había tejido a lo largo de estos años, y seguía controlando desde la clandestinidad, obstaculizando así la transición a la democracia.

Su entorno afirmaba cínicamente que no estaba enterado de los sucios manejos de Montesinos, a pesar de haber contado con su asesoría y confianza personal a lo largo de diez años, la mayoría de la opinión pública consideró que, ambos eran cómplices de los mismos delitos.

Estos sucesivos escándalos estallaron en la cara de Fujimori, para tratar de salvarse de estas acusaciones, hizo algunos cambios en las filas castrenses y designó a un procurador independiente para investigar a Montesinos, a quien el magistrado no tardó en acusar y convertir en delincuente buscado a escala internacional, en tanto éste pasaba a la clandestinidad.

Al mismo tiempo, se hizo patente el desconcierto y la incapacidad del Presidente para seguir gobernando: su propio desprestigio en el país y en el extranjero, la ficticia persecución a Montesinos determinó el aislamiento de Fujimori y la posterior desintegración del sofisticado sistema de control del Estado y de la sociedad que había organizado y manejado personalmente el que hasta poco antes era su poderoso asesor.

El primer vicepresidente de la República renunció a su cargo, como muestra de su rechazo a la demanda planteada a la Mesa de Negociación de la OEA por los jefes militares para que se amnistiara a los involucrados en violaciones de los derechos humanos y en tráfico de drogas, como condición para aceptar la transición política. Esta petición fue rechazada por los integrantes de dicha mesa; el bloque de parlamentarios oficialistas se fragmentó.

Este cambio en la “correlación de fuerzas”, contribuyó a que el Congreso iniciara el desmantelamiento del aparato montesinista mediante sucesivos cambios de los puestos claves en el Poder Judicial, el Ministerio Público, al igual que en el Jurado Nacional de Elecciones, lo que culminó con la censura de la presidenta del Congreso y su reemplazo por un connotado miembro de la oposición, al mismo tiempo que se restituía en sus funciones a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>295</sup>.

El 15 de noviembre de 2000, Fujimori viajó a la Cumbre de la Cooperación Económica Asia Pacífico en Brunei, al parecer seguro de que podría continuar jugando el papel de estadista internacional. Prácticamente fugo del Perú y anunció en Japón, su renuncia a seguir desempeñando la presidencia de la República, la cual no fue aceptada por el Congreso que acordó destituirlo por “incapacidad moral”, declarando la vacancia de la Presidencia. Acto seguido, el sorprendido gabinete ministerial y el segundo vicepresidente presentaron sus respectivas renunciaciones.

Este vacío permitió de acuerdo a las normas constitucionales, designar al presidente del Congreso, asumir la primera magistratura del país. Cargo que recayó en Valentín Paniagua, quién juramento como presidente interino hasta el 28 de julio de 2001, y designó un nuevo cuerpo ministerial con la participación plural de independientes y representantes de la oposición<sup>296</sup>.

Esta incorporación de figuras democráticas en el gobierno fue el inicio del desmantelamiento de la red mafiosa que dominó el país a lo largo de ésta década. El gobierno transitorio tuvo la difícil tarea de avanzar y eliminar los “enclaves” autoritarios, que se mantuvieron incólumes, a la vez que construir bases institucionales democráticas<sup>297</sup>.

Estados Unidos había expresado preocupación por el caos que se suscitaba en el Perú, si Fujimori dejaba el cargo, los primeros indicios indicaban que el gobierno de transición se había

---

<sup>295</sup> Cotler, Julio *op. cit.* 74.

<sup>296</sup> Balbi, Carmen / Scott David, *op. cit.*, 9.

<sup>297</sup> Grompone, Romeo, *op. cit.* 75.

puesto a la altura de las circunstancias. El nuevo gabinete incluía figuras respetadas por el espectro político. El ex secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, fue nombrado presidente del Consejo de Ministros y ministro de Relaciones Exteriores.

Uno de los primeros actos del presidente Paniagua fue restaurar en sus puestos a los tres miembros del Tribunal Constitucional que habían sido destituidos en 1997 por decretar que un tercer gobierno de Fujimori era inconstitucional. Cesó a importantes seguidores de Montesinos en las Fuerzas Armadas, y a quienes reemplazó por oficiales institucionalistas. Los retiros incluyeron a dieciséis generales del Ejército, catorce generales de la Fuerza Aérea y treinta y dos generales de la Policía, así como otros ciento treinta y ocho funcionarios<sup>298</sup>.

Se estableció una unidad policial especial para capturar a Montesinos, disolviendo el sistema de jueces temporales, y la vigilancia presidencial de comisiones judiciales para influir en las decisiones legales. Nombró nuevas autoridades políticamente independientes en las comisiones electorales nacionales. Decidiéndose que los diplomáticos de carrera despedidos en 1992, habrían de ser revisados para evaluar su reincorporación. También anunció la investigación del destino de unos nueve mil millones de dólares de ingreso gubernamental por privatizaciones.

Estas significativas iniciativas del gobierno en transición en tan corto tiempo hacen pensar en su determinación para deshacer los abusos y excesos del gobierno de Fujimori durante la década de los noventa.

El presidente interino Valentín Paniagua, personifica cualidades de un verdadero político: un conciliador que trabaja por encontrar puntos de acuerdo entre diferentes perspectivas, que surgen para encontrar exactamente lo que necesitaba el Perú. La relegitimización del pluralismo democrático como forma de gobierno, han sido ayudados por un flujo de apoyo popular y la ciudadanía empieza a recobrar su confianza en el Estado.

En resumen, el último capítulo del fujimorismo se inició con el distanciamiento y enfrentamiento de los que habían sido sus aliados estratégicos durante diez años, y terminó con la incorporación de figuras democráticas en el gobierno y el inicio del desmantelamiento de la red mafiosa que dominó el país a lo largo de la “segunda década perdida”. Por lo que el gobierno transitorio tiene por delante la difícil tarea de avanzar en la eliminación de los muchos “enclaves” autoritarios, que se mantienen incólumes a la vez que es necesario construir las bases institucionales democráticas<sup>299</sup>.

Si la quiebra del sistema económico, social y político propició el surgimiento y auge, del fujimorismo, su caída encuentra al país en situación parecida; queda por ver si la reciente experiencia nos ha vacunado contra situaciones similares y nos ha convencido, de que el autoritarismo es incompatible con la gobernabilidad. Tal vez así, podamos remontar democráticamente los múltiples y difíciles problemas que habremos de enfrentar en el futuro cercano.

En el curso de sólo nueve semanas, la maquiavélica estructura política construida durante la década se desmoronó. En los inicios de los años noventa, Fujimori enfrentó una legislatura de oposición controlada. En 1992, en lugar de continuar con la política de negociación propia de la democracia, llevó a cabo el autogolpe de Estado, a través del cual suspendió el Congreso, la Magistratura y la Constitución de 1979. En el 2000, antes de transar con la oposición, escogió renunciar. Su salida ignominiosa fue tan dramática como su victoria política en 1990.

Cuando se enfrentó con la perspectiva de ser de nuevo un político, abandonó el combate y dejó a sus partidarios. Cuando él ya no pudo maniobrar las reglas del juego político, decidió irse a lo que consideraba su segunda patria: Japón. Un segundo motivo para que escogiera la renuncia y el autoexilio fue el deseo de escapar del torrente de acusaciones que lo señalaban como corrupto. Muchos no podían creer que hubiera podido presidir el gobierno por más de diez años sin saber que Montesinos se dedicaba a actividades ilícitas o sin haber estado envuelto en esos casos<sup>300</sup>.

<sup>298</sup> Balbi, Carmen / Scott David *op. cit.*, 12.

<sup>299</sup> Cotler, Julio *op. cit.* 75.

<sup>300</sup> Balbi, Carmen / Scott David *op. cit.*, 9.



El autoritarismo, rápidamente se derrumbó, los antecedentes se encuentran en la ascendente protesta popular sobre los intentos de abierta manipulación del Gobierno saliente para asegurar una tercera elección. Sin embargo, la causa directa e inmediata fue un creciente consenso popular de que el régimen se mantenía sobre la base de una estrategia de corrupción diseñada por Montesinos con la anuencia y la complicidad del propio Fujimori.

Esta estrategia estuvo orientada a involucrar amplios sectores de las Fuerzas Armadas, del Poder Judicial y de los medios de comunicación; con el servicio de inteligencia, como organismo del poder real, el aparato delictivo involucró a todo el sector público.

Se puso en claro la magnitud y la profundidad de la corrupción. La salida y expulsión de Montesinos, a causa de una de sus propias creaciones, fue la punta de la madeja que desenredó el tejido maquiavélico del régimen. Fujimori ha intentado, en entrevistas concedidas desde su partida oficial, describirse como alejado de esta penetrante corrupción, debió quedarse en Perú para ejercer su defensa, se estableció en Japón, usando la ciudadanía japonesa, a fin de asegurar que no prospere la extradición al Perú por sus transgresiones.

En ese momento el Perú se dirigió hacia una transición política que, sin duda, era compleja y turbulenta porque estuvo permanentemente amenazada por la inestabilidad y la incertidumbre. Una situación tan compleja como la descrita a lo largo de este gobierno, demandó de todos los actores políticos responsabilidad para que sus acciones den prioridad al objetivo de iniciar el proceso de restablecimiento de valores institucionales perdidos durante los últimos años. Esta tarea, fue uno de los desafíos más importantes, estuvo determinada por la calidad del proceso de transición política que se desarrolló, y culminó con una elección del próximo presidente cuyos resultados no fueron cuestionados por su transparencia<sup>301</sup>.

La oposición triunfante en las elecciones del año 2001, tiene una gran oportunidad de encarar los múltiples desafíos de Perú. La prioridad es restablecer la confianza pública en las instituciones democráticas. Consolidando el desmantelamiento de los mecanismos oficiales de corrupción que había sido construidos por el régimen anterior. La solución encontrada en un gobierno de transición se ha visto reforzada por efectos de la alta legitimación del apoyo popular.

El nuevo gobierno construido a partir de los escombros del caos político, que sacudió, desde sus bases, tiene la difícil tarea de restaurar la confianza de la ciudadanía, en el proceso electoral como vehículo para la renovación y el cambio después de una década de mala administración, abusos violación a los derechos humanos y corrupción en todas las áreas del ámbito gubernamental. Perú cierra una etapa y se abre camino hacia una democracia abierta y pluralista.

---

<sup>301</sup> *Justicia, impunidad, reconciliación... ¿Quién manda en el Perú?*. En: Revista Debate, septiembre-octubre 2000, Vol. XXII N° 111. Lima, 12-13.



## Capítulo III

# La OEA en el proceso de democratización del Perú.

### III.1. La Organización de Estados Americanos y los instrumentos de defensa de la democracia.

En el presente capítulo, se busca evaluar la eficacia, de la Organización de Estados Americanos, frente a la crisis de naturaleza democrática que enfrenta Perú, tomando en consideración los antecedentes históricos de la Organización, así como los intereses y agendas de los principales países que la conforman.

La forma en que respondió ante esta crisis, ha servido para un análisis de esta institución hemisférica. En particular ha constituido un reto su capacidad de promover y sostener la democracia representativa, como la forma que el hemisferio prefiere ver en sus miembros.

Este trabajo afirma que la política institucional de la OEA está determinada por tres planos de las relaciones internacionales y que en el caso de Perú, estos tres planos interactuaron de manera muy particular. El primero, está dado por los intereses políticos y económicos de los principales Estados que conforman una Organización que tiene un fuerte carácter intergubernamental. El segundo está conformado por la dinámica institucional de la burocracia hemisférica, en particular la importancia de los mecanismos regionales establecidos para promover la democracia representativa. El tercero proviene de un análisis interno de la política peruana y su posición en América Latina y sus relaciones con Estados Unidos<sup>135</sup>.

Analizados estos tres planos, el trabajo sugiere que las consecuencias de la labor de la OEA en Perú revelan las fuertes contradicciones internas que sufre la Organización, el dilema que enfrenta es el de afirmar su identidad en medio de una agenda generada en relaciones desiguales entre los países más relevantes, especialmente Estados Unidos.

Los esfuerzos para enfrentar estos desafíos se centran en la creación o refuerzo de variadas formas de organismos e instituciones internacionales. Es así como hoy en día, asistimos a una revalorización de su papel y a un juzgamiento de su eficacia.

La globalización nos impone actualmente y en diversas áreas, coordinación internacional y acción colectiva. Globalización también significa que los problemas que afectan al Estado-Nación ya han adquirido un carácter global, para los cuales la acción unilateral ha probado ser insuficiente e ineficaz. Por ello, los esfuerzos para enfrentar esos problemas y desafíos se centran en la creación o reforzamiento de variadas formas de organismos e instituciones internacionales. De esta forma, hoy en día, asistimos a una revaloración de su papel y a un juzgamiento de su eficacia y potencial<sup>136</sup>.

En este período dominado por la globalización, la OEA ha demostrado ser también permeable a la influencia de nuevos actores y redes transnacionales que están adquiriendo un peso significativo en la arena internacional. Como lo explican Robert Keohane y Joseph Nye: “El sistema mundial del siglo XXI no es simplemente un sistema de Estados unitarios interactuando uno con el otro a través de la diplomacia, el derecho internacional público y las organizaciones internacionales. Es también un sistema, en el que existen otros dos elementos esenciales: redes entre los agentes y normas que son ampliamente aceptados entre esos agentes”<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Ciurlizza, Javier, (2000) *Entre democracia y diplomacia: la OEA y su papel en la crisis institucional del Perú*. En: Perú 2000: Un triunfo sin democracia. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales 15. Lima Comisión Andina de Juristas, 161 – 162.

<sup>136</sup> Alice, Mauricio (2002) *La Evaluación de la Eficacia de la OEA... op., cit.*, 18.

<sup>137</sup> Keohane Robert O. / Nye Joseph S. (2000) Introducción a la obra de Joseph S. Nye, Jr. Y John D. Donahue. *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC. Brookings Institution, 15.

La globalización ha sido caracterizada como una fuerza homogeneizante, que erosiona las diferencias políticas y la capacidad del Estado-Nación de actuar de manera independiente en la articulación y ejecución de sus políticas e intereses en el ámbito doméstico y en el internacional. Uno de los aspectos en el que esta erosión del Estado-Nación se ha puesto de manifiesto es en el vinculado con la vigencia de la democracia y la protección de los derechos humanos. Lo que ha provocado una internacionalización del proceso de toma de decisiones. A medida que transcurra el tiempo, esto podría incidir en el establecimiento de un sistema compuesto por regímenes e instituciones internacionales que, actuando de consuno con redes y agentes transnacionales, favorezcan y aseguren la vigencia efectiva de la democracia en nuestros países<sup>138</sup>.

La idea comunitaria ha inspirado esfuerzos de integración, así nació la OEA en 1948, consagrando un orden de paz, justicia, solidaridad, soberanía y fortaleciendo la democracia. En su agenda actual es el tema de mayor relevancia para la región con el cual se encuentran comprometidos casi la totalidad de los Estados miembros; es la piedra angular de las políticas que nuestros gobiernos han adoptado para fortalecer los sistemas políticos del hemisferio y crear condiciones que permitan un desarrollo económico sostenido y equitativo<sup>139</sup>.

La región está muy lejos de las épocas en las que democracia significaba solo elecciones transparentes y Estados absolutamente soberanos a los que nadie podía cuestionar. “Hoy democracia significa también libertad de expresión, separación efectiva de poderes públicos, protección de los derechos humanos, transparencia y responsabilidad en la función pública”<sup>140</sup>.

Desde su consagración, en la Carta de Bogotá, como uno de sus propósitos esenciales, la democracia en nuestra Región ha sido objeto de interés constante de todo el Sistema Interamericano, quizás por su percepción como la máxima expresión a la que puede aspirar la organización política de un Estado, y como la *conditio sine qua non* de una paz y seguridad duraderas y estables.

Sin embargo, la democracia representativa y sus instituciones sufrieron diversos golpes y amenazas en nuestra región. Lamentablemente, la OEA en muchos casos asistió impávida al avasallamiento de la representación popular y al despedazamiento del ejercicio legal del poder por un gobierno legítimamente establecido. La madurez y el anhelo de alejar para siempre el fantasma de los golpes militares llevaron a los diversos países de la región, a medida que se iban reincorporando al sistema democrático, a buscar alternativas para consolidar y proteger la democracia representativa. Esto se hizo a través de una acción concertada y laboriosa que comenzó a alzarse en defensa de aquellos que pretendían un retorno al oscurantismo de tiempos que el hemisferio quería ver desterrados para siempre de su memoria colectiva<sup>141</sup>.

### 1. a. Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.

Haciendo una mirada retrospectiva, la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas, de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, fue definida como la primera referencia formal sobre la democracia, en el continente. En aquella ocasión, los gobiernos representados en la Conferencia afirmaron que la identidad de sus formas democráticas de gobierno y los ideales comunes de paz y justicia, han sido exteriorizados en los diferentes Tratados y Convenciones que han suscripto, hasta llegar a constituir un sistema puramente americano...” y declararon “las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a su soberanía y la existencia de una democracia solidaria en América”<sup>142</sup>.

<sup>138</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 19 - 20.

<sup>139</sup> Gaviria César, (2002) Prologo a la obra de Alice, Mauricio. *La Evaluación de la Eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente*. Bs.As: ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación) Grupo Editor Latinoamericano, 11.

<sup>140</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>141</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 20.

<sup>142</sup> Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936.

En esta Conferencia se firmó el Protocolo de no-intervención, principio que se erigió en postulado básico y en la mayor conquista del panamericanismo de entonces, que luego adquiriría sólido desarrollo y proclamación en diversos instrumentos interamericanos. En el “Protocolo de Buenos Aires” se estableció que: “las partes contratantes declaran inadmisibles la intervención de una de ellas, directa o indirectamente, por cualquier razón, en los asuntos internos o externos de las otras partes”<sup>143</sup>.

Desde entonces, la defensa de la democracia, para ser legítima y generar el consenso, debe respetar fielmente la no-injerencia en los asuntos internos, definiendo así un matrimonio indisoluble, hoy plasmado en el artículo 2º inciso b de la Carta, cuando menciona entre sus propósitos: “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención”<sup>144</sup>.

### 1. b. Declaración de los Principios de Solidaridad de América.

En la Octava Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima en 1938, se firmó la “Declaración de Lima”, que contiene la Declaración de los Principios de Solidaridad de América y la Declaración de Principios Americanos. En virtud de la primera, se perfeccionó el procedimiento consultivo y se estableció la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores como un mecanismo de consulta<sup>145</sup>.

El mismo operaría en caso de amenaza a la paz o agresión, así como también para mantener y defender los principios en los que se basa la solidaridad de las relaciones americanas. La segunda Declaración, es una exposición de los principios en los que descansan las relaciones hemisféricas: no-intervención, solución pacífica de controversias, prohibición del uso de la fuerza, respeto al derecho internacional, respeto a los tratados, cooperación, especialmente en lo económico. Aprobándose la Declaración de Defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, se adoptó una resolución referida a la “Enseñanza de la Democracia”, en cuyo primer considerando establece “que es necesario difundir el conocimiento de los principios democráticos sobre los cuales descansan las instituciones políticas, sociales y económicas de las naciones de América”<sup>146</sup>.

La defensa de la democracia fue afirmada enfáticamente tanto en la Declaración XVII de la Conferencia de Buenos Aires de 1936, cuanto en la Recomendación LXXII de la Conferencia de Lima de 1938; así como en la Resolución de la Habana de 1940 y en la Declaración de México de 1945. En todas ellas, la defensa a la democracia estaba íntimamente ligada al principio de no-intervención.

### 1. c. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En la Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, también conocida como la Cuarta Conferencia Extraordinaria, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1947, se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Uno de sus párrafos considerativos sostiene que: “la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable

---

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> “Protocolo de Cartagena de Indias”, suscrito el 05 de diciembre de 1985, reforma la Carta de la OEA, en el decimo-cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, reunida en Cartagena de Indias, Colombia.

<sup>145</sup> Octava Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima en 1938.

<sup>146</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 38

de los pueblos y en la efectividad de la democracia para la realización internacional de la justicia y de la seguridad<sup>147</sup>.

#### 1. d. Carta de la Organización de Estados Americanos.

Si hasta ese momento la democracia no era calificada o adjetivada, ello cambiaría con la Carta de la Organización, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Bogotá en 1948, y que marcó la culminación de un proceso de formación de un sistema político regional. En dicho instrumento jurídico se hace referencia, por primera vez, al concepto de “democracia representativa” -si bien no la define- entre los principios que reafirman los Estados miembros cuando dice que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”<sup>148</sup>.

Como hemos visto, la Carta por primera vez adjetiva la expresión democracia adicionándole el término “representativa”, aunque sin definir que significa. La *democracia representativa* es consagrada en la Carta como una condición evidente *per se*, y por tanto representa la constatación de un hecho, situación o estado. Paralelamente, la democracia representativa se erige como un propósito, uno de los más importantes, de la Carta. Esta aparece como una disposición, para algunos, clave<sup>149</sup>.

Eduardo Vio Grossi, al comentar los alcances de la democracia representativa en la Carta de la OEA, señala que “a la Organización no le corresponde crear la democracia representativa, le corresponde sólo promoverla. A la Organización le corresponde, en segundo lugar consolidar la democracia, lo cual implica que ya existe algo que ha sido creado por otro”<sup>150</sup>.

Cuarenta años más tarde, el Protocolo de Cartagena de Indias reafirmó enfáticamente este principio, incluyendo entre los propósitos esenciales de la Organización el de la promoción y consolidación de la democracia representativa. La firma de este último documento dio inicio a un proceso de renovación del compromiso de los Estados miembros con la defensa y promoción de la democracia sin precedentes<sup>151</sup>.

También se ha ubicado aquí la génesis de lo que se ha dado en llamar “seguridad democrática”, ya que se estipula que la continua vigencia de la democracia es un supuesto de la seguridad y la paz entre los Estados. La fórmula democracia igual seguridad y paz en el hemisferio tuvo expresión concreta en las acciones y sanciones de los Estados miembros, a través de la OEA o individualmente, pusieron en marcha contra dictaduras, en nuestro continente. También aparecía como un objetivo siempre presente en las negociaciones de paz en Centroamérica, en la década de los ochenta<sup>152</sup>.

El preámbulo de la Carta dice: “seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”<sup>153</sup>.

Más adelante, la Carta de la Organización recepta un principio fundamental de la tradición jurídica americana el de no-intervención, en los siguientes términos: “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los

<sup>147</sup> Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y La Seguridad del Continente, celebrado en Río de Janeiro, del 15 de agosto al 02 de septiembre de 1947.

<sup>148</sup> Carta de la OEA Artículo 3º inciso d aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana.

<sup>149</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 40.

<sup>150</sup> Vio Grossi, Eduardo (1998) *La democracia representativa: Obligación jurídica Interamericana, en la Democracia en el Sistema Interamericano*. OEA: Washington, DC, 27.

<sup>151</sup> Sphear Elizabeth (2001) *Observación Electoral en Perú: Elecciones Generales 9 de abril de 2000*. Unidad para la Promoción de la Democracia, Observaciones Electorales en Perú. Secretaría General OEA Washington, D.C. UPD, N° 26, IX.

<sup>152</sup> Alice, Mauricio *op. cit.*, 39.

<sup>153</sup> Preámbulo de la Carta de la OEA.

asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen<sup>154</sup>.

La Carta, exhorta a los Estados miembros, a promover y consolidar la democracia representativa. La OEA ha asumido un activo papel en la defensa de la democracia, respetando el principio de no-intervención, como lo testimonia el artículo primero, “Los Estados americanos consagran... la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y justicia, fomentar la solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia...”<sup>155</sup>.

La creación de este foro de encuentro, diálogo y concertación no fue el resultado de un proceso espontáneo, sino el producto de una necesidad y una evolución que fue madurando a la luz de constantes vaivenes y mutaciones en los procesos políticos que vivió el continente. El Secretario General de la OEA durante la crisis cubana, José A. Mora, sintetizaba el objetivo de las diversas reuniones llevadas a cabo en el seno de la OEA, en “objetivos comunes y supremos”, o sea, “buscar por distintos caminos el bienestar humano y la defensa y fortalecimiento de la estructura democrática del Nuevo Mundo”<sup>156</sup>.

Paulatinamente, la OEA dejaba de ser un instrumento al servicio de uno para convertirse en una herramienta de todos, con mayor juego de algunos que de otros en determinadas áreas o temáticas específicas. Así, la cooperación integral fue adquiriendo forma para dar respuesta a los problemas y carencias de los Estados con menor índice de desarrollo económico de la región, particularmente del Caribe<sup>157</sup>.

Una abundante literatura afirma que la creciente interconexión global está transformando la naturaleza y el papel del Estado en el sistema global, alterando el sistema de Westfalia. En esencia, esta literatura presenta al Estado moderno como atrapado dentro de una creciente red de interdependencia global, altamente penetrada por factores y fuerzas transnacionales, y generalmente incapacitado para cumplir sus funciones esenciales sin tener que recurrir a la cooperación internacional<sup>158</sup>.

En ese marco, el esquema de “interdependencia compleja” tiene considerables implicancias para la soberanía, independencia o autonomía, así como para la responsabilidad del Estado-nación. Recordemos que, según la concepción esbozada por Robert Keohane y Joseph Nye, lo que influye sobre los actores, o sobre la estructura es lo que denominan “regímenes internacionales”, a los que definen como “factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo”<sup>159</sup>.

La “democratización de la tecnología y de la información”, usando las expresiones de Thomas Friedman, han facilitado que la OEA se inserta en este proceso de la globalización abriendo las puertas de la Organización a las inquietudes de la sociedad civil, las ONGs., y demás componentes de lo que se han dado en llamar “relaciones transgubernamentales” o transnacionales, que marcan la aparición de nuevos actores en la escena internacional, con peso específico propio y poder de presión, y que opacan hoy la vigencia tradicional del Estado-Nación y, con él, del sistema Westfaliano<sup>160</sup>.

Al hablar de una nueva etapa en las relaciones interamericanas, en general, y en la OEA, en particular, surge que la promoción, la defensa y fortalecimiento de la democracia se han convertido en temas prioritarios de la agenda hemisférica. Ha surgido una doctrina americana de solidaridad con la democracia que actúa contra cualquier amenaza, sin importar su denomina-

---

<sup>154</sup> Carta de la OEA, artículo 19°.

<sup>155</sup> *Ibidem*, Art. 1°.

<sup>156</sup> Octava Reunión de Consulta. Sesión solemne inaugural. OEA/Ser. F/II.8-Doc. 12 al 22 de enero de 1962

<sup>157</sup> Alice, Mauricio *op. cit.*, 16.

<sup>158</sup> Ver, Rosenau (1988 / 1990), Huntington (1996), Nye (2000), Held (1997).

<sup>159</sup> Keohane, Robert O. / Nye, Joseph S. (1988) *Poder e Interdependencia... op., cit.*, 21.

<sup>160</sup> Friedman, Thomas (1999) *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar, Straus and Giroux Ed., 19.

ción ideológica o su componente ciudadano, que pretenda interrumpir el proceso democrático o deponer un gobierno legítimamente electo en un Estado miembro. Esta maquinaria institucional y hemisférica de respuesta se pone en marcha desencadenando una serie de acciones diplomáticas y de coerción, con miras al restablecimiento de las instituciones afectadas<sup>161</sup>.

Esa doctrina de respaldo a la democracia fue creciendo al amparo de las acciones individuales y colectivas de los gobiernos de América, que encontraron en la OEA, un vehículo para canalizar sus aspiraciones. La democracia en América precedió, sin duda, a la Organización, pero encontró abrigo en ella, frente al enemigo hostil. Desde entonces, la defensa de la democracia, para ser legítima y generar el consenso, debe respetar la no-injerencia en los asuntos internos, hoy plasmado en la Carta, cuando menciona entre sus propósitos: “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención”<sup>162</sup>.

### 1. e. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Cabe destacar que en numerosas ocasiones la Asamblea General y las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se han referido al tema de la democracia. Uno de esos casos, y sin perjuicio de las consideraciones que se hagan, es el de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959; adoptó también la “Declaración de Santiago”, en la cual se enuncian “algunos principios y atributos del sistema democrático”. Esta Declaración, que reafirma el ejercicio efectivo de la democracia representativa, expresa lo siguiente:

“El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.

La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, es incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia.

Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

La libertad de prensa... y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

Los Estados americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”<sup>163</sup>.

Conforme a esta Declaración, el no-ejercicio efectivo de la democracia puede considerarse como una amenaza a la paz y la seguridad de la región, antecedente esencial para poner en marcha cualquier acción colectiva. Esto tiene incidencia, en la tesis que consagra a la democracia como una obligación exigible, un derecho de alcance colectivo.

Durante los años bajo la influencia de la Guerra Fría se desarrollaron dos tendencias paralelas. La intervención norteamericana en Latinoamérica y la evolución de la mayoría de los regímenes hacia los sistemas democráticos. El ejemplo más destacado de esta época en materia de sanciones fue la suspensión de Cuba en 1962. La reforma de la Carta de la OEA por el Proto-

<sup>161</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 37.

<sup>162</sup> Artículo 2º inciso b Carta de la OEA.

<sup>163</sup> Quinta reunión de consulta de Ministros de RREE o Declaración de Santiago, 1959.



colo de Cartagena de Indias, incrementó los poderes políticos del Secretario General de la Organización con relación a la defensa de la democracia en el continente<sup>164</sup>.

Siguiendo el orden cronológico de identificación de instrumentos interamericanos vinculados con la promoción y defensa de la democracia, cabe hacer referencia al Protocolo de Buenos Aires, el cual reformó la Carta de la OEA para incluir, el *principio de autodeterminación*, el cual también se proyectó como uno de los pilares del Sistema Interamericano y como un nexo de significativa trascendencia para el fortalecimiento de la democracia<sup>165</sup>.

Asimismo, esta reforma incorporó al Sistema Interamericano dos órganos muy importantes: el Comité Jurídico Interamericano (CJI), que reemplazó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Finalmente, la Secretaría, que hasta entonces se llamaba Unión Panamericana, pasó a llamarse Secretaría General.

La segunda reforma a la Carta, fue a través del Protocolo de Cartagena de 1985, que refuerza de manera significativa la democracia como elemento común de las repúblicas americanas. Así, el tercer párrafo del Preámbulo expresa: “La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. También incorpora la democracia representativa como uno de los propósitos de la Organización, asociándolo con el principio de no-intervención<sup>166</sup>.

Una nueva reafirmación del principio de autodeterminación y el de no-intervención es plasmada por el citado Protocolo, en los siguientes términos: “todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse de la forma en que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales”<sup>167</sup>.

Ello se vincula con otro agregado que el mencionado Protocolo hace al artículo 1º, según el cual, la Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros. En otras palabras, la OEA no debe ni puede en modo alguno, salvo dentro de los límites y de las atribuciones que le confiere la Carta, inmiscuirse en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados miembros de la Organización.

## 1. f. Unidad para la Promoción de la Democracia.

La OEA ha desarrollado un papel importante en la promoción de la democracia y en el fortalecimiento de instituciones y prácticas democráticas en los países del continente a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia.

En 1989, la Asamblea General adoptó la resolución 991 en la cual, luego de reiterar la vigencia de los principios de no-intervención y libre determinación de los pueblos, tal como ellos están receptados en la Carta de la Organización (artículos 18º y 3º inciso e) y recordar que uno de los propósitos esenciales de la OEA es el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención”, destacó: “la decisión de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos de afianzar y fortalecer los sistemas auténticamente democráticos y participativos mediante el pleno respeto de todos los derechos humanos y, en particular, la celebración de procesos electorales honestos y periódicos en donde se

---

<sup>164</sup> Anicama, Cecilia, (2000) *la misión Stein: un proceso no limpio ni justo y las perspectivas de la Misión Latorre*. En: Un triunfo sin democracia. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales 15. Lima: Comisión Andina de Juristas, 190.

<sup>165</sup> Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967, su artículo 17 reconoce: “Cada Estado tiene derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En ese libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”.

<sup>166</sup> Protocolo de Cartagena, artículo 2º inciso b.

<sup>167</sup> *Ibidem*, artículo 3º inciso e.

expresarse libremente y se respete la voluntad popular en la elección de los gobernantes, sin injerencias externas”<sup>168</sup>.

Los verbos: promover y consolidar, sientan las bases para el desarrollado de la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia, en el seno de la Secretaría General de la OEA. Con esta reforma, la Organización inicia un proceso que conduce, por una parte, a autorizar al Secretario General a enviar misiones electorales de observación solicitadas por los Estados Miembros y, por otra parte, a iniciar la elaboración de mecanismos para que los órganos políticos puedan adoptar decisiones relativas a la preservación de los sistemas democráticos, tal como ellos son estructurados en los regímenes constitucionales vigentes en los Estados miembros<sup>169</sup>.

Ese fue el origen de las misiones de observación electoral que, comandadas por la Unidad para la Promoción de la Democracia dependiente de la Secretaría General, han servido para el fortalecimiento de la democracia en la región y se han erigido en un medio para legitimar aquellos procesos electorales en los que han participado y acreditado su realización con libertad y transparencia. Actualmente, impulsados por circunstancias básicamente coyunturales, hay países que reclaman un replanteo y una redefinición de las misiones de observación electoral, sobre la base de un legado exceso en el cumplimiento de su labor. El fortalecimiento y promoción de la democracia, así como la independencia y respeto en el cumplimiento de su labor deben ser la divisa en las eventuales iniciativas que conduzcan a su replanteo<sup>170</sup>.

En 1990, la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución 1063, en la cual solicita al Secretario General “que establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General”, en el sentido que “ofrezca un programa de apoyo para la promoción de la democracia que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos”. Esta resolución menciona, posteriormente, algunos de los tipos de asistencia o servicios que podría prestar esa unidad<sup>171</sup>.

## 1. g. Resolución 1080.

En 1991, la OEA dio un paso trascendental en defensa de la democracia: la adopción de la resolución 1080, que prevé un mecanismo específico en “casos de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización”<sup>172</sup>.

Esta resolución otorga nuevas atribuciones al Secretario General, específicamente, solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan los hechos mencionados precedentemente, y, algo que no estaba escrito en ninguna parte: tendrá la potestad de calificar y decidir por sí mismo, a menos que medie un pedido expreso de alguna delegación, en caso de convocar al Consejo Permanente.

La resolución 1080 es importante porque implica que el procedimiento de intervención tiene un carácter imperativo cuando se trata de la defensa de la democracia. Por lo tanto, la democracia deja de ser sólo una preocupación interna y se transforma en una preocupación regional<sup>173</sup>.

La convocatoria a una reunión inmediata de Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio para tomar decisiones relativas a acciones colectivas específicas. La Resolución 1080, ha sido un instrumento clave para controlar las diversas crisis democráticas del hemisferio y ha sido

<sup>168</sup> Resolución AG/RES. 991 (XIX-0/89) adoptada por la Asamblea General de la OEA.

<sup>169</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 42.

<sup>170</sup> *Ibidem*, 43.

<sup>171</sup> Resolución AG/RES. 1063 XX-0/90 adoptada por la Asamblea General de la OEA.

<sup>172</sup> Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91), adoptado el 5 de junio de 1991, en Santiago de Chile.

<sup>173</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 193.

invocada en cuatro oportunidades:), Perú (1992), Guatemala (1993) Paraguay (1996) y Haití (1991).

En los primeros casos la presión política regional y las amenazas económicas bastaron para restituir la democracia. En estos casos, las decisiones de la OEA sólo permitieron una aplicación parcial de la resolución 1080. En Haití no se lograron resultados positivos y fue necesaria la amenaza de la intervención militar. Es necesario precisar que la OEA no está facultada para ejercer este tipo de amenaza, la que en su lugar ha sido asumida unilateralmente por los Estados Unidos<sup>174</sup>.

Asimismo, la resolución 1080 reitera el compromiso de los Estados miembros de actuar colectiva e inmediatamente para defender la democracia cuando ésta se encuentre amenazada. Otro aspecto que vale la pena destacar es que la resolución 1080 vino, en cierto modo, a brindar una respuesta a la aparente contradicción entre la obligación de promover y consolidar la democracia representativa y no intervenir en los asuntos internos de un Estado<sup>175</sup>.

Al crear un mecanismo concreto para que la Organización actúe, la referida resolución hace una primera calificación de los casos o situaciones que ameritarán la convocatoria inmediata del Consejo Permanente, instancia en la cual –luego de oída a la parte interesada- se decidirá el procedimiento a seguir, esto es, convocar a una Reunión Ad hoc de los Ministros de Relaciones Exteriores o a una Asamblea General Extraordinaria, a los efectos de adoptar las medidas que procedan; o simplemente, dejar las cosas como están, pues ir más allá implicaría violar el principio de no-intervención, cuando el gobierno del país involucrado entiende que no se ha dado el supuesto de la resolución 1080 y porque la situación está controlada<sup>176</sup>.

Este último supuesto, no previsto expresamente en la citada resolución, se produjo en casos tales como Paraguay en 1996, o Ecuador en 2000. El mecanismo creado por la 1080 era, sin duda, un paso muy importante, pero aún faltaba consagrar una vía a seguir para los casos extremos. Ello tuvo lugar un año después con el “Protocolo de Washington”<sup>177</sup>.

La resolución 1080 se relaciona de manera directa con el llamado “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, de hecho, fueron adoptados simultáneamente, y en el cual los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la Organización, manifestaron “su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA”<sup>178</sup>.

El proceso iniciado continúa cuando, en 1992, la Asamblea General adopta la resolución 1182, en la cual encomienda al Secretario General que solicite una sesión al Consejo Permanente a fin de que decida sobre la convocatoria a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, para considerar la posible incorporación a la Carta de la Organización de nuevos textos referidos a la posibilidad de suspender a los gobiernos de los Estados miembros cuando se produzcan los hechos previstos en la resolución 1080, y a la necesidad de enfrentar la pobreza crítica en la región, que constituye una de las más graves amenazas a la democracia. Para ello, se llevó a cabo el XVI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, reunido en su sede de Washington DC, en diciembre de 1992<sup>179</sup>.

Resulta interesante analizar el proceso de negociación y las distintas posiciones expuestas durante dicha Asamblea General, por cuanto reflejan diferentes grados de consenso o discrepancia con relación a cómo y cuándo debía proceder una sanción, y cuál debía ser la intensidad del castigo cuando se producía un grave ataque a la democracia en algún Estado Miembro. La reunión no causó sorpresas en cuanto a las posiciones de cada país del hemisferio, pues ellas

---

<sup>174</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 193 – 194.

<sup>175</sup> OEA Departamento de información Pública. Junio del 2003.

<sup>176</sup> Alice Mauricio, *op. cit.*, 44.

<sup>177</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>178</sup> La Democracia en el Sistema Interamericano, OEA: Washington, DC, 1998, 29.

<sup>179</sup> La resolución AG/RES. 1182 (XXII- 0/92).

habían quedado definidas un año antes, en ocasión de la XXI Asamblea General ordinaria de la OEA, en la que se adoptó el “Compromiso de Santiago” y la resolución 1080<sup>180</sup>.

Al rescatar la posición de algunas delegaciones en la negociación de lo que luego se dio en llamar “Protocolo de Washington”, es conveniente recordar, la sostenida por México, ponía el acento en el combate contra la pobreza y en la necesidad que la OEA le otorgará preeminencia al desarrollo de la región. México dejaba a un lado todo intento de incorporar cualquier reforma a la Carta de la OEA que contuviera sanciones para los enemigos de la democracia.

Así, su Secretario de Relaciones Exteriores, destacaba que se pretendía “introducir una nueva agenda de corte intervencionista, con la intención de defender desde el exterior la democracia representativa... Por su carácter punitivo, excluyente y supranacional, las reformas propuestas a la Carta no harían más que propiciar la división interna, y en el caso de los Estados cuyos derechos soberanos se vieran afectados, conducirían al alejamiento e incluso al menosprecio por las decisiones que adoptara la OEA en ese sentido”<sup>181</sup>.

A esta intervención le siguió la del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina, Guido Di Tella, quien se encargó de marcar las diferencias con la posición mexicana. En ese sentido y reflejando el alto protagonismo que tuvo Argentina en la negociación, luego de resaltar la indiscutible tendencia de nuestros pueblos hacia la democracia, adelantaba que “en este contexto, la OEA no puede permitirse un retroceso a los tiempos de inercia e indiferencia a que la llevaron circunstancias hoy superadas, sino que debe fortalecer su compromiso con los propósitos y principios que la inspiran. Debe, asumir la responsabilidad de idear mecanismos eficaces para defender y fortalecer las democracias”<sup>182</sup>.

Otras intervenciones, como la del Representante Permanente del Brasil, destacaban que no podía haber contradicción entre la defensa de la democracia representativa y la soberanía de los Estados: “el molde jurídico dentro del cual la OEA debe moverse refleja un necesario y cuidadoso equilibrio entre la democracia y el pleno respeto a la personalidad de los Estados”<sup>183</sup>.

La delegación más activa en la citada Asamblea extraordinaria, fue la del Canciller de Venezuela, Fernando Ochoa, éste resumía la naturaleza de la reforma al decir que: “el mecanismo adoptado es gradual, con una causalidad específica y definida, de efectos y consecuencias claras. Debe utilizarse sólo en última instancia, una vez agotados todos los procedimientos creados por la Organización para la protección de la democracia y concretamente la resolución AG/RES.1080”<sup>184</sup>.

En 1991 se adoptó la Resolución 1080, que ante una interrupción de la democracia, prevé la convocatoria de una reunión inmediata de los Ministros de Relaciones Exteriores, para tomar decisiones relativas a acciones colectivas específicas.

## 1. h. Protocolo de Washington.

El Protocolo de Washington, ofrece otra herramienta para la defensa de la democracia introduciendo reformas a la Carta. La Organización tiene el derecho de suspender a cualquier Estado miembro cuyo gobierno democráticamente electo haya sido derrocado por la fuerza. Las negociaciones concluyeron incorporando el artículo 9º en la Carta, que literalmente dice: “Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las

<sup>180</sup> XVI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Ser. P/AG7CG/ ACTA 3 (XVI-E/92) 14 de diciembre de 1992, Anexo, 8.

<sup>181</sup> XVI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Ser. P/AG7CG/ ACTA 3 (XVI-E/92) 14 de diciembre de 1992, Anexo, 6.

<sup>182</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>183</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>184</sup> *Ibidem*, 8.

Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.

Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta”<sup>185</sup>.

Este Protocolo entró en vigencia en septiembre de 1997, luego de la ratificación de dos tercios de los países signatarios. Pero más allá del Compromiso de Santiago y el desempeño de la Unidad Para la Democracia (UPD), la Organización fue incapaz de alcanzar consensos en el establecimiento de sanciones efectivas contra sus miembros que alteraran el rumbo democrático de sus países. Ni la declaración mencionada, ni las consecuencias más críticas de los Informes de la UPD, podrían habilitar sanción alguna, salvo que la unanimidad de los miembros decidiera suspender la membresía de un país miembro<sup>186</sup>.

El trabajo de la OEA en materia de democracia representativa se centró en la supervisión de las elecciones periódicas en el hemisferio. Este trabajo necesitaba la aprobación del gobierno caso por caso, lo que le restó de inicio a la UPD la posibilidad de ser selectivo en los procesos electorales que debía supervisar. La técnica fue el establecimiento de una Misión de Observación Electoral (MOE) en cada proceso. Lo prioritario para la OEA fue, en muchos casos, desarrollar programas de capacitación específicos y no observar críticamente las fallas que eventualmente se pudieran producir. El sistema de informes fue lento e ineficaz en términos de una intervención que permitiera corregir los problemas detectados<sup>187</sup>.

Un ejemplo de ello fue la MOE enviada al Perú en 1995 para observar las elecciones presidenciales de ese año. La misión estuvo a cargo de un funcionario de la OEA sin un peso político suficiente como para poder incidir sobre las múltiples irregularidades denunciadas por la oposición. El Informe de la Misión llegó a constatar esas irregularidades, pero fue hecho público más de un año después de culminado el proceso electoral, lo que le restó importancia política<sup>188</sup>. Otros artículos de la Carta fueron modificados introduciendo elementos vinculados con la democracia. Uno de ellos es el combate contra la pobreza crítica, que condujo a que se incluyera, en el artículo 2°, como uno de sus propósitos esenciales de la Organización: “Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio” (literal g). El artículo 3° de la Carta, relativo a los principios, incluye un nuevo (literal f), que establece que “la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promo-

---

<sup>185</sup> Protocolo de Washington 14 de diciembre de 1992.

<sup>186</sup> Ciurlizza Javier, *op. cit.*, 172.

<sup>187</sup> *Ibidem*, 173.

<sup>188</sup> La MOE en las elecciones de 1995, fue dirigida por Santiago Murray, su trabajo fue criticado por no haber podido observar adecuadamente las irregularidades cometidas. CP/INF.3750/95.

ción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos<sup>189</sup>.

### 1. i. Declaración de Nassau.

En la “Declaración de Nassau”, adoptada con motivo del vigésimo segundo período ordinario de sesiones de la AGOEA, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación reafirmaron “su compromiso renovado e indeclinable con el fortalecimiento, la defensa y la promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en el hemisferio, y el imperio de la ley, dentro del marco de los principios de autodeterminación, no-intervención y solidaridad, consagrados en la Carta de la OEA<sup>190</sup>”.

### 1. j. Declaración de Managua.

Los Cancilleres y jefes de delegación reunidos con ocasión del vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la AGOEA, adoptaron la “Declaración de Managua” (1993), la cual abarca un aspecto hasta ahora no atendido en la Organización con respecto a la defensa de la democracia, la actuación preventiva.

En efecto, en el citado documento, los gobiernos luego de expresar la necesidad de consolidar estructuras y sistemas democráticos que alienten la libertad y la justicia social, salvaguardar los derechos humanos y favorezcan el progreso, y su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana<sup>191</sup>.

Declaran “su convicción de que la misión de la Organización no se agota en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales sino que requiere, además, una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como de un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno<sup>192</sup>”.

El resolutivo 4 de dicha Declaración pone énfasis en que “la consolidación de la democracia requiere iniciativas y programas tanto de prevención y estímulo...”. Este es el primer instrumento en el que se hace referencia específica a la prevención de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno. Hoy en día los mecanismos de defensa de la democracia en el marco de la OEA, ya mencionados precedentemente, se ponen en marcha una vez ocurrida la situación que afecta o amenaza la estabilidad democrática en un país miembro. Vale decir, no está previsto ningún mecanismo de actuación preventiva, cuando se den circunstancias que permitan presumir o anticipar las amenazas a la democracia<sup>193</sup>.

En 1995, los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en Haití, en ocasión del vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, adoptaron la llamada “Declaración de Montrouis: una nueva visión de la OEA”, en la que reafirmaron “que el ejercicio pleno de todos los derechos humanos es condición necesaria para una sociedad pluralista y participativa, así como para la vigencia de la democracia representativa...<sup>194</sup>”.

El Comité Jurídico Interamericano incorporó a su agenda de trabajo el tema de la democracia en el Sistema Interamericano con el objeto de analizar el derecho aplicable a las acciones de la

<sup>189</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 49.

<sup>190</sup> Declaración de Nassau, adoptada por el vigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

<sup>191</sup> Declaración de Managua adoptado por el vigésimo tercer período ordinario de sesiones de la AGOEA.

<sup>192</sup> *Ibidem*, **resolutivo 3.**

<sup>193</sup> Declaración de Managua, Resolutivo 4.

<sup>194</sup> Declaración de Montrouis, adoptado por el Vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, 1995.

Organización frente a hechos que implicaran un quebrantamiento del régimen democrático en alguno de los Estados miembros.

En el trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, se aprobó una resolución en la que los Ministros de Relaciones Exteriores crearon un fondo específico denominado “Fondo Especial para el Fortalecimiento de la Democracia”, financiado con contribuciones voluntarias con el fin de apoyar actividades para preservar, fortalecer y consolidar la democracia representativa en el Hemisferio<sup>195</sup>.

La disposición más importante está contenida en el resolutivo 2, donde se dispone “Encomendar al Secretario General a que, previa consideración del Consejo Permanente, disponga de los recursos del Fondo Especial con el fin de responder oportunamente, y en el marco del restricto respeto al principio de no-intervención consagrado en la Carta de la Organización, a la solicitud de asistencia del Estado miembro afectado por situaciones que, a juicio del Estado involucrado, afecten el desarrollo del proceso democrático o el ejercicio del poder por parte de su gobierno elegido democráticamente”<sup>196</sup>.

Este último párrafo resultó el más difícil de armar, dadas las alternativas que podría abrir una redacción determinada, y pese a que en definitiva es el gobierno del propio Estado peticionante -a través de su representante ante la Organización- el que hará la calificación. La redacción final de este párrafo, fue inspiración de la delegación Argentina que, apelando a la terminología del primer párrafo resolutivo de la resolución 1080, propuso la última parte del texto; a la vez que introdujo referencia a la “previa consideración del Consejo Permanente”, por ser este el máximo órgano político de la Organización y al que compete conocer primariamente -por convocatoria del Secretario General- aquellas situaciones que amenacen o pongan en peligro la democracia, pese a no existir una disposición específica en ese sentido en el texto de la Carta de la Organización<sup>197</sup>.

Esta resolución representó un avance en la prevención, aunque no prevé del todo un mecanismo para reaccionar anticipadamente, a menos que el propio Estado miembro involucrado -a través de su representante permanente ante la Organización- solicite la intervención de esta última. Conforme a esta resolución, el Estado miembro peticionante y sólo él hace la calificación y pone en marcha el mecanismo, independiente de la consideración que el asunto merezca en el ámbito del Consejo Permanente de la OEA.

Resulta conveniente considerar qué dice la práctica dentro del Sistema Interamericano en materia de democracia. La acción de los Estados en el Sistema Interamericano se ha expresado a través de las instancias detalladas precedentemente, orientadas al respeto, promoción, consolidación y defensa de la democracia. Sin duda que toda elaboración jurídica no nace espontáneamente sino es el fruto de una labor meditada y consultada, que a menudo reposa en prácticas o construcciones doctrinarias que han servido de inspiración a las políticas que los Estados adoptan frente a los golpes de Estado.

Es interesante señalar que, para algunos, la verdadera prueba de legitimidad para un Estado, nuevo o no, es su admisión en una organización multilateral mediante la ratificación de su instrumento constitutivo. Así, la Carta de la OEA, en su artículo 4, dispone: “Son miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta”<sup>198</sup>.

La asociación de la práctica del reconocimiento, incluido el mantenimiento de la condición de miembro de una organización multilateral, con la legitimidad democrática es relativamente reciente y este continente estuvo entre los primeros en marcar tal asociación, tanto en instrumentos de carácter regional, algunos contemplan lo que se ha dado en llamar “cláusula democrática”, como la Declaración de la III Cumbre de la Americas, la Carta Democrática Interamericana, o el MERCOSUR<sup>199</sup>.

<sup>195</sup> Asamblea General, Resolutivo 1. Celebrado en Windsor (Canadá), en junio de 2000.

<sup>196</sup> Resolutivo 2 del Trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Windsor junio de 2000

<sup>197</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 52.

<sup>198</sup> Artículo 4º Carta de la OEA.

<sup>199</sup> Alice, Mauricio *op., cit.*, 54.

La Carta modificada a través del Protocolo de Washington, convirtió a la OEA en el primer organismo regional que contempló la suspensión de un Estado miembro cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza<sup>200</sup>.

Fue el siglo XX el que vio desarrollarse una variada doctrina en materia de reconocimiento asociado a la legitimidad democrática. En este sentido, un precedente destacado en la materia ha sido la doctrina Tobar, que postula el no-reconocimiento de aquellos gobiernos en cuyo establecimiento hubiere intervenido la fuerza o cualquier otro elemento inconstitucional. En los Tratados centroamericanos, que recibieron dicha doctrina, se estipulaba que los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un Gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional<sup>201</sup>.

Es importante destacar que el Comité Jurídico Interamericano (CJI) menciona ambas doctrinas en su “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto”, recordando también el proyecto de resolución sobre “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente”, presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), el que recomendaba que las repúblicas americanas se abstuvieran de “otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del Continente y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de Estado contra gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos”<sup>202</sup>.

La Doctrina Estrada fue nuevamente sustentada por México en un proyecto de resolución que su Delegación presentó en la Novena Conferencia Americana, en él consideraba que “la práctica llamada *Reconocimiento expreso de Gobierno*, en tanto que constituye un juicio público sobre la legalidad del régimen gubernamental de un país, puede significar la intervención que proscribe...” Dicho proyecto establecía, asimismo, en su parte resolutive: “Queda definitivamente proscripta la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas”<sup>203</sup>.

El Comité Jurídico no llegó a formular el dictamen del caso, debido a que sus miembros no lograron convenir una fórmula que resolviera definitivamente el problema del reconocimiento de gobiernos de facto, existiendo sí acuerdo en que no era posible abolir una institución que constituía una necesidad práctica en las relaciones internacionales.

Los diversos postulados doctrinarios en materia de defensa de la democracia, vinculándola en este caso, con la teoría de la intervención, corresponde señalar la interrelación planteada en años recientes entre derechos humanos y democracia, la cual se ha visto tan pronunciada que, hoy se habla como un principio emergente del derecho internacional o capacidad jurídica para reclamar y exigir el ejercicio de la democracia, que tiene su correlato en una obligación de la comunidad internacional de actuar para proteger o promover la democracia.

La práctica de la Organización, en las distintas crisis o instancias en las que se produjo un atentado a la democracia y sus instituciones en algunos de los Estados miembros, ha apelado al mecanismo de la resolución 1080 en los casos más extremos, asumiendo en esas crisis un papel protagónico, y convocando a Reuniones Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores; como los casos de Haití, Perú y Guatemala. En otras, se han convocado Reuniones de Consulta, conforme a los artículos 61 y 62 de la Carta<sup>204</sup>.

<sup>200</sup> Artículo 9 Carta de la OEA.

<sup>201</sup> Enunciada en una carta que Carlos Tobar, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, dirigiera en marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas.

<sup>202</sup> Alice, Mauricio *op., cit.*, 55.

<sup>203</sup> *Ibidem*, 57 – 58.

<sup>204</sup> Art. 61: La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de órgano de Consulta. Art. 62: Cualquier Estado Miembro puede pedir que se convoque la Reunión de Consulta. La solicitud debe dirigirse al Consejo Permanente de la Organización, el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la Reunión.



El Sistema Interamericano, ha sido un ejemplo, del que abrevaron diversos esquemas de integración regional, en materia de mecanismos de promoción, fortalecimiento y defensa de la democracia. La vigencia y el respeto de la democracia se ha convertido hoy en día, en una de las piedras angulares del sistema interamericano, al que se ha vinculado estrechamente con la defensa y protección de los derechos humanos. Las cuestiones vinculadas con la legitimidad democrática, así como el debate en torno a reconocer la democracia como un derecho humano, han pasado a ser un tema de preocupación de las relaciones internacionales.

Desde el punto de vista doctrinario, en diversos ámbitos se viene sosteniendo que la democracia es un derecho humano, que podría ser exigible individual o colectivamente. El punto de partida está dado por la afirmación, de que existe un derecho al gobierno democrático en el derecho internacional, posición esta que -de consolidarse- produciría un giro en las concepciones tradicionales sobre la soberanía del Estado y sobre las reglas básicas del sistema internacional<sup>205</sup>.

El derecho a la participación política, activa y pasiva, contenido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 25 del Protocolo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. La afirmación de este derecho, que sus sostenedores califican como un “derecho emergente”, tienen diversas proyecciones al interior y al exterior de los Estados.

Así, desde la perspectiva liberal-democrática, tener un derecho individual a la participación política genera un derecho colectivo a separar del poder al gobernante que no cumple con sus deberes y funciones, lo que se desprende de la tesis según la cual la voluntad popular es la base de la autoridad del gobernante.

Internacionalmente, esto se traduce en un estándar legal para medir la legitimidad del régimen. Si un régimen es considerado ilegítimo, de acuerdo con la citada teoría democrática, los demás Estados tienen dos opciones: mantienen relaciones normales con el régimen no democrático o se abstienen de mantener tales relaciones<sup>206</sup>.

En el sistema interamericano, el reconocimiento de un derecho a la democracia está, por ahora, fuera de discusión como lo dejaron probado las negociaciones para la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, que pese a hablar de un derecho -desprovisto de todo sentido o interpretación jurídica- sólo reconoce una obligación en su artículo 1° “Los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y los gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”<sup>207</sup>.

En el estudio que ha realizado el Comité Jurídico Interamericano en relación con la Democracia en el Sistema Interamericano, se llega a una conclusión similar. Luego de analizar todos los antecedentes jurídicos interamericanos existentes respecto a la democracia, el citado órgano de consulta, constató que: “Todo Estado del Sistema Interamericano tiene la obligación de ejercer efectivamente la Democracia Representativa en su sistema y organización política. Esta obligación existe frente a la OEA y, para su cumplimiento, todo Estado del Sistema Interamericano tiene el derecho a escoger los medios y formas que estime adecuados”<sup>208</sup>.

En ese documento, luego de afirmar que la OEA tiene la competencia de promover y consolidar la Democracia Representativa en todos y cada uno de sus Estados miembros, el Comité Jurídico Interamericano resolvió que las situaciones descriptas en la Resolución 1080 constituyen incumplimiento de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa, encontrándose sujeto, a la obligación de restablecer dicho ejercicio efectivo<sup>209</sup>.

El Comité Jurídico Interamericano, ha venido manteniendo el tema de la “democracia en el sistema interamericano” en la agenda de sesiones de los últimos años, cuenta en su haber con

---

<sup>205</sup> Alice, Mauricio *op. cit.*, 60 – 61.

<sup>206</sup> Fox Gregory / Roth Brad (2000). *Democratic Governance and International Law*. New York: Cambridge University Press, 6.

<sup>207</sup> Carta Democrática Interamericana, Art. 1°.

<sup>208</sup> Comité Jurídico Interamericano RES. I-3/95, 23 de marzo de 1995.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

un Anteproyecto de Instrumento, Declaración o Tratado sobre la Democracia en el Sistema Interamericano. El primer preinforme sobre el tema, durante el LVIII período ordinario de sesiones en (Ottawa marzo 2001)<sup>210</sup>.

El preinforme concluye que existen elementos, sobre la base de las normas vigentes en el sistema interamericano, un estudio sobre el contenido de la obligación jurídica interamericana de ejercer efectivamente la democracia representativa, como una institución jurídica internacional, autónoma, específica y distinta de otras instituciones jurídicas internacionales<sup>211</sup>.

Vale decir, “se trata de analizar las características que un Estado debe tener para ser considerado como un Estado democrático, y determinar cuál es el derecho en esta materia, por un lado, y cuál es la voluntad política, por otro, sin mezclar ambos ámbitos”<sup>212</sup>.

La argumentación que hace el Comité sobre el tema, en su resolución CJI/doc.47/01 Democracia y Derecho Internacional, al reiterar que es obligación jurídica de los Estados miembros de la OEA practicar la democracia, a pesar de no existir en el ámbito interamericano ningún documento o instrumento internacional que defina que es la democracia. Esta carencia procura saldar el Comité Jurídico Internacional al proponer la elaboración en el seno de la OEA de una declaración internacional o de un pacto que defina en que consiste el deber jurídico de practicarla<sup>213</sup>.

La naturaleza e implicancias de las afirmaciones y estudios precedentes constituyen antecedentes de significativa importancia por su trascendencia jurídica y por la proyección que pueden tener a la hora de ser recogidos, en un documento político de alcance hemisférico o en un instrumento que tenga un carácter vinculante, bajo la forma de un protocolo modificatorio de la Carta de la OEA o a través de una convención específica<sup>214</sup>.

### III.2. Fortaleciendo el compromiso democrático: La Carta Democrática Interamericana.

El último instrumento adoptado en el seno de la OEA, en relación con la democracia, es la aprobación de la Carta Democrática Interamericana. El reconocimiento de un derecho a la democracia, está fuera de discusión, tal como lo dejaron probado las negociaciones para la elaboración de esta Carta, la cual reconoce en su artículo 1º “Los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y los gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”<sup>215</sup>.

El origen de esta propuesta se ubica en un discurso pronunciado en el Congreso peruano por, Javier Pérez de Cuellar, en el que destacaba las aspiraciones del Perú de participar activamente en la política internacional, “especialmente en la integración, en la consolidación de la América Latina como un actor internacional diferenciado; y en la promoción de una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces”<sup>216</sup>.

La proposición inicial de la Carta Democrática Interamericana fue presentada por el gobierno de Perú, poco antes de la Tercera Cumbre de las Américas, que se celebró en abril de 2001. En su Declaración de la ciudad de Québec, los mandatarios del continente afirmaron que el compromiso compartido con la democracia y el Estado de derecho es “una condición esencial”,

<sup>210</sup> Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, OEA. Ser.G.CP/doc. 3545/02, 28 de enero 2002, 47.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, OEA. Ser.G.CP/doc. 3545/02, 28 de enero 2002, 47.

<sup>213</sup> Resolución CJI/doc.47/01

<sup>214</sup> Alice, Mauricio *op., cit.*, 63 – 64.

<sup>215</sup> Carta Democrática Interamericana Art. 1º.

<sup>216</sup> Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Javier Pérez de Cuellar, ante el Congreso de la República, Lima, 11 de diciembre de 2000.

para la participación en el proceso de las Cumbres. Los líderes pusieron de relieve la necesidad de fortalecer la capacidad del hemisferio de responder a situaciones que amenazan la democracia, y encomendaron a sus cancilleres la redacción de una Carta Democrática, que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa<sup>217</sup>.

Esta iniciativa fue presentada en las reuniones preparatorias que, en el marco del Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres (GRIC), se llevaban a cabo para la III Cumbre de las Américas, para lo cual la Delegación del Perú fue enfáticamente apoyada por las demás delegaciones, que compartían los alcances de tal propuesta. Como resultado de ese proceso, la III Cumbre, celebrada en Québec, aprobó una Declaración cuyo párrafo sexto dice: “las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”<sup>218</sup>.

Ese mandato de los Jefes de Estado y de Gobiernos del hemisferio puso en marcha un ejercicio impulsado por la delegación del Perú, dirigido a negociar y presentar al XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, un proyecto de “Carta Democrática Interamericana”, elaborado sobre la base de los diversos instrumentos jurídicos Interamericanos vinculados con la democracia, especialmente la Carta de la OEA. Cabe destacar que, pese al empeño y voluntad de numerosas delegaciones, la Asamblea General de la OEA no pudo cumplir su cometido debido a la resistencia de varias delegaciones, particularmente la de Venezuela y otras de la Comunidad del Caribe (CARICOM), fundándose en distintas razones<sup>219</sup>.

En consecuencia, la Asamblea General se limitó a aprobar una resolución que aceptaba el proyecto de Carta Democrática Interamericana negociado informalmente con anterioridad a la AGOEA que serviría como documento de base, y encomendaba al Consejo Permanente “que proceda a fortalecer y ampliar, a más tardar el 10 de septiembre de 2001, el proyecto de Carta Democrática Interamericana, de conformidad con la Carta de la OEA, tomando en cuenta las consultas que los gobiernos de los Estados Miembros realicen de conformidad con sus procedimientos constitucionales y sus prácticas democráticas”<sup>220</sup>.

Una de las mayores dificultades planteadas durante las negociaciones tenía que ver con el hecho de que la citada Carta Democrática no se limitaba a reproducir o recoger los diversos instrumentos interamericanos en la materia, sino que iba más allá, al extender o aplicar procedimientos a situaciones que ya contemplan un mecanismo específico como el de la resolución 1080 ó el Artículo 9º de la Carta de la OEA; al innovar con figuras nuevas para el sistema interamericano, como la incorporación de la “Cláusula Democrática”, incluida en la Declaración de la III Cumbre de las Américas<sup>221</sup>.

En ese sentido, se presentaban dos posturas: la de aquellos que se resistían a innovar, fundados en que sólo puede hacerse por medio de una reforma a la Carta, y la de las delegaciones que presentaban una posición amplia y que entendían ver en este ejercicio no sólo una labor de recopilación de los instrumentos y figuras ya existentes, sino también su actualización sobre la base de la práctica y de las nuevas realidades y desafíos que enfrenta hoy la democracia, así como de las nuevas figuras o mecanismos que iban surgiendo en el ámbito hemisférico<sup>222</sup>.

En la reunión preparatoria, la Delegación Argentina propuso la incorporación de una “Cláusula Democrática”, que perseguía trasladar al ámbito de las Cumbres de las Américas un mecanismo ya adoptado en esquemas de integración regional, como el MERCOSUR y el mecanismo de concertación política de Tuxtla, que agrupa a México y los países de Centroamérica, en

<sup>217</sup> OEA Departamento de Información Pública Fortaleciendo el compromiso Democrático. <http://www.oas.org>

<sup>218</sup> Reuniones preparatorias para la III Cumbre de las Américas, abril de 2001, ciudad de Québec.

<sup>219</sup> AG/doc. 4043/01 Rev. 1, 5 junio 2001.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> Alice, Mauricio *op. cit.*, 65.

<sup>222</sup> *Ibidem*, 65.

relación con el denominado Plan Puebla Panamá, desde junio de 2001; o implícitamente, como la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana (CICA)<sup>223</sup>.

En Barbados, bajo el liderazgo de la Delegación Argentina, se negoció un texto que -venciendo una considerable resistencia inicial- alcanzó una fórmula de compromiso entre las delegaciones que querían ver cubiertas situaciones nuevas, como la de un gobierno democrático que muta en otro que no lo es (como lo ocurrido con Fujimori en Perú), y el caso tradicional de quebrantamiento o ruptura del orden democrático cuando un gobierno es despojado del ejercicio del poder. Como resultado de esa negociación, la III Cumbre incorporó en su párrafo quinto la propuesta Argentina, complementada ulteriormente por otras delegaciones con el siguiente alcance:

“Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto del sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y sub-regionales existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”<sup>224</sup>.

Este texto se presentaba, entonces, como uno de los pilares de la Carta Democrática y uno de los puentes que permitirían transitar entre dos momentos o realidades en materia de mecanismos e instrumentos de defensa de la democracia. Dicha cláusula constituía, a la vez, un nexo indiscutible y apuntaba a la convergencia entre el proceso de cumbres y la OEA.

En este sentido el Canciller Argentino, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, dijo en la Asamblea General de la OEA reunida en San José de Costa Rica: “Mi gobierno... reconoce la convergencia de la OEA con el proceso de Cumbres Hemisféricas, y ha sido la defensa de la democracia representativa la que se ha ocupado de corroborar esta afirmación. Acaso existe otra voz más autorizada que la de los primeros mandatarios del hemisferio. ¿Acaso existe otra institución más comprometida y calificada para proteger la democracia que la OEA?. Quizás, la obiedad de las respuestas nos eximia decirlo con la reiteración y la claridad que sólo quienes la denegaban con encomio exigían”<sup>225</sup>.

Luego de la Asamblea General de San José de Costa Rica, se abrió un período de consultas con los diversos gobiernos y con la sociedad civil, a partir de lo cual se reiniciaron las negociaciones respectivas en el seno de la OEA, las que desembocaron en su adopción por el Consejo Permanente, el 7 de septiembre de 2001, y en su posterior aprobación durante el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización<sup>226</sup>.

Este histórico documento, define la democracia y establece mecanismos para defenderla, otorga a los gobiernos del hemisferio un nuevo marco de acción colectiva para enfrentar los peligros que acechan a la democracia.

La Carta Democrática Interamericana es importante por las siguientes razones: Refleja la voluntad política y el compromiso colectivo de 34 naciones democráticas de centrarse en la de-

<sup>223</sup> Reunión preparatoria de la III Cumbre, llevada a cabo en Barbados 5 al 9 de marzo de 2001.

<sup>224</sup> Este fue el texto acordado en español durante la reunión preparatoria, en Québec, que tuvo lugar unos pocos días antes de la Cumbre. Sin embargo, la versión final del documento cambia esa redacción aparentemente por una mala traducción de la versión en inglés, que conserva el lenguaje originalmente acordado. El nuevo texto habla ahora de “ruptura o alteración constitucional del orden democrático”; como si existiera, como contraposición, una “alteración constitucional” de dicho orden. Alice, 2002: 66.

<sup>225</sup> Diálogo de Jefes de Delegación, XXX Asamblea General de la OEA, 5 junio 2001.

<sup>226</sup> XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización, celebrado el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú.

mocracia y define, por primera vez los elementos que los Estados miembros de la OEA, consideran esenciales para la democracia<sup>227</sup>.

Responde directamente a un mandato de los presidentes y primeros ministros, que en la Cumbre de las Américas de 2001, declararon que el hemisferio necesita mejorar su capacidad de respuesta frente a situaciones que amenazan la democracia. Establece procedimientos no sólo ante una interrupción formal de la democracia -como en el caso de un golpe de Estado- sino también cuando la democracia ha sido seriamente alterada y se encuentra bajo peligro. Fortalece los principios y prácticas democráticas que han evolucionado a través de los años en el marco de la OEA, ofreciendo otra herramienta para utilizar en la defensa de la democracia y en la evaluación de situaciones anómalas<sup>228</sup>.

La Carta Democrática representa el paso más reciente de un largo compromiso democrático de la OEA, asumiendo un activo papel en la defensa de la democracia de los países miembros, respetando el principio de no-intervención consagrado en su Carta. Las negociaciones emprendidas luego de Costa Rica se llevaron a cabo entre el 15 de agosto y el 7 de septiembre de 2001, y marcaron una reapertura del texto del proyecto de resolución, en su versión número 7, que era la adoptada en San José. La reapertura del texto hizo posible, la incorporación de nuevas propuestas que ampliaron el contenido y la estructura del documento original, como por ejemplo, la inclusión de un capítulo sobre “democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”<sup>229</sup>.

En las negociaciones se habían hecho presentes alternativas que oscilaban entre una resolución o declaración que se limitara a constatar las disposiciones ya contenidas en las diversas resoluciones adoptadas por la OEA en materia de democracia, así como las contenidas en la propia Carta; o bien, incorporar disposiciones novedosas que implicaran una modificación a contenidos de la Carta de Bogotá, en cuyo caso el único camino posible era el de un Protocolo modificador de dicha Carta<sup>230</sup>.

Se impuso finalmente una posición intermedia dada la necesidad y voluntad política de los Estados miembros de dar cumplimiento en tiempo y forma al mandato de la Asamblea General de la OEA. En efecto, adoptar la primera posición hubiese determinado un instrumento débil y de escasa trascendencia, no compatible con las aspiraciones de los pueblos y gobiernos del hemisferio; en tanto que la segunda postura resultaba imposible de cumplir, teniendo en cuenta el plazo límite establecido en la resolución acordada en la XXXI AGOEA, que prescribía su adopción antes del 30 de septiembre de 2001. El fracaso sufrido por la OEA en Costa Rica no podía repetirse en Lima, pues de pasar a ser un organismo con uno de los más avanzados esquemas y mecanismos de defensa de la democracia, la OEA podía llegar a ser considerada como ineficiente e improductiva<sup>231</sup>.

La Carta Democrática Interamericana, consta de un extenso preámbulo y de seis capítulos que vinculan la democracia con el sistema interamericano, los derechos humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza, el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, las misiones de observación electoral, y la promoción de la cultura democrática. Sin duda que la columna vertebral de la Carta Democrática Interamericana está constituida por el capítulo IV, Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática.

Los artículos 17º y 18º proporcionan el marco general, al decir: “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin

---

<sup>227</sup> OEA Departamento de Información Pública, <http://www.oas.org>. Fortaleciendo el compromiso Democrático

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> AG/RES. 1838 (XXXI 0/01), 5 de junio de 2001.

<sup>230</sup> Alice Mauricio, *op., cit.*, 68.

<sup>231</sup> *Ibidem*, 69.

de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática<sup>232</sup>.

Los citados artículos recogen, básicamente, el desarrollo y la base de la resolución 1080. La gran novedad se presenta con los artículos siguientes: 19, 20 y 21, pues adaptan y explicitan la terminología y el sentido de la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec. De igual modo, procuran cubrir las situaciones de amenazas posibles a un régimen democrático, tanto en su forma tradicional cuanto en las novedosas y recientes manifestaciones de alteración inconstitucional o ruptura del orden democrático<sup>233</sup>.

Los artículos 20 y 21 desarrollan cada uno de los dos supuestos contemplados en el artículo 19, adicionándole elementos del artículo 9º de la Carta (Protocolo de Washington), como por ejemplo, la realización de gestiones tendientes a la restitución de la situación al *status quo ante*. El artículo 21 prevé expresamente que, en caso de constatarse que se ha producido una ruptura del orden democrático en un Estado Miembro, la Asamblea General de la OEA podrá suspenderlo en su derecho de participar en la Organización. Es importante destacar que, si bien el artículo 20 no lo contempla expresamente, la Asamblea General podría acordar la misma medida suspensión en caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático<sup>234</sup>.

Está claro que, una vez superada la situación que motivó la suspensión, la Asamblea General de la OEA podrá disponer su levantamiento, conforme lo prevé el artículo 22 de la Carta. La aprobación de la “Carta Democrática Interamericana”, cuya eficacia y efectiva aplicabilidad determinarán el tiempo y la propia OEA, es un instrumento de significativa importancia y actualidad, que refuerza los mecanismos y procedimientos para la defensa y promoción de la democracia en el sistema Interamericano.

<sup>232</sup> Artículo 18º “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrán, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

<sup>233</sup> Artículo 19º: “Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.”

<sup>234</sup> Artículo 20º: “En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”.

Artículo 21º: “Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiese sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos. Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado”.

A poco de su adopción, trascendía una pregunta inquietante ¿podrá aplicarse la Carta Democrática Interamericana a un Estado miembro de la OEA en caso de que ocurra una de las situaciones contempladas en ella, si el gobierno de dicho Estado u otro cuestionara su procedencia desde el punto de vista jurídico, especialmente en el caso de los artículos 20 y 21, frente al artículo 9 de la Carta de la OEA? Las respuestas están divididas y aún no se ha producido semejante hipótesis<sup>235</sup>.

La Carta Democrática Interamericana tuvo su bautismo de fuego con la crisis democrática desencadenada en Venezuela, en abril de 2002. Si bien para algunos, la OEA y, con ella, la Carta Democrática Interamericana no terminaron de pasar el examen, no puede negarse que su aplicación oportuna fue determinante en lograr la restitución al poder del Presidente Hugo Chávez<sup>236</sup>.

Es de esperar que los particularismos y las posiciones de avanzada que plantearon algunas delegaciones en la negociación se dobleguen definitivamente ante la unánime aprobación de este instrumento, que lleva estampada en una Declaración adicional la firma de todos los Ministros de Relaciones Exteriores y jefes de Delegación del hemisferio que participaron en Lima de la XXVIII Asamblea General Extraordinaria de la OEA.

Reposa en la voluntad y la decisión de los Estados miembros de la OEA asegurar su valor, eficacia y vigencia en beneficio de la calidad y salud de la democracia en la Americas.

Hasta aquí hemos visto los instrumentos jurídicos y la doctrina interamericana en materia de democracia, que constituye el punto de partida lógico para comenzar a considerar el caso peruano, cuál ha sido la respuesta que la Organización de Estados Americanos, y el Sistema Interamericano en su conjunto, dando respuesta a esta crisis que amenazaba a la democracia de la región.

### III.3. Las Misiones de Observación Electoral: mecanismos para defender los estándares democráticos.

Los objetivos del presente acápite son analizar la influencia directa que existe entre el papel de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE / OEA) y la presión que ejerció en el proceso de democratización peruano.

En efecto, no se puede desconocer la importancia que revistió la labor de la MOE/OEA en el Perú no sólo en el ámbito interno, sino también, por sus implicancias en las democracias del continente americano. Por ello, la labor de la Misión de Observación Electoral debe ser analizada en dos ámbitos diferentes: el ámbito nacional y el ámbito internacional. La MOE/OEA es sin duda el eje que complementa las acciones nacionales e internacionales y legitima la presión internacional en el Perú<sup>237</sup>.

Los ideales y principios democráticos han estado siempre presentes en el Sistema Interamericano. La Carta de Bogotá, que da nacimiento a la Organización de los Estados Americanos (OEA), proclamó solemnemente en 1948 que “la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de esos Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”<sup>238</sup>.

Cuarenta años más tarde el Protocolo de Cartagena de Indias reafirmó enfáticamente este principio, incluyendo entre los propósitos esenciales de la Organización el de la promoción y consolidación de la democracia representativa. La firma de este último documento dio inicio a un

---

<sup>235</sup> Alice Mauricio, *op., cit.*, 71.

<sup>236</sup> Alice Mauricio, *op., cit.*, 72.

<sup>237</sup> *Ibidem*, 188.

<sup>238</sup> Sphear, Elizabeth (2002) *Observación Electoral Elecciones Generales Perú, 2001*. Washington: Unidad para la promoción de la Democracia, de la Secretaría General de la OEA. Serie Americas, N° 34, XI.

proceso de renovación del compromiso de los Estados miembros con la defensa y promoción de la democracia sin precedentes<sup>239</sup>.

En 1990, en el marco de la Asamblea General celebrada en Asunción Paraguay, la Organización decidió operativizar la defensa de los principios democráticos y de respeto de los derechos humanos. En esa ocasión, a propuesta del Secretario General de la Organización, Joao Baena Soares, se creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), encargada de organizar y coordinar el cumplimiento de las funciones de las Misiones de Observación Electoral. Además, se adoptó la Declaración de Asunción que consagró la decisión de los países miembros para trabajar juntos con el objeto de consolidar la democracia en el hemisferio<sup>240</sup>.

En este contexto, la Unidad para la Promoción de la Democracia, constituye uno de los instrumentos con que cuenta la OEA para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para fortalecer y consolidar las instituciones democráticas. La UPD ofrece un amplio programa de apoyo a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer tanto sus instituciones políticas como sus procedimientos democráticos<sup>241</sup>.

En la actualidad el mecanismo más difundido en América Latina es la constitución de Misiones de Observación Electoral. Resulta pertinente precisar en este punto, qué es una Misión de Observación Electoral. Según Manuel Rodríguez “es una *attacks force*, un grupo de tareas técnica y políticamente capacitado que va a petición de un país, en uso de su soberanía, que generalmente expresa un problema de correlación de fuerzas políticas, presiones e influencias. El objetivo de este mecanismo es contribuir a la realización de elecciones justas, equitativas, limpias y transparentes”<sup>242</sup>.

Las acciones de la OEA en el ámbito de la defensa de la democracia en los últimos años se han caracterizado por el desarrollo creciente de su capacidad de observación electoral. La OEA ha enviado Misiones de Observación Electoral, a varios países integrantes de la organización. Sin embargo, la Misión de Observación Electoral enviada al Perú reviste características que la singularizan y la distinguen de las misiones anteriores<sup>243</sup>.

Durante las últimas décadas el nivel de desarrollo en el ámbito normativo y en las concepciones políticas, ha propiciado la creación de mecanismos para la protección de la democracia de acuerdo a los estándares internacionales establecidos en los instrumentos y decisiones internacionales sobre democracia y derechos humanos.

Las Misiones de Observación Electoral se pueden constituir por mandato de cualquier organismo internacional. Ha sido una medida frecuente en el ámbito de las Naciones Unidas y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. Existen varios tipos de Misiones de Verificación Internacional, tales como:

“Misión de Coordinación y Promoción de Observadores Electorales: coordina la presencia de observadores internacionales, gubernamentales o no gubernamentales.

Misión de Observación Electoral: observa y verifica si las elecciones se adecuan o no a los estándares internacionales.

Misión de Verificación Electoral: comprende además de la observación, el análisis y la revisión de las normas jurídicas que regulan las elecciones y la estructura del Estado; revisa el padrón electoral y participa en el acto electoral realiza un conteo rápido de los votos.

<sup>239</sup> *Ibidem*, XI.

<sup>240</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 191.

<sup>241</sup> Spehar, Elizabeth, *op., cit.*, 13.

<sup>242</sup> Rodríguez Manuel, (2000) *El desarrollo del derecho humano a la democracia, IX Curso Internacional de Democracia y derechos humanos en el contexto económico latinoamericano*. Organizado por la Comisión Andina de Juristas, Santa Cruz de la Sierra, junio del 2000.

<sup>243</sup> Anicama, Cecilia, *op.,cit.*, 187



Misión de Organización y Supervisión Electoral: en estos casos previo asentimiento del Estado interesado, la Misión asume la labor de organizar todo el proceso electoral<sup>244</sup>.

El proceso de implementación de este mecanismo de protección de la democracia tiene su base normativa en la Carta de la OEA de 1948. En dicho instrumento internacional convergen las corrientes idealistas y realistas. La influencia de ambas corrientes explica la convergencia de dos principios fundamentales de la Organización que son: la defensa de la democracia como condición esencial para la estabilidad y la paz en el continente y el principio de no-intervención como expresión de la *Real Politik* en América<sup>245</sup>.

Por lo general, el trabajo de las misiones de observación electoral de la OEA se concentra en aquellos aspectos y mecanismos del proceso político electoral potencialmente vulnerables a diferendos o conflictos entre las partes involucradas o que pudieran afectar la integridad y transparencia de los resultados. En este sentido, las misiones siguen de cerca tanto los aspectos organizativos del proceso electoral como aquellos relacionadas con la política.

Entre los primeros, las misiones prestan especial atención a la aplicación de la legislación electoral, el desempeño del tribunal electoral, la organización de la logística electoral, el desarrollo de las campañas de educación cívica y el cumplimiento de las normas vinculadas a la inscripción de candidatos y electores. Entre los segundos, las misiones tienen en cuenta el desarrollo de la campaña proselitista, el comportamiento de los medios de difusión masivos, las actividades vinculadas a las elecciones de las organizaciones no gubernamentales y los actos del gobierno que pudiera tener repercusión en la evolución del proceso electoral<sup>246</sup>.

En el ámbito específicamente electoral, la UPD brinda asistencia y asesoramiento técnico a organismos nacionales electorales; organiza y envía misiones de observación electoral a los Estados miembros, que así lo solicitan, al Secretario General de la Organización. Es así que, “las actividades de la OEA en este campo se basan en la convicción de que el proceso electoral constituye una pieza fundamental de todo proceso de transición y consolidación democrática”<sup>247</sup>.

Enrique Obando señala que estos hechos produjeron un cambio significativo con relación al principio de no-intervención porque los Estados en lugar de reafirmar en forma categórica este principio establecieron que “proscribían todas las formas de intervención que interfirieran con la libre expresión de la voluntad popular”<sup>248</sup>.

Las misiones de observación electoral de la Organización se proponen: observar e informar al Secretario General sobre el proceso electoral, tomando como punto de referencia la Constitución y las normas electorales del país anfitrión; expresa el apoyo internacional existente a favor del proceso electoral; para colaborar con las autoridades gubernamentales, electorales y partidarias y con la población en general<sup>249</sup>.

Así, mismo para asegurar la integridad, imparcialidad y confiabilidad del proceso electoral; contribuir a afianzar una atmósfera de confianza pública y alentar la participación de la ciudadanía; y disuadirla de la comisión de posibles intentos de manipulación electoral; servir como conducto informal para lograr consenso en casos de conflictos entre los diferentes participantes en el proceso electoral y formular recomendaciones con el propósito de contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral<sup>250</sup>.

Para cumplir con estos objetivos, las misiones de observación electoral de la OEA despliegan observadores a lo largo del territorio nacional para dar seguimiento al desarrollo de las etapas

---

<sup>244</sup> *Ibidem*, 189 – 190.

<sup>245</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos Artículos 1° al 3°.

<sup>246</sup> Spehar, Elizabeth, Observaciones Electorales En Perú. Serie Americas, UPD/OEA N° 26, X.

<sup>247</sup> *Ibidem*, IX.

<sup>248</sup> Obando, Enrique (1999) *Democracia y Seguridad Hemisférica*, En: Análisis Internacional N° 6-7 Centro de Estudios Internacionales. Lima, 40.

<sup>249</sup> Spehar, Elizabeth, N° 26 *op. cit.*, IX - X.

<sup>250</sup> *Ibidem*, X.

del proceso electoral y presentar sus comentarios en un informe final. Las observaciones y estudios analíticos desarrollados por el equipo de observación electoral, combinados con la experiencia electoral adquirida por la OEA, permiten a la misión identificar con considerable precisión las debilidades del sistema y formular posibles soluciones. Por esa razón, los informes de las misiones incluyen por lo general una serie de recomendaciones tendientes a contribuir al fortalecimiento del proceso electoral<sup>251</sup>.

Es posible apreciar que los avances alcanzados en el ámbito de la defensa de la democracia en el hemisferio están vinculados al concepto de seguridad. Sobre el particular, existen varias resoluciones de la Organización que reconocen este vínculo. En el proceso de desarrollo político y normativo hemisférico descrito anteriormente, se ubica la Misión de Observación Electoral de la OEA que se crea como respuesta a una invitación del gobierno peruano y que llegó a Lima el 3 de marzo del 2000<sup>252</sup>.

De este modo, el Perú ha establecido un precedente con relación a la actuación de la OEA en cuestiones electorales. Dado que por primera vez la Organización envió una Misión de Observación Electoral de carácter permanente y sólo como consecuencia de los resultados alcanzados con la aplicación de este mecanismo se designa una Misión de Alto Nivel con un mandato específico para colaborar en los temas institucionales en el territorio de uno de sus Estados Miembros<sup>253</sup>.

Actualmente, resulta innegable que la OEA tenga los mecanismos adecuados para responder de manera efectiva a situaciones que afecten el sistema democrático en el territorio de cualquiera de sus Estados Miembros. Al respecto resulta necesario analizar las acciones de la OEA frente al caso peruano.

### III.4. La OEA en el proceso de democratización peruano a partir de 1992.

Mediante Decreto Ley N° 25418 fechado el 5 de abril de 1992, el Presidente Fujimori decidió “disolver” el Congreso, intervenir el Poder Judicial y paralizar el Tribunal de Garantías Constitucionales, violando la Constitución de 1979 respaldado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas<sup>254</sup>.

Estos actos provocaron la reacción de la OEA y la aplicación atenuada de los mecanismos previstos en la Resolución 1080. Frente a esta situación el Consejo Permanente de la Organización convocó a una Reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual adoptó tres resoluciones. Una de ellas señaló que “los graves acontecimientos ocurridos en el Perú afectan seriamente el orden institucional y alteran la vigencia de la democracia representativa en un Estado Miembro de la Organización”<sup>255</sup>.

A pesar de estas consideraciones la Reunión Ad-Hoc optó por hacer tan sólo una exhortación al gobierno peruano y resolvió “hacer un llamado para que se restablezca urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se ponga fin a toda acción que afecte la vigencia de los Derechos Humanos...”<sup>256</sup>.

Para tal fin, solicitó al “Presidente de la Reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que, junto con los Cancilleres que él invite y el Secretario General, se trasladen al Perú y promuevan de inmediato gestiones a fin de que se entable un diálogo entre las autoridades del Perú y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo con la participación de otros

<sup>251</sup> Unidad para la Promoción de la Democracia. Washington. OEA / Ser. D/XX SG/UPD/IL.26.

<sup>252</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 192.

<sup>253</sup> *Ibidem*, 193.

<sup>254</sup> Decreto Ley N° 25418 Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, publicado el 7 de abril de 1992. Esta norma se dejó sin efecto por Decreto Ley N° 26153 publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1992.

<sup>255</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 194.

<sup>256</sup> MRE-RES. 1/92 “Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú” OEA/Ser. F/V.2- 13 de abril 1992.

sectores democráticos, dirigido a establecer las condiciones y el compromiso entre las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático, dentro del pleno respeto a la separación de poderes, los derechos humanos y el Estado de Derecho”<sup>257</sup>.

Esta Misión de la OEA, estuvo encabezada por el entonces Canciller del Uruguay, Héctor Gross Espiel y el Secretario General de la OEA, Baena Soares, quién realizó tres visitas al Perú, en las que mantuvo entrevistas con representantes del gobierno y de los diversos sectores y de la oposición; concluyendo que se deberían convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente<sup>258</sup>.

Luego de más de un mes del autogolpe, la situación no tenía porqué mejorar. De hecho se agravó el contexto. El gobierno no había cumplido con los llamamientos que se le hiciera en la Resolución del 13 de abril de la OEA en el sentido que no se adopten “... nuevas medidas que continúen agravando la situación”<sup>259</sup>.

Las medidas adoptadas por el presidente peruano llevaron entonces al Secretario General de la OEA Baena Soares, a estimar procedente la invocación del mecanismo previsto en la resolución 1080, y a convocar una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización. En la reunión informal del Consejo Permanente, el Secretario General expresó que en Perú se había interrumpido el orden constitucional y proponía la inmediata convocatoria a una Reunión Ad-Hoc de Cancilleres, para analizar la situación planteada<sup>260</sup>.

En esa ocasión, el Representante del Perú manifestó que la decisión del Presidente tenía carácter temporal y transitorio, y obedecía a reiteradas obstrucciones por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, y a las políticas que impulsaba la administración de Fujimori para combatir el terrorismo y el narcotráfico<sup>261</sup>.

La sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, llevada a cabo el 6 de abril de 1992, se desarrolló sin la presencia de la delegación peruana, cuyo retiro fue justificado por su Embajador sobre la base de lo mencionado en la sesión informal. La mayoría de las delegaciones presentes, expresaron su rechazo a los hechos ocurridos en el Perú. El Representante Permanente de Estados Unidos, el Embajador Luigi Einaudi, anunció la suspensión, por parte de su país, de la ayuda económica y militar a Perú<sup>262</sup>.

Es importante destacar que, en dicha sesión del Consejo Permanente, todas las delegaciones expresaron su preocupación, su deseo de alcanzar una solución pacífica a la cuestión, y apoyaron la resolución presentada sobre la base de la resolución 1080. La única excepción fue México, cuyo representante Santiago Oñarte, luego de reafirmar su respeto al principio de no-intervención y a las normas del derecho internacional, dijo: “México considera que es exclusivamente al pueblo peruano, a sus dirigentes legítimos, e instituciones, a quienes corresponde la responsabilidad de encontrar las vías para superar la difícil situación que está enfrentando esa hermana nación”<sup>263</sup>.

El Consejo Permanente de la Organización, convocó a una Reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual adoptó tres resoluciones. En una de ellas se estimó que “los acontecimientos ocurridos en el Perú, afectan seriamente el orden institucional y alteran la vigencia de la democracia representativa en un Estado Miembro de la Organización”<sup>264</sup>.

---

<sup>257</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 194 – 195.

<sup>258</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 99.

<sup>259</sup> Ford, Elaine / Luna Félix (2001) *Análisis Cronológico de la situación política... op., cit.*, 338 – 339

<sup>260</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 97

<sup>261</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 97.

<sup>262</sup> Acta de la Sesión Extraordinaria, 6 de abril de 1992, OEA/Ser. G -CP/ACTA 897/92, 15.

<sup>263</sup> *Ibidem*, 15.

<sup>264</sup> MRE-RES. 1/92 “Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú” (OEA/Ser. F/V.2- 13/04/1992).

A pesar de estas consideraciones la Reunión Ad-Hoc optó por hacer tan sólo una exhortación al gobierno peruano “para que restablezca urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se ponga fin a toda acción que afecte la vigencia de los Derechos Humanos”<sup>265</sup>.

Para tal fin, se solicitó al “Presidente de la Reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que, junto con los Cancilleres que él invite y el Secretario General, se trasladen al Perú y promuevan un diálogo entre las autoridades del Perú y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, con la participación de otros sectores democráticos, dirigidos a establecer las condiciones y el compromiso entre las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático, dentro del pleno respeto a la separación de poderes, los derechos humanos y el Estado de Derecho”<sup>266</sup>.

El Consejo Permanente de la Organización, entonces, considerando que “los graves acontecimientos ocurridos en el Perú configuran una interrupción del proceso político institucional democrático de este país, resolvió deplorar los sucesos, instar a las autoridades peruanas que restablezcan, de inmediato, la absoluta vigencia de las instituciones democráticas, y convocar, ante la gravedad de los hechos, una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, conforme a la resolución 1080”<sup>267</sup>.

La Reunión tuvo lugar el 13 de abril, reiterándose, en esta oportunidad lo ya expresado en el seno del Consejo Permanente; optándose tan sólo por una exhortación al gobierno peruano y resolvió “hacer un llamado para que se restablezca urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se ponga fin a toda acción que afecte la vigencia de los derechos humanos, evitándose la adopción de nuevas medidas que continúen agravando la situación”<sup>268</sup>.

En el marco de la Conferencia celebrada en Bahamas, se llevo a cabo la segunda Reunión y se ratificó la necesidad de convocar a dichas elecciones, “tomándose conocimiento del compromiso contraído por el señor Presidente de la República del Perú de convocar a la elección en forma inmediata de un Congreso Constituyente, a través de un acto electoral rodeado de todas las garantías de libre expresión de la voluntad popular, de manera de restablecer la democracia representativa de su país”<sup>269</sup>.

Asimismo, se recomendó al Secretario General que “preste la asistencia que le fuere formalmente requerida, inclusive la observación electoral, para el pronto retorno del sistema democrático representativo”<sup>270</sup>.

En esa reunión mantenida en Bahamas, el propio Presidente Fujimori se comprometió a convocar a las mencionadas elecciones, cuya observación estaría a cargo de la OEA. Conforme a lo prometido, la elección se llevó a cabo en noviembre de ese año, con la presencia en el país de una Misión de Asistencia y Observación Electoral, todo lo cual determinó el cierre de la Reunión Ad-Hoc<sup>271</sup>.

La Reunión concluyó sus funciones cuando se instaló el Congreso Constituyente Democrático. De este modo, Fujimori logró realizar los objetivos establecidos en el “Manifiesto del 5 de abril” y evadir probables sanciones de la OEA en virtud de la aplicación plena de la resolución 1080<sup>272</sup>.

Es interesante recoger algunas intervenciones y posturas de países de la región frente a la crisis peruana. Así, el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Bernd Niehaus, luego de resaltar el sentido del Compromiso de Santiago de 1991, y el resurgimiento de la amenaza de un retorno a las dictaduras con los casos de Haití y Venezuela, decía: “Ahora nos enfrentamos al drama del Perú. Si ante él callamos y pasamos indiferentes, si las democracias de América

<sup>265</sup> *Ibidem*.

<sup>266</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 194 – 195.

<sup>267</sup> CP/RES. 579 (897/92), 6 de abril de 1992.

<sup>268</sup> MRE- RES.1/92 “Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú” (OEA/Ser. F/V.2 – 13 de abril de 1992)

<sup>269</sup> Reunión Ad Hoc de Ministros de RREE. Acta de la cuarta Sesión OEA/Ser. F/V.2/MRE/ACTA 4/92 18 de mayo de 1992.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 99.

<sup>272</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 195.

no hacemos nada para tratar de proteger el sistema democrático en el Perú, ¿qué destino nos aguarda?”<sup>273</sup>.

La canciller de Canadá, Bárbara McDougall, enfatizaba que estaba en juego la credibilidad de la OEA, un cuestionamiento que ha estado presente en casi todas las crisis y sobresaltos democráticos en la región. Añadía que, además, está en riesgo la credibilidad de cada uno de nosotros como democracias individuales. Expresando su temor de una propagación de la cuestión peruana a otras democracias. Fue terminante en apoyar una misión al Perú en caso que el Presidente Fujimori no esté dispuesto a cooperar o que los resultados de las discusiones no sean satisfactorios. Concluyó indicando que “Canadá presionaría a los Ministros de Relaciones Exteriores para que desarrollen un programa de sanciones que demuestre que la Organización está preparada para defender la democracia, como dice la Resolución 1080”<sup>274</sup>.

El Secretario de Estado norteamericano, James Baker, decía: “si la democracia constitucional es restaurada, podemos reabrazar a la nación y pueblo peruano y trabajar juntos para ayudar al Perú a superar sus difíciles problemas. Si Perú decide perseguir la vía solitaria e inaceptable del autoritarismo, nuestra solidaridad, nuestra cooperación y nuestra ayuda serán imposible”<sup>275</sup>.

El vice Canciller del Brasil, Marcos Castrioto decía: “mi país participa inspirado por nuestro propósito común de defensa vigorosa de la democracia representativa en el hemisferio, respetando el principio de no-intervención”<sup>276</sup>.

La Argentina acompañó en su totalidad la marcha de las negociaciones y de las acciones impulsadas por la OEA. Era la época en que Argentina miraba hacia el centro del escenario internacional y reconocía la promoción y fortalecimiento de la democracia, como uno de los pilares de su política exterior. En esa oportunidad, este país ocupaba la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río y la coordinación del Grupo de Países Amigos, lo que la ubicó en un plano de liderazgo formal, nunca visto en otra crisis hemisférica<sup>277</sup>.

En la sesión extraordinaria del Consejo Permanente, el Embajador argentino ante la OEA, leyó la Declaración Ministerial del Grupo de Río, aprobada en Buenos Aires, el 27 de marzo de 1992, en la cual se expresaba: “... su profunda preocupación de que son las propias instituciones democráticas las que deben proveer los mecanismos para superar, en democracia, las eventuales dificultades de orden político, económico o social que surjan en los países como consecuencia de factores internos o externos, y que, en caso alguno, tales dificultades pueden convertirse en pretexto para que, invocándose valores nacionales u otras motivaciones, se pretenda transgredir el ordenamiento jurídico institucional”<sup>278</sup>.

En las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores realizadas por la situación en Perú estuvo presente el Canciller argentino. El Ministro Guido Di Tella, comenzó aludiendo a los vínculos comunes entre ambos pueblos y expresó su deseo “de ayudar, de colaborar, de cooperar”. Seguidamente, enfatizó: “No nos olvidamos que el Perú tiene problemas gravísimos de terrorismo, de narcotráfico, de pobreza, de estancamiento, de corrupción. Pero no es violando la ley como estos problemas van a ser menores... La legitimidad del Gobierno ha disminuido drásticamente... Nos corresponde, por más dolor que nos cree, una condena inequívoca, una condena tajante, una reprobación total de lo ocurrido”<sup>279</sup>.

Con un mensaje visiblemente más duro y contundente como el expresado en las reuniones que mereció la crisis haitiana, pese a la mayor gravedad de esta última por haber desalojado virtualmente del poder al mandatario electo, el Canciller argentino recordó que “la democracia tiene que ser plena, tiene que ser representativa; no se puede inventar una democracia a base de referéndum”. Calificó como golpistas, a las nuevas autoridades peruanas, el Canciller Di Tella

---

<sup>273</sup> Reunión Ad Hoc de MRE, OEA/Ser. F/V.2/MRE/ACTA1/92, del 13 de abril de 1992, 19.

<sup>274</sup> *Ibidem*, 20 - 22.

<sup>275</sup> *Ibidem*, 30.

<sup>276</sup> Reunión Ad Hoc de MRE, OEA/Ser. F/V.2/MRE/ACTA1/92, del 13 de abril de 1992, 32.

<sup>277</sup> Alice, Mauricio, op., cit., 100.

<sup>278</sup> Acta de Sesión Extraordinaria, del 6 de abril de 1992, OEA/Ser. G-CP/ACTA 897/92, 13.

<sup>279</sup> Reunión Ad Hoc de MRE. (OEA/Ser. F/V.2.- MRE/ACTA1/92- 13 de abril de 1992).

afirmaba que, en el Perú, se ha violado la Constitución, la democracia, los derechos humanos, la libertad de prensa. Y dijo todo esto sin creer que estaba interviniendo en la política interna de otro país, ni violando el principio de no-intervención<sup>280</sup>.

En la Reunión del 18 de mayo, se reconoció la presencia del presidente Fujimori y la importancia de la Asamblea Constituyente, la cual dijo, debe ser elegida a través de un sistema electoral ortodoxo y no debería exceder de tres meses. Finalmente, instó al mandatario peruano a dialogar con la oposición en su país<sup>281</sup>.

La OEA fue nuevamente puesta a prueba. Para los partidarios de una visión pesimista estuvo lejos de conseguir por sí misma una restitución de la situación al estado anterior a la crisis planteada, pues tuvo que negociar y avenirse a los términos del Presidente Fujimori. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las organizaciones intergubernamentales no son más que aquello que sus Estados miembros quieren que sean. Estas organizaciones internacionales tendrán la eficacia y efectividad que el consenso y la voluntad política de sus miembros logren consolidar. No debe olvidarse que la OEA no goza de ningún tipo de autonomía en la adopción de decisiones y en su ejecución. Más aún, carece de una identidad y de un mecanismo de acción que le sea propio y le permita actuar en determinadas circunstancias<sup>282</sup>.

A partir de este razonamiento, difícilmente pueda esperarse una respuesta diferente a la alcanzada frente a la crisis peruana. Es indudable que, si bien la respuesta de la Organización fue inmediata y de monitoreo y negociación constante, una gran parte del resultado alcanzado se debió a la suspensión efectiva de la ayuda y a las presiones ejercidas bilateralmente por algunos países de la comunidad internacional, como Estados Unidos, España, Japón, la Unión Europea, el Grupo de Río, e instituciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

También contribuyeron de manera decidida al reencauzamiento de la situación, las enormes presiones internas ejercidas por la prensa, las fuerzas políticas y la intelectualidad en el país.

Es interesante recordar que la actitud asumida por los países del hemisferio no fue idéntica, y esa falta de simetría se reflejó en las discusiones y procesos de maduración de las acciones a emprender. Los países limítrofes o comprometidos en un proceso de integración con el Perú, no eran partidarios de medidas extremas, llegó a considerarse la idea de suspender a Perú de la OEA, apelando al precedente cubano y a la tesis de que sólo pueden ser miembros activos de la Organización, países que respeten la democracia representativa como forma de gobierno; lo que sería virtualmente integrado luego en el Protocolo de Washington<sup>283</sup>.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del paralelismo con la crisis en Haití, existieron considerables diferencias entre ambas situaciones. Por un lado, la crisis en Perú encontraba su génesis en el propio Jefe de Estado elegido democráticamente, y no en un golpe de Estado, como el caso haitiano, que había hecho desaparecer todo vestigio de institución democrática. En Perú, los militares estaban alineados con la decisión del Presidente Fujimori, mientras que en Haití habían desplazado al Presidente Aristide. Perú no había experimentado, como consecuencia de la crisis, situaciones de violencia generalizada con centenares de muertos, que si tuvo Haití. La posición del Perú en el hemisferio era relativamente mucho más fuerte que la de Haití y disponía de un cierto apoyo que evitaba una condena unánime y la adopción de medidas colectivas duras en contra de ese país.

El mecanismo previsto por la resolución 1080 funcionó y la presión que, en sí mismo representa, puso en marcha una respuesta que restituyó al Perú, en la senda de la democracia. Debemos tener en cuenta que de la invocación de la resolución 1080 a la medida de suspensión prevista en el artículo 9º de la Carta de la Organización, hay sólo un paso, y difícilmente un gobernante con expectativas de consolidarse en el poder, o al menos de mantenerse por unos años, se atreva a inmolarsé indefenso frente a la condena de la comunidad internacional<sup>284</sup>.

<sup>280</sup> Reunión Ad Hoc de MRE. Acta de la Primera Sesión OEA/Ser. F/V.2.- MRE/ACTA1/92- 13 de abril de 1992

<sup>281</sup> Reunión Ad Hoc de MRE. Acta de la cuarta Sesión OEA/Ser. F/V. 2/MRE/ACTA 4/92 18 de mayo de 1992.

<sup>282</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 102.

<sup>283</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 103.

<sup>284</sup> *Ibidem*, 104.

La OEA reaccionó al llamado *autogolpe*, sobre la base de los mecanismos que están a su alcance frente a situaciones que amenazan o efectivamente desestabilizan la democracia y sus instituciones en alguno de sus Estados miembros.

Pero como se manifestó anteriormente, la OEA carece de la fuerza suficiente para imponer por sí sola una medida determinada, si no se asienta sobre la cooperación y acción efectiva de sus miembros. La crisis fue resuelta sobre la base del respeto al principio de no-injerencia en los asuntos internos y un apego a la exigencia de encauzar a la nación en la búsqueda del compromiso democrático y del respeto a la soberanía popular.

#### 4. a. Posición de la OEA en las elecciones peruanas del 2000.

Fujimori era un viejo conocido del sistema interamericano, como lo señalamos a lo largo de este capítulo. No sólo por sus diez años ininterrumpidos en el poder, sino por las diversas ocasiones en que decisiones suyas fueron sometidas a escrutinio por los diversos actores del sistema interamericano, tanto en el ámbito de la burocracia de la OEA, como por los países miembros.

En abril de 1992, los cancilleres americanos lo conocieron directamente por primera vez en ocasión de una maniobra de salida del empantamiento internacional en el que se metió luego de disolver el Congreso y afectar las instituciones democráticas del país. En la Asamblea General de Bahamas, Fujimori concibió y proclamó un curso de restablecimiento de las formalidades que culminaron en una nueva Constitución.

En diversas ocasiones entre 1991 y 1995, Fujimori recibió presiones de los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá por la situación de los derechos humanos. El gobierno de los Estados Unidos siempre lo vio con desconfianza en el tema político, aunque la posición de ciertos actores claves de dicho país fuera generalmente favorable por el tema de la derrota de los grupos subversivos, el control de la economía, la apertura de inversiones y su desempeño en la lucha contra el narcotráfico.

Estados Unidos, principal actor por naturaleza del sistema interamericano, ha tenido una relación estrecha con Fujimori. Nunca le quitó la certificación, negada a la Colombia de Samper, sobre una conducta poco clara con relación a la lucha contra el tráfico de drogas, pero, al mismo tiempo, sus Informes Anuales sobre la situación de los Derechos Humanos no dudaba en criticarlo duramente por lo que consideraba actitudes poco democráticas.

Estaba crecientemente condicionado por la cercanía y eventual papel que Perú, podría jugar en el conflicto armado colombiano, teniendo en cuenta la negociación y posterior aplicación del Plan Colombia. Este país era, una prioridad estratégica para los Estados Unidos, todo lo demás quedaba sujeto a esa prioridad. La democracia en el Perú era, un factor importante, pero el éxito de la estrategia contra el narcotráfico lo era más aún. El panorama de la política de los Estados Unidos con relación al Perú, se complicó aún más con determinados eventos claves<sup>285</sup>.

Las relaciones entre Canadá y Perú han estado basadas en críticas abiertas por parte del primero en relación a la situación de los derechos humanos y la institucionalidad democrática. Al mismo tiempo, las inversiones canadienses en el Perú condicionaban a veces las respuestas más radicales que algunas ONGs canadienses demandaban de su gobierno. Sin embargo, la diplomacia canadiense estaba convencida, quizás con algo más de firmeza que el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que con Fujimori no se podía repetir la experiencia de la MOE de 1995<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Uno de ellos fue el caso de Baruch Ivcher propietario de uno de los más importantes canales de televisión. El gobierno usó procedimientos administrativos y judiciales de dudosa legalidad y abierta ilegitimidad para privarlo de su nacionalidad y, en aplicación de leyes nacionales, confiscarle sus acciones. El objetivo era acallar a un grupo de periodistas críticos contra el gobierno. Esto permitió al gobierno colocar al mando directivos más proclives a respaldar al régimen.

<sup>286</sup> Ciurlizza, Javier, *op. cit.*, 179.

Conviene señalar, que Canadá pone en juego su prestigio con cada MOE y ha sido el principal financiador auspiciador y mentor de la Unidad para la Promoción de la Democracia; ha buscado afirmar la agenda de derechos humanos de la OEA y hace algunos años entró de lleno al sistema interamericano de protección de los derechos humanos. El costo político para el gobierno canadiense de un Fujimori pasado por agua tibia era muy alto, aun teniendo en cuenta los intereses de sus empresas en Perú.

Costa Rica y Argentina fueron otros dos países que sostuvieron la hipótesis de una diplomacia agresiva con el gobierno peruano. El primero de los mencionados ha tenido desde hace varios años una actitud muy firme en relación al tema de los derechos humanos, teniendo en cuenta una tradición de afirmarse como sede de la Corte Interamericana en esa materia<sup>287</sup>.

El caso de Argentina era peculiar. Carlos Menem había sido derrotado en sus tempranas aspiraciones de seguir el camino de Fujimori hacia un tercer período presidencial y su candidato justicialista era derrotado por el radical De la Rúa, salido de una coalición en donde la imagen de Fujimori era la de amigo de Menem y cercano a los temas que precisamente disgustaban al nuevo gobierno. De la Rúa y su diplomacia estaban experimentando un giro que los situaría en posiciones contrarias a tratar con demasiada amabilidad a un gobierno que lograra hacer lo que Menem no pudo<sup>288</sup>.

Tales eran las posiciones de algunos gobiernos al momento de definir, en la sede de la Secretaría General de la OEA, la mejor forma de organizar la MOE en el Perú. Los Estados Unidos, Canadá y Costa Rica trabajaron en la búsqueda de una persona de nivel internacional y comprobada independencia. La selección recayó sobre el ex Canciller de Guatemala Eduardo Stein.

#### 4. b. Retiro de la competencia contenciosa de la CIDH.

Las elecciones presidenciales del 2000, por todas las consideraciones expuestas, fueron consideradas las más irregulares de la historia peruana. Era un momento crucial como para demostrar la eficacia de la organización hemisférica en la defensa colectiva de los principios democráticos. Pero las señales previas no eran muy alentadoras. Por un lado, el recuerdo de la MOE de 1995<sup>289</sup>.

Fue ingrato para los que buscaban una posición más fuerte y enérgica sobre Fujimori y los excesos en el uso de los recursos del Estado a favor de su candidatura. Por otro lado, el Perú había desafiado a un órgano del Sistema Interamericano, por medio del retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La tibia o nula reacción de los órganos políticos de la OEA con relación a desacatos abiertos de resoluciones del máximo órgano judicial interamericano, generaba un precedente sumamente negativo para la eficacia del sistema en su conjunto. ¿Cómo la OEA pensaba imponer formas democráticas, si ni siquiera era capaz de forzar el cumplimiento de órdenes judiciales internacionales?<sup>290</sup>

Teniendo en cuenta este contexto nada auspicioso, sorprendió a muchos el desarrollo de la Misión de Observación Electoral establecida en el Perú para las elecciones en el 2000.

#### 4. c. La Misión Stein: un proceso no limpio ni justo.

Nuevamente, ocho años después, el hemisferio volvía a oír hablar de Fujimori. Desde el denominado por muchos “autogolpe” de 1992, cuando cerró el Congreso y disolvió la Corte Suprema de Justicia, Fujimori arrastró para sus detractores el mote de “dictador”, pese a que revalidó

<sup>287</sup> *Ibidem*, 180.

<sup>288</sup> Ciurlizza, Javier, *op. cit.*, 180.

<sup>289</sup> La MOE en las elecciones en el Perú en 1995 fue dirigida por Santiago Murray y su trabajo fue criticado por no haber podido observar adecuadamente las irregularidades cometidas. CP/INF.3750/95 (Sp) 5/23/95.

<sup>290</sup> Ciurlizza, Javier, *op. cit.*, 187.



sus títulos en 1995, cuando en las elecciones presidenciales de ese año derrotó al ex Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar.

Aquellos sucesos serían recordados por algunos Cancilleres reunidos en ocasión del XXX período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Windsor (Canadá), en junio de 2000. En esa ocasión, el tema dominante pasó a ser otra vez la situación en Perú.

El Presidente peruano volvería a estar en el centro de la controversia al conseguir la segunda reelección, luego de un proceso electoral que enfrentó una severa crisis de credibilidad y que arrojó, conforme a las conclusiones de la Misión de Observación Electoral de la OEA en el Perú, “un cuadro de insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades que condujo a considerar el proceso electoral en su conjunto, como irregular...”<sup>291</sup>.

El 9 de abril de 2000, se llevaron a cabo nuevas elecciones presidenciales en Perú, en las que participaron el presidente Fujimori, y el opositor Alejandro Toledo. Luego de algunos días de escrutinio se confirmó que, como resultado de las elecciones -que habían sido precedidas de numerosas denuncias de fraude- ninguno de los dos candidatos habían superado el 50 % de los votos, con lo que se hacía necesario llamar a una segunda vuelta, la cual -conforme a los términos que exige la Constitución del Perú- se fijó para el 28 de mayo de 2000.

La primera vuelta electoral se vio ensombrecida por las denuncias de fraude e irregularidades manifestadas por parte de la oposición y diversos sectores nacionales y observadores internacionales que se dieron cita en el país. Según el informe de la MOE/OEA, enfrentó “una severa crisis de credibilidad” generada por la presencia de “inequidades, anomalías, problemas y peculiaridades” durante el proceso.

En sus consideraciones finales, el informe de la OEA señalaba que “la salud política de este proceso electoral y la consecuente estabilidad de la convivencia ciudadana demandan que el resultado final de la segunda votación presidencial tenga suficiente validez ante la población y sea plenamente aceptado”. “Lo ocurrido en la primera vuelta no brinda esas garantías”<sup>292</sup>.

La OEA envió conforme a la oportuna invitación del gobierno, una Misión de Observación Electoral. En este contexto, la misión de Stein en el Perú se encontraba en el fuego cruzado institucional de una OEA que buscaba afirmar su eficacia pero que se situaba en medio de contradicciones internas muy fuertes. Su Secretario General no brilló por iniciativas audaces y su puesto estaba estructuralmente condicionado a la voluntad de los órganos políticos de la Organización<sup>293</sup>.

Cuando la MOE en el Perú comenzó a hacer circular públicamente, sus observaciones acerca de las múltiples irregularidades del proceso electoral, la diplomacia peruana buscó limitar esas funciones apelando a la tradición silenciosa de las Misiones de Observación Electoral en otros países. Sus aspiraciones chocaron con el firme respaldo de Canadá y Estados Unidos, así como de la Unión Europea a la metodología empleada por Stein. Pero cuando las cosas llegaron al punto álgido del retiro de la MOE en los días anteriores a la realización de la segunda vuelta, las contradicciones internas de la OEA afloraron.

Un análisis de las irregularidades identificadas por la MOE/OEA, exige precisar el concepto de proceso electoral. Según Walter Antillón: “el proceso electoral excede en importancia a los procesos jurisdiccionales; tiene como protagonista a un país entero y toca un aspecto clave de su vida civil: la representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado”<sup>294</sup>.

Por lo tanto, el proceso electoral debe ser un “mecanismo completo y perfectamente adecuado a su fin, dado que el carácter democrático y auténticamente popular constituye la esencia misma de la forma electoral. Por lo cual el proceso electoral debe constituir un permanente ejerci-

<sup>291</sup> “Informe al Secretario General de la Misión de Observación Electoral de la Elecciones Generales en la Republica del Perú Año 2000”.

<sup>292</sup> Informe MOE/OEA 13 de mayo de 2000.

<sup>293</sup> Ciurlizza, Javier, *op. cit.*, 183.

<sup>294</sup> Antillón, Walter (1988) *Proceso Electoral*. En: Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 539.

cio democrático desde el principio hasta el final: democracia en la elección de los candidatos dentro de los partidos y alianzas; democracia en la palestra ideológica; democracia en la emisión del voto”<sup>295</sup>.

Hoy algunos pretenden circunscribir el concepto de democracia a la realización de elecciones libres. Para quienes defienden esta posición, sólo basta la participación de más de un candidato, realizar el escrutinio adecuadamente y proclamar a los elegidos para que exista un sistema democrático. Tal como afirma Claudio Grossman este concepto resulta peligroso porque permite calificar como “democráticos a gobiernos que de hecho o de derecho excluyen sectores de la sociedad y de la competencia política”<sup>296</sup>.

En este contexto, se debe ubicar el papel desempeñado por la MOE/OEA durante las dos fases del proceso electoral. Como se sabe, la primera fase culminó el 9 de abril, fecha en que los resultados del sufragio permitieron conocer la realización de una segunda etapa que culminó formalmente el 28 de mayo.

La Misión verificó la existencia de irregularidades en el proceso electoral relativas a los aspectos técnicos del sistema informático. La MOE presentó a la ONPE cuarenta puntos en relación a la superación de los problemas técnicos, tales como la transmisión de datos de las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE) hacia el servidor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)<sup>297</sup>.

Asimismo, la MOE señaló que para la realización de las elecciones era necesario prohibir el uso de fondos públicos y garantizar el libre ejercicio de actividades proselitistas por parte de los candidatos. Pocos días antes del 9 de abril, la OEA declaró que el proceso electoral en el Perú era viable debido a que existían dos condiciones: la primera era la presencia de candidatos en contienda y la segunda la voluntad de la población para ejercer su derecho de sufragio. No obstante, al mismo tiempo señaló que el proceso presentaba múltiples insuficiencias<sup>298</sup>.

En su quinto boletín la MOE se refirió a sus consideraciones establecidas en el boletín anterior y expresar que el proceso era viable no implicaba que era legítimo. Los resultados de la observación continua en el Perú se hicieron públicos a través de boletines informativos. Como consecuencia de los resultados de la Misión de Observación se produjo la reacción de la comunidad internacional. La labor de la MOE en el Perú hizo posible lograr la reacción de la comunidad internacional. Resultado de ello, fue la presión ejercida para la realización de una segunda vuelta del proceso electoral<sup>299</sup>.

En innumerables ocasiones Eduardo Stein sostuvo la necesidad de establecer controles efectivos para evitar el abuso de los recursos públicos y el acceso a los medios de comunicación, en particular la televisión de señal abierta. Además, realizó un conjunto de cambios en el sistema de cómputo y el esclarecimiento de los delitos electorales denunciados antes del 9 de abril. Estas cuestiones se plantearon teniendo como referencia las circunstancias verificadas durante la primera etapa electoral<sup>300</sup>.

En la segunda etapa, la MOE/OEA y la Defensoría del Pueblo participaron como observadores en las actividades realizadas por los tres grupos conformados por la ONPE. Estos se dedicaron a evaluar las modificaciones consideradas como necesarias para la realización de la segunda vuelta electoral. De este modo se evaluaron cuestiones relativas a los sistemas de cómputo y a la gestión y capacitación electoral<sup>301</sup>.

La MOE / OEA coordinó constantemente con distintos sectores gubernamentales y de la sociedad civil. Publicó 12 boletines especiales en los que dejó constancia de su labor de seguimiento

<sup>295</sup> *Ibidem*, 539.

<sup>296</sup> Grossman, Claudio (1993) *Democracia, derechos humanos y no-intervención en la organización de Estados Americanos*. En: Cuadernos de análisis jurídico N° 26. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales. Santiago, 175.

<sup>297</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 198.

<sup>298</sup> MOE / OEA, Tercer Boletín, abril de 2000.

<sup>299</sup> MOE / OEA, Quinto Boletín 24 de mayo de 2000.

<sup>300</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 199.

<sup>301</sup> *Ibidem*, 199 – 200.

del proceso electoral. Pero sucesivamente, se fueron detectando e intensificando más irregularidades y se hicieron imperativas las exhortaciones de la MOE dirigidas a las entidades electorales y al gobierno en conjunto a fin de postergar la fecha de la segunda vuelta dado que no era factible su realización en condiciones equitativas y justas.

Sin embargo, el abuso del poder impidió la implementación de las medidas que legítimamente exigió el pueblo peruano. Frente a esa situación el jefe de la MOE/OEA afirmó “me sigo sintiendo como caminando descalzo sobre vidrios rotos”<sup>302</sup>.

Los innumerables cuestionamientos, de que era objeto el sistema de cómputo por parte de la MOE/OEA y de diversos observadores internacionales, de los que diversos países, se hicieron eco, desataron intensas presiones, que pugnaban por una postergación de la segunda vuelta electoral, por el término de 10 días, para que se superaran los problemas técnicos, de este modo se acreditaría que el sistema estaba en adecuadas condiciones para el acto electoral. La respuesta oficial del gobierno fue que no podía alterarse el mecanismo dispuesto por la Constitución; la ONPE, aseguró que su sistema informático estaba expedito, la segunda vuelta se mantenía para el 28 de mayo. Los comicios se llevaron a cabo en fecha acordada, otorgándole a Fujimori una abrumadora victoria frente al candidato Toledo, quien pese a haber anunciado que no participaría en el acto comicial, nunca retiró formalmente su candidatura. Este acto electoral, se llevó a cabo sin la observación de la MOE/OEA, que decidió retirarse del país<sup>303</sup>.

El debate del tema llegó al seno del Consejo Permanente en su sesión del día 31 de mayo, convocada para recibir el informe del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en el Perú.

Este informe, que entonces tenía carácter de preliminar, indicaba en su primer párrafo que “la MOE/OEA, desde su observación, no pudo identificar y comprobar cambios sustantivos que permitieran remontar y superar los problemas registrados en la primera vuelta electoral, debidamente consignados en sucesivos boletines de la Misión, arrojando su balance general del proceso la persistencia de un cuadro de insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades que condujo a considerar el proceso electoral en su conjunto como irregular, aplicando una de las categorías que para la calificación de las elecciones contempla el Manual para la Organización de Misiones de Observación Electoral, emitido por la Secretaría General de la OEA”<sup>304</sup>.

Las irregularidades identificadas en el Informe Final del Jefe de la Misión de Observación afectan dos aspectos fundamentales para la existencia de un Estado democrático de derecho. Tales aspectos son: el goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos y las cuestiones legislativas e institucionales que condicionaron la falta de legitimidad y credibilidad del proceso<sup>305</sup>.

#### 4. d. Obstáculos para el goce y ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos.

En esta esfera destacan la violación de la libertad de expresión y de prensa y de los derechos políticos. Las irregularidades cometidas durante el proceso electoral configuraron violación de los derechos humanos. La Misión sostuvo que la contienda electoral “privó al pueblo peruano de la posibilidad de contar con una oferta plural sobre propuestas de gobierno, transformando el debate en una verdadera guerra sucia”<sup>306</sup>.

Por tanto, el Estado no respetó ni garantizó el goce y ejercicio del derecho a la democracia y los derechos de participación política. Esta situación fue evaluada por la Comisión Interameri-

---

<sup>302</sup> Revista Caretas N° 1614, entrevista al señor Eduardo Stein, 22.

<sup>303</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 156.

<sup>304</sup> MOE, Elecciones Generales año 2000. Informe Preliminar al Secretario General, Washington DC. 31 de mayo del 2000.

<sup>305</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 200 – 201.

<sup>306</sup> MOE/OEA Boletín N° 12, 4.

cana de Derechos Humanos (CIDH). Desde su creación en 1959, la práctica de la CIDH ha contribuido al desarrollo de la protección de los derechos humanos.

En especial, con relación al contenido de los derechos a la democracia y a la participación política por medio de elecciones libres y justas. En este sentido, se ha establecido que la protección de estos derechos no es de competencia exclusiva de los Estados, por tanto es legítima la reacción condenatoria de la comunidad internacional, ejemplo de ello es la supervisión del cumplimiento de estos derechos durante el régimen de Somoza en Nicaragua en 1979<sup>307</sup>.

Con relación a este proceso electoral peruano, la CIDH respaldó las consideraciones del Informe Stein y señaló que este proceso peruano no reunió los requisitos mínimos exigidos en un sistema democrático y de respeto a los derechos humanos. Por lo tanto, la CIDH consideró que “el lapso que dure el próximo mandato presidencial estará caracterizado por haber sido obtenido en violación al derecho de los peruanos de votar en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana”<sup>308</sup>.

Cabe destacar que el Perú es parte en este tratado internacional y por tanto es responsable internacionalmente por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la convención.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos no se discute la relación de interdependencia que existe entre los derechos humanos y la democracia. Incluso se esbozan consideraciones sobre el contenido del derecho humano a la democracia. Al respecto, Manuel Rodríguez sostiene que la democracia es “el derecho a tener derechos”. Esta frase resume la esencia de este derecho que constituye el ámbito esencial para el goce y ejercicio de cualquier otro derecho humano. Sólo en un sistema democrático es posible el goce y ejercicio de los otros derechos humanos y el logro del desarrollo humano<sup>309</sup>.

#### 4. e. Cuestiones legislativas e institucionales que afectaron la legitimidad y credibilidad del proceso.

Uno de los puntos esenciales del Informe de Stein radica en el reconocimiento de que los hechos ocurridos durante el proceso electoral, son el resultado de las medidas adoptadas por el gobierno peruano desde el 5 de abril de 1992. En este sentido, la Misión de Observación concluyó que en el Perú no era posible la realización de un proceso electoral equitativo y justo debido a que no existe el respeto a la institucionalidad ni al Estado de derecho lo que impide la vigencia de un sistema democrático. Siendo uno de los problemas principales la existencia de una candidatura cuestionada como inconstitucional<sup>310</sup>.

El Canciller Stein acudió a Washington a rendir su informe; y lo que encontró fue un conjunto de diplomáticos que no tenían consenso suficiente como para aplicar el mecanismo contemplado en el Compromiso de Santiago al caso peruano. Los supuestos eran dudosos, pues el fraseo del propio acuerdo hemisférico fue intencionalmente oscuro. Las irregularidades en un proceso electoral no configuraban interrupción del proceso democrático, para algunos<sup>311</sup>.

En los corredores de la Organización se organizaron dos bloques. Uno buscaba la aplicación del Mecanismo y una línea dura con lo que consideraban un desafío a la Organización. Otros pensaban que eso era ir demasiado lejos. Algunos finalmente, se oponían a generar un precedente de diplomacia activa en una Organización acostumbrada a los diálogos tibios y soluciones postergadas. El resultado fue la Resolución que estableció una agenda de democratización y encargó al Secretario General Gaviria y al Canciller de Canadá el establecimiento de una Secretaría Permanente de la OEA en Lima.

<sup>307</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 201.

<sup>308</sup> OEA/ Ser. L /V/II. 106 Doc. 59 rev. CIDH Segundo informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, capítulo IV, párrafo 71, Washington, 2000.

<sup>309</sup> Rodríguez; Manuel (2000) *El Desarrollo del Derecho Humano a la Democracia... op., cit.*

<sup>310</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 203.

<sup>311</sup> Ciurlizza, Javier, *op., cit.*, 184.

Esto de por sí era un mecanismo sin precedentes en la organización hemisférica. Por primera vez la OEA asumía una función activa en un país que no había pasado por un golpe de Estado abierto. Pero el “techo” estructural de la OEA se genera a partir de los mecanismos que esa Secretaría Permanente podía utilizar. La función de “mediación” o de simple “facilitador” fue asumida por el ex canciller de la República Dominicana, Latorre<sup>312</sup>.

En ese ámbito la MOE realizó labores de observación y verificación de las acciones adoptadas por el gobierno en el marco del proceso electoral. No obstante, las gestiones realizadas por la MOE fueron cuestionadas por los sectores cercanos al gobierno por considerarlas como un ejercicio excesivo de su competencia. Esto denota que la verdadera intención del gobierno en relación a la Misión de Observación fue contar con un grupo de observadores internacionales sumidos en el absoluto mutismo que con su presencia avalara los vicios del proceso. Estas circunstancias y la falta de voluntad política para corregir las irregularidades del proceso electoral configuraron un proceso no limpio ni justo<sup>313</sup>.

#### 4. f. Perspectivas para el establecimiento de un sistema democrático en el Perú.

Las acciones realizadas por el gobierno para perpetuar el ejercicio arbitrario del poder se consumaron el 28 de mayo. De ese modo, dos meses después se instaló un régimen carente de legitimidad. Como resultado de ello, la OEA adoptó la decisión de coadyuvar al proceso de democratización en el Perú.

El 30 de mayo el jefe de la Misión de Observación informó ante el Consejo Permanente que dos grandes condicionaron negativamente el proceso electoral peruano. El primero fue el relativo al cuestionamiento de la validez de la tercera candidatura consecutiva del presidente Fujimori. Lo que determinó que tenga el control del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes del Estado. El segundo tema se encontró vinculado al proceso electoral per se. A pesar de que la delegación peruana pretendió desautorizar a Eduardo Stein, el 31 de mayo el Consejo Permanente decidió elevar el informe preliminar de la Misión de Observación a la XXX Asamblea General de la Organización<sup>314</sup>.

El debate del tema llegó al seno del Consejo Permanente en su sesión del día, convocada para recibir el informe del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en el Perú. Ese informe, que entonces tenía carácter de preliminar, indicaba en su primer párrafo que la MOE/OEA, desde su observación, no pudo identificar y comprobar cambios sustantivos que permitieran remontar y superar los problemas registrados en la primera vuelta electoral, debidamente consignados en sucesivos boletines de la Misión.

Arrojando su balance general del proceso la persistencia de un cuadro “de insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades que condujo a considerar el proceso electoral en su conjunto como irregular, aplicando una de las categorías que para la calificación de las elecciones contempla *el Manual para la Organización de Misiones de Observación Electoral*, emitido por la Secretaría General de la OEA”<sup>315</sup>.

El informe Stein identificó la vulneración del “proceso político institucional”, lo que podría haber justificado la convocatoria del Consejo Permanente de la Organización o una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA en virtud de lo dispuesto en la resolución 1080<sup>316</sup>.

En el intenso debate generado a partir de la presentación del informe, en la reunión del Consejo, se dejó en claro que la Organización no estaba en condiciones de adoptar ninguna medida

---

<sup>312</sup> Ciurlizza, Javier, *op., cit.*, 185.

<sup>313</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 203.

<sup>314</sup> MOE Elecciones Generales año 2000, Informe Preliminar al Secretario General, Washington DC, 31 de mayo de 2000.

<sup>315</sup> MOE Elecciones Generales año 2000, Informe Preliminar al Secretario General, Washington DC, 31 de mayo de 2000.

<sup>316</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 204 – 205.

en contra del gobierno de Fujimori. La mayoría de los países latinoamericanos, encabezado por México y Brasil, insistieron en reafirmar el principio de no-intervención, restando consenso a una iniciativa de Estados Unidos para que se pusiera en marcha el mecanismo de la resolución 1080<sup>317</sup>.

Este último país, quedó solo en su postura hasta que vio un resquicio para avanzar su iniciativa cuando el Representante Permanente de Guatemala propuso la convocatoria, no ya a una Reunión Ad Hoc como perseguía Estados Unidos conforme al mecanismo de la Resolución 1080, sino a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en el marco de lo previsto en los artículos 61 y 62 de la Carta de la OEA<sup>318</sup>.

### *f.1 La Asamblea de Windsor.*

Sin embargo, pese a existir pronunciamientos expresos de condena al Perú por algunas delegaciones, entre ellas Costa Rica y Panamá, tampoco se acogió esta propuesta. Dada la proximidad de la Asamblea General de la Organización, del XXX período que se llevó a cabo del 4 al 6 de junio, en Windsor (Canadá), se decidió diferir el tratamiento del proceso electoral peruano a la atención de los Ministros de Relaciones Exteriores, que se reunirían en la mencionada ciudad canadiense<sup>319</sup>.

En la Asamblea General de la OEA en Windsor, el tema Perú fue objeto de consideración en dos oportunidades. Por un lado, estando pendiente el tratamiento de un proyecto de resolución, éste comenzó siendo tratado privadamente entre los Cancilleres el domingo 4 de junio, luego de la inauguración formal; continuando el lunes 5 de junio en una reunión paralela al plenario, que adoptó dicha resolución. La otra ocasión, prevista para tratar el proceso electoral peruano, fue como segundo tema del diálogo de Jefes de delegación, con la aprobación de la resolución<sup>320</sup>.

Es importante destacar que la cuestión de Perú absorbió toda la atención de la Asamblea General, la que se vio “peruanizada” por la mayúscula atención que generó entre todas las delegaciones participantes, así como entre los medios de prensa y ONGs, que concurrieron a la cita de Windsor<sup>321</sup>.

La respuesta de la OEA no colmó las expectativas iniciales que esperaban no sólo una condena sino la adopción de sanciones concretas contra el gobierno de Fujimori, la Organización respondió sobre la base del consenso y de la voluntad política real del hemisferio.

Es importante insistir en que la OEA no es capaz de desvincular su accionar de la voluntad de sus Estados miembros. Son estos últimos los que, en definitiva, impulsan, negocian y consagran las medidas adoptadas. En ese sentido, cabe preguntarse que medidas podría haber adoptado la Organización. Desde el punto de vista jurídico, no es posible considerar otras medidas que las que expresamente prevé la Carta, las que deben adoptarse con la mayoría requerida.

En este contexto, la XXX Asamblea General de la Organización adoptó la resolución 1753 bajo el título “Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA en Perú” hace referencia, en su parte considerativa, a los instrumentos interamericanos relativos a la democracia Compromiso de Santiago, Declaración de Managua, y Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres Hemisféricas de Miami (1994) y Santiago (1998)<sup>322</sup>.

Esta Resolución tomó nota de las conclusiones presentadas en el informe de la MOE, y expresó su preocupación de que “la credibilidad del proceso y el resultado de estas elecciones ha sido

<sup>317</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 157.

<sup>318</sup> *Ibidem*, 157.

<sup>319</sup> Acta sobre los debates y desarrollo de la sesión del Consejo Permanente CP/ACTA 31 de mayo de 2000.

<sup>320</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 157-158.

<sup>321</sup> *Ibidem*, 158.

<sup>322</sup> OEA/Ser. P, AG/RES. 1753 Resolución de la Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú, 5 de junio del 2000.

menoscaba por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes”<sup>323</sup>.

## f.2. La Misión de Alto Nivel Axworthy-Gaviria.

Dicha Resolución, contiene párrafos considerativos muy duros. Opta la designación y el envío de una misión de alto nivel conformada por el Presidente de la Asamblea General de la OEA, el Canciller canadiense Lloyd Axworthy, y el Secretario General de la OEA, César Gaviria. Ambos representaban las tendencias que existían en el seno de la OEA frente a la situación peruana. El primero representa una postura enérgica a favor de la defensa de la democracia; mientras que el segundo tenía una posición considerablemente más flexible sobre el tema<sup>324</sup>.

Para Axworthy la solución en el caso del Perú resultaba importante porque los resultados de su labor se proyectaron a la Cumbre de Jefes de Estado que se realizó en Québec, Canadá en el 2001. Esta resolución incorporó en su texto las conclusiones del Informe Stein y creó la Misión Axworthy-Gaviria.

El valor sustentatorio que se otorgo al Informe de la MOE/OEA en Perú representa el reconocimiento concreto de la relación causa y efecto que existen entre la labor de la MOE/OEA y la presión de la comunidad internacional en virtud de la responsabilidad que esta última tiene frente a circunstancias que conlleven la interrupción del sistema democrático en el mundo<sup>325</sup>.

La decisión adoptada por la OEA estableció que “... la credibilidad del proceso y del resultado de esas elecciones ha sido menoscabada por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes”<sup>326</sup>.

Por lo tanto, la resolución 1753 no constituyó una convalidación o reconocimiento del proceso electoral peruano ni tampoco del gobierno de Fujimori como algunos sectores cercanos al gobierno han permitido aseverar. En su lugar representó un cuestionamiento a la legitimidad del proceso electoral y del gobierno de Fujimori. Expresó el ejercicio de una tutela internacional para proteger los derechos de millones de peruanos frente a un gobierno ilegítimo<sup>327</sup>.

Sin duda alguna, la OEA pudo haber adoptado decisiones condenatorias contra el Perú. Sin embargo, no existió la voluntad política necesaria para ello. En su lugar, la Organización otorgó al gobierno peruano la oportunidad de permanecer en el poder a condición de cumplir ciertas sugerencias o propuestas.

Nadie pudo garantizar el cumplimiento de las propuestas por parte del gobierno peruano. En particular, si se consideran las acciones arbitrarias del gobierno, después de las decisiones adoptadas en Bahamas frente al autogolpe de Estado que se produjo el 5 de abril de 1992. Esta situación ha provocado que un importante número de observadores políticos perciba con escepticismo la cuestión relativa a la capacidad de la OEA para presionar al gobierno a la vuelta de la democracia<sup>328</sup>.

La Organización perdió el eje de su acción al abandonar prematuramente el meollo del asunto relativo a la ilegitimidad de las elecciones. En especial, porque tanto la MOE como su órgano principal en materia de Derechos Humanos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) habían denunciado la ilegitimidad del proceso debido a las irregularidades verificadas durante su realización.

<sup>323</sup> Asamblea General de la OEA / doc. 3928/00 Rev. 3 – 5 junio 2000.

<sup>324</sup> La XXX Asamblea General de la OEA, adoptó la Resolución 1753, conformando una Misión de Alto Nivel, encargada de analizar y evaluar el caso peruano entre el 27 y 29 de junio del año 2000.

<sup>325</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 205 – 206.

<sup>326</sup> OEA/Ser. P, AG/RES. 1753 Resolución Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú, 5 de junio del 2000.

<sup>327</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 206.

<sup>328</sup> *Ibidem*, 207.

Por tanto, no existió coherencia entre las conclusiones de la Misión Stein y de la CIDH y la adopción por parte de la Asamblea General de la OEA de una posición conciliadora, a pesar de la aprobación del informe de la Misión de Observación Electoral en el Perú.

Esta acción fue un elemento que se reflejó entre los puntos de discusión propuestos por la OEA entre los cuales, no figura el tema de la realización de nuevas elecciones. Si los sucesos posteriores no hubieran ocurrido para que Fujimori abandone el poder, lamentablemente hubiera ejercido su mandato durante los próximos cinco años.

La Misión de Alto Nivel fue precedida por un grupo de Avanzada que visitó Lima entre el 19 y 21 de junio y estuvo a cargo del representante permanente de Canadá ante la OEA, Peter Boehm y del jefe de gabinete del Secretario General, Fernando Jaramillo. Esta Misión sostuvo entrevistas con los representantes del gobierno y de la sociedad civil y se encargó de realizar gestiones de coordinación para la visita de la Misión de Alto Nivel. Se caracterizó por una falta de estrategia que se reflejó en la ausencia de objetivos específicos, condiciones que buscaban el cumplimiento ineludible por parte del gobierno<sup>329</sup>.

El envío de una misión de alto nivel conformada por el Presidente de la AGOEA, y el Secretario General de la OEA, resultó la alternativa más viable a la luz de las circunstancias y de las posibilidades reales en juego. La adopción de algún tipo de sanción sólo quedó reducida al ámbito bilateral.

#### 4. g. La Comisión Democratizadora.

La reacción del gobierno peruano frente a la adopción de la resolución 1753 fue la creación de una “Comisión para el Reforzamiento de la Democracia” o “Comisión Democratizadora” integrada por personas que anteriormente estuvieron involucradas en la violación del derecho humano a la democracia en el Perú. El objetivo de esta Comisión fue evaluar las posibilidades de implementación de las veintinueve propuestas por la OEA a fin de garantizar el establecimiento de un sistema democrático en el Perú.

La Misión Especial de la OEA, compuesta por el Canciller de Canadá y el Secretario General de la Organización, se traslada a Perú entre los días 27 al 30 de junio de 2000, siendo precedida por una misión de avanzada de la que participaron funcionarios de la Misión Permanente de Canadá ante la OEA, así como de la Secretaría General. Durante su estadía en Lima, mantuvieron entrevistas con el propio Presidente Fujimori y con la oposición, como también con representantes de diversos sectores de oposición del país.

El “Primer Informe Provisional sobre la Misión a Perú” fue remitido a los Cancilleres de todo el hemisferio. La Misión indicaba que logró la aceptación del gobierno, los dirigentes de la oposición y el Defensor del Pueblo para participar en un proceso de consideración de las propuestas formuladas por la Misión y un seguimiento por parte de la OEA.

Las propuestas abarcaron cinco esferas: 1) reforma de la administración de justicia, fortalecimiento del Estado de derecho y garantía de la separación de poderes; 2) libertad de expresión y prensa; 3) reforma electoral; 4) supervisión y equilibrio de poderes; y 5) control civil de las actividades de los servicios de inteligencia y las Fuerzas Armadas. Según el mencionado informe, quedó por formular y acordar un calendario y una estructura del proceso de reforma. En sus diversas consultas, la Misión recalcó que las reformas necesarias para fortalecer las estructuras democráticas debían materializarse, a más tardar, en las próximas elecciones municipales de 2002 para que sean efectivas y creíbles<sup>330</sup>.

#### 4. h. La labor de la Misión Latorre y el cumplimiento de las propuestas de la OEA.

---

<sup>329</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 207 - 208

<sup>330</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 160 - 161.



Concluido el proceso electoral han visitado Lima dos misiones de la OEA. La Misión de Avanzada y la Misión de Alto Nivel Axworthy-Gaviria. Para el cumplimiento de su mandato la Misión de Alto Nivel ha designado como Secretario Permanente en el Perú, al ex canciller de la República Dominicana Eduardo Latorre, quien se instaló en Lima el 20 de agosto<sup>331</sup>.

Finalmente, la Misión dejó en claro que su papel terminará sólo cuando se implementen las propuestas que se acuerden. A tal fin, la Misión estableció en Lima una Oficina Permanente, para realizar consultas y promover el diálogo entre los dirigentes políticos así como controlar los avances e informar periódicamente a la Misión<sup>332</sup>.

Las perspectivas se centraron en las posibilidades de reorientar la labor de la OEA para que contribuya de manera efectiva a la realización de los objetivos democratizadores que exigió la sociedad peruana. Para tal fin, el ex canciller dominicano propició el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad peruana y el gobierno y monitorear los avances que se alcancen en el proceso de las reformas democráticas en virtud de las recomendaciones hechas por la Misión Axworthy-Gaviria.

Una cuestión esencial fue lograr que el gobierno perciba que las propuestas de la OEA no están sujetas a la discrecionalidad gubernamental; dado que representaban las medidas exigidas por la comunidad internacional para evitar un aislamiento internacional. En consecuencia, en el ejercicio de sus competencias la Misión debió abandonar el atavismo que la ha caracterizado y evitar recurrir a fórmulas amorfas por ejemplo “estudiar la posibilidad de retornar a la jurisdicción de la Corte...” en lugar de propuestas contundentes<sup>333</sup>.

La OEA presentó un documento que contenía 29 propuestas. Un factor que debe ser considerado cuidadosamente es el relativo a los plazos para que el gobierno cumpla con las sugerencias presentadas. Algunas “propuestas” pueden ser ejecutadas en el plazo inmediato, otras en un mediano plazo y un tercer grupo en el largo plazo.

Entre las propuestas, la coyuntura de ese momento exigía la disolución inmediata de las Comisiones Ejecutivas, creadas con el fin de reformar el Poder Judicial, según la Ley 27009 y la restauración de las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público; la solución del problema de provisionalidad de los jueces, la restauración de la independencia completa del Consejo Nacional de la Magistratura, y dar total independencia para la selección de Jueces y Fiscales<sup>334</sup>.

Las propuestas de la OEA buscaban establecer la gobernabilidad en el Perú. Al respecto, Dieter Nohlen “afirma que en términos generales la palabra gobernabilidad se refiere a las capacidades de gobierno como unidades del sistema del gobierno, o sea, en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado, es decir, las demandas de la sociedad por políticas que den respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad”<sup>335</sup>.

El contexto político de ese entonces era sumamente complejo. Por un lado se encontraba la reticencia del gobierno para cumplir las propuestas de la OEA y por otro la falta de una propuesta homogénea de la oposición suficientemente sólida para revertir las arbitrariedades gubernamentales. Sin embargo, se espero que la determinación del Canciller Latorre permita concretar los objetivos de la Misión en el corto plazo y evite ceder a la ambigüedad y falta de interés y voluntad política que mostraban los agentes gubernamentales frente a los temas propuestos.

Las perspectivas de esta misión se centraron en contribuir a la realización de los objetivos democratizadores. Durante varios meses, el gobierno y la oposición discutieron en el marco de la Mesa de Diálogo que auspiciaba la OEA. Entre ellas, la remisión al Congreso de proyectos de ley destinados a revertir la falta de autonomía de las instituciones, entre ellas el Poder Judicial y el Ministerio Público.

---

<sup>331</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 209.

<sup>332</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 161.

<sup>333</sup> OEA propuestas presentadas por la Misión de la OEA en Perú I.B.

<sup>334</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 210.

<sup>335</sup> Nohlen, Dieter (1993) *Sistemas Electorales y gobernabilidad*, IIDH San José: 392.

Las reformas en estos sectores, no sólo neutralizarían las influencias que el ex asesor presidencial mantenía en el organismo jurisdiccional, sino que además contribuirían a generar un clima de mayor confianza de cara a la transición política. Además, éstas tendrían un impacto directo en la conducción del próximo proceso electoral. La participación de la OEA en el proceso político peruano auspiciando diálogos y propuestas de democratización fue un factor de gran importancia para la recuperación de la democracia<sup>336</sup>.

#### 4. i. La posición del Perú frente a la comunidad internacional a partir de los resultados de la MOE/OEA.

Tal como se ha señalado anteriormente, existió un vínculo indivisible entre la acción de la MOE/OEA y la presión que aún ejerce la comunidad internacional frente al gobierno peruano a fin de promover el restablecimiento de un sistema democrático en el Perú. La presión foránea representaba el riesgo latente de quedar aislado o de ser rechazado internacionalmente. Lo cual pudo concretarse en diferentes aspectos.

En el plano político, podría producirse un descenso notable en el nivel de las relaciones internacionales con los demás Estados. En el aspecto económico, cada Estado reaccionaría según sus capacidades e intereses. Algunos, como los Estados Unidos ejercerían represalias<sup>337</sup>.

Las acciones de la Misión de Observación Electoral deben valorarse en dos esferas: en el ámbito nacional las acciones realizadas por la MOE/OEA contribuyeron a evitar la consagración de la pretendida legitimidad del gobierno de Fujimori. En el internacional, las acciones realizadas por la OEA revelan que aún subsisten factores perniciosos que repercuten en la legitimidad y credibilidad de la Organización.

Debido a que hasta ahora los Estados de América Latina, si bien han aceptado la democracia como sistema de gobierno, aún no están dispuestos a defenderla por completo más allá de sus fronteras. A pesar de estas limitaciones, la MOE pudo propiciar una respuesta colectiva y oportuna de la comunidad internacional en defensa de la democracia<sup>338</sup>.

Por ello, el caso peruano representó la oportunidad para que la OEA a través de la Misión Latorre asumiera el reto de revertir los errores o insuficiencias que en el pasado afectaron su legitimidad, credibilidad y efectividad en caso de interrupción de la democracia. Esta Misión fue importante, porque pudo contribuir a revertir el proceso de polarización en el Perú a fin de propiciar modificaciones en el derecho interno peruano que permitieran la incorporación de los estándares internacionales.

Sin embargo, existe un aspecto que merece ser analizado en este trabajo y es el relativo al reconocimiento de los gobiernos por parte de otros Estados. Al respecto, Pastor Ridruejo afirma: “que existen tres situaciones básicas en primer lugar, el reconocimiento de gobiernos locales, es decir gobiernos que solo ejercen jurisdicción en determinada parte del territorio de un Estado. En segundo lugar, el reconocimiento de gobiernos en el exilio y en tercer lugar el reconocimiento de gobiernos que han surgido en violación de la legalidad constitucional vigente en un Estado”<sup>339</sup>.

El caso objeto de nuestro análisis se adecua al tercer tipo de reconocimiento. El requisito esencial, en este supuesto, es la vulneración de la legalidad constitucional establecida en un Estado y contrapuesta a un gobierno legal o de *iure*. Más aún, si se considera que en el ámbito del derecho internacional no existe ningún criterio valorativo de los sistemas políticos internos; motivo que explica la inexistencia de normas positivas o requisitos que debe reunir un gobierno

<sup>336</sup> Comisión Andina de Juristas (2001) *Crisis de la democracia en los Andes*. Lima: CAJ, 41

<sup>337</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 211.

<sup>338</sup> *Ibidem*, 225 – 226.

<sup>339</sup> Pastor Ridruejo, José (1994) *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. 5ª Edición Editorial Tecnos, Madrid, 313.

de facto para ser reconocido internacionalmente. Al respecto, existen varias corrientes doctrinarias<sup>340</sup>.

La doctrina de la legalidad, de especial arraigo en el hemisferio americano. Nace en 1907, cuando el político Tobar, argumentó a favor del no-reconocimiento de los gobiernos transitorios originados en revoluciones hasta que quede demostrado que gozan del apoyo de sus países. En contraposición a esta postura surgió la doctrina Estrada en 1930. Esta supone la sustitución del reconocimiento expreso por el reconocimiento implícito y en ella subyace una intención anti-intervencionista. Los postulados de esta doctrina están consagrados en la resolución XXXV de la IX Conferencia de los Estados Americanos, realizada en Bogotá en 1948<sup>341</sup>.

Entre ambas se ubica la doctrina de la efectividad expuesta por el británico Lauterpacht. De acuerdo a esta teoría existe la obligación de reconocer a los gobiernos que ejercen un control efectivo sobre un territorio y la población que en él se asienta. El status del gobierno peruano frente a la comunidad internacional se sustenta en la aplicación de la doctrina Estrada.

Aquí es necesario hacer un breve análisis de la situación peruana, en conexión con los intereses de los principales países del Hemisferio.

### *i.1. Los Estados Unidos y el Perú: entre la supuesta intervención y la legítima injerencia democrática.*

Cuando un Estado participa en la promoción y construcción de un sistema multilateral para proteger la democracia representativa se entra en conflicto con los presupuestos del principio de no-injerencia o no-intervención en los asuntos internos. Sin embargo, actualmente, se discute el carácter absoluto de este principio cuando se trata de cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

La actuación de Estados Unidos frente a los actos arbitrarios del gobierno peruano no es de reciente data. Sus observaciones sobre el tema se encuentran en publicaciones oficiales. Por ejemplo, en el “Informe sobre Derechos Humanos en 1999”, el Departamento de Estado norteamericano afirma que el gobierno peruano inhibe la libertad de expresión y de prensa como una táctica para asegurar su reelección presidencial<sup>342</sup>.

En esta línea, se desarrollaron las acciones de los Estados Unidos frente al proceso electoral peruano. El gobierno norteamericano recurrió a casi todos los mecanismos, disponibles para presionar al gobierno peruano con el objeto de evitar la consecución de medidas arbitrarias.

A pesar de que inicialmente el gobierno de los Estados Unidos se negó a proporcionar el capital necesario para financiar las operaciones de la Misión Stein; las graves circunstancias políticas en el Perú obligaron a concretar su apoyo económico. En particular, desde el momento en que el diario *El Comercio* denunció el caso de la falsificación de más de un millón de firmas para inscribir a la agrupación de Fujimori, el gobierno coaccionó judicialmente a los propietarios de este medio. Estos hechos fueron denunciados por la prensa norteamericana y la Sociedad Interamericana de Prensa<sup>343</sup>.

A esto se sumó la presencia de la prensa internacional en el Perú quién difundió las denuncias de un fraude electoral. En suma, estos hechos propiciaron una reacción enérgica del gobierno de los Estados Unidos, que junto con la Unión Europea logró evitar que el gobierno se proclamara vencedor en primera vuelta.

El Secretario de Prensa de la Casa Blanca, emitió un pronunciamiento mediante el que respaldó las conclusiones de los informes elaborados por el Instituto Nacional Demócrata (NDI), por el Centro Carter y por la Misión de la OEA. En los referidos informes se aludía a la falta de adecuación del proceso electoral peruano a los estándares internacionales. El pronunciamiento

---

<sup>340</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 212.

<sup>341</sup> *Ibidem*, 212.

<sup>342</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre los derechos humanos 1999: Perú* sección 2 letra a.

<sup>343</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 216.

norteamericano afirmó que “los Estados Unidos conceden la más alta importancia a elecciones libres y justas que reflejen fielmente la voluntad del pueblo peruano”<sup>344</sup>.

En este contexto, el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos expresaron su preocupación por “la erosión de independencia de los poderes judicial y electoral del gobierno del Perú”<sup>345</sup>.

La resolución 43 aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes exhortó al entonces Presidente Clinton para que modificara la política norteamericana frente al Perú en caso de no convocarse a una segunda vuelta electoral. El Presidente Clinton afirmó lo siguiente: “unas elecciones libres, justas y abiertas son la base de una sociedad democrática. En su ausencia, nuestras relaciones con el Perú se verán afectadas inevitablemente”<sup>346</sup>.

El comunicado emitido por el Departamento de Estado con fecha 29 de mayo, un día después de las elecciones, señaló que estas fueron “no validas”. Dicha afirmación fue aclarada al día siguiente mediante un memorando oficial.

La posición norteamericana frente a la situación peruana alcanzó su grado más álgido en Windsor, Canadá. En este ámbito, el representante de los Estados Unidos ante la OEA, se pronunció a favor de la aplicación de la Resolución 1080 para convocar una reunión ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores. Sin embargo, las presiones políticas y diplomáticas siguieron una tendencia contraria frente a las que finalmente cedió el Departamento de Estado.

En noviembre de 1999, el Senado de los Estados Unidos aprobó la resolución 209 que afirmó que “los esfuerzos de cualquier persona o movimiento político en el Perú para socavar el orden constitucional del país en beneficio personal o político son inconsistentes con las normas de una democracia representativa del Hemisferio Occidental”<sup>347</sup>.

Esta resolución fue remitida al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). En esta línea, se encontraba la aprobación de la resolución 43 del Congreso norteamericano a fin de permitir la aplicación de sanciones económicas y de otro tipo en forma bilateral y multilateral. No obstante, en la esfera del nuevo orden internacional el respeto del derecho humano a la democracia ha dejado de ser una materia exclusiva de la jurisdicción interna de los Estados y por lo tanto una organización internacional puede tratar e incluso censurar la situación de la democracia y de los derechos humanos en un país sin que por ello se vulnere el principio de no-intervención<sup>348</sup>.

## *i.2. La posición de la Unión Europea.*

Las declaraciones de los órganos y representantes de la Unión Europea en defensa de la democracia tuvieron un papel fundamental durante el desarrollo irregular del proceso electoral peruano. El Parlamento Europeo adoptó una declaración a fin de exhortar al gobierno para que garantice unas elecciones libres y justas. De esta forma, una Misión de la Unión Europea llegó al Perú durante la segunda etapa del proceso electoral, pronunciándose en contra del proceso electoral y afirmó que el régimen de Fujimori era un problema para el sistema interamericano y la democracia en el continente<sup>349</sup>.

La Unión Europea exhortó en múltiples ocasiones al gobierno peruano para que “aplique los principios relativos a la democracia” de acuerdo a lo establecido en la Declaración de Río, que regula la colaboración entre Europa y América Latina. De esta forma, la Unión Europea ha

<sup>344</sup> Declaración del Secretario de Prensa de la Casa Blanca. Informe del NDI/ Centro Carter y la OEA sobre las Elecciones en el Perú, Washington D.C., 28 de marzo de 2000.

<sup>345</sup> Resolución 209 del Senado de los Estados Unidos, numeral 1. Resolución de la Cámara de Representante del Congreso de los Estados Unidos numeral 1.

<sup>346</sup> Oficina de la Secretaria de Prensa de la Casa Blanca: Declaración del Presidente Clinton, 26 de mayo del 2000.

<sup>347</sup> Senado de los Estados Unidos: Resolución N° 209, noviembre de 1999.

<sup>348</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 222.

<sup>349</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 223.

expresado su pleno respaldo a las acciones adoptadas por la Organización de Estados Americanos.

La posición adoptada por la Unión Europea refleja la importancia que se le atribuye a los valores democráticos en el mundo actual en el que no se puede negar el carácter imperativo que estos tienen como eje de las relaciones internacionales en el ámbito político y económico. En esta línea, el gobierno peruano debería evaluar las consecuencias funestas que su actuación podría conllevar en el futuro de sus relaciones con el bloque europeo.

### *i.3. La reacción de los países miembros de la Comunidad Andina.*

El elemento que caracterizó la reacción de los países andinos fue el ánimo conciliador y en algunos casos, demasiado tolerante a la coyuntura peruana. Las razones son diversas. Por un lado los problemas internos de cada país andino no les permitió cuestionar decididamente los problemas que presentaba la coyuntura peruana y esto reveló problemas de estrategia geopolítica incapaces de impulsar acciones que permitieron viabilizar condiciones de desarrollo en la región<sup>350</sup>.

En el marco de la XII Cumbre de Presidentes de los países miembros de la Comunidad Andina, Fujimori pretendió legitimar su régimen contando para tal fin con la aquiescencia implícita de sus colegas andinos. A excepción de Colombia, cuyo presidente, Andrés Pastrana, destacó la importancia de las “recomendaciones respetuosas de la OEA”, lo que expresó un ánimo contrario a brindar su apoyo a los atisbos autoritarios que se generan en la región<sup>351</sup>.

No sorprendió la facilidad con la que el gobierno peruano incumplió los compromisos adquiridos. Por ejemplo, Fujimori suscribió un conjunto de acuerdos para la defensa de la democracia en la región, tales como el de 1998 relativo a la defensa de la democracia.

A esto se sumó la intención de Perú y Venezuela a fin de redefinir el concepto de un sistema democrático. Estos jefes de Estado propugnaron la defensa de un sistema democrático, lo más importante resulta ser los aspectos económicos y sociales en desmedro de la protección de los derechos civiles y políticos.

## **4. j. La consolidación de la OEA, como punto de apoyo de la democracia peruana.**

En este ámbito, resulta interesante examinar porqué la OEA no aplicó las disposiciones de la resolución 1080 al caso peruano. En particular, si se considera que la democracia es un derecho humano y lleva implícita la obligación de garantizar la realización de elecciones libres.

Resulta pertinente recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano principal de la OEA, concluyó que “... el proceso de elecciones que ha tenido lugar en el Perú constituye claramente una interrupción irregular del proceso democrático a que se refiere la Resolución 1080, adoptada en 1991 por la Asamblea General de la OEA”<sup>352</sup>.

Sin duda la respuesta no es sencilla, porque existieron factores políticos y jurídicos en el ámbito internacional e interno que dificultaron la adopción de medidas condenatorias. Así por ejemplo, en este caso concreto, uno de los factores que frustró la aplicación de la resolución 1080 fue la falta de voluntad política que obstaculizó el consenso entre los miembros del Consejo Permanente para adoptar una sanción. Entre los 34 Estados Miembros, fueron pocos los países que sostuvieron una postura crítica frente a la situación peruana. Entre ellos, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá y Argentina. Esta coyuntura permite constatar que la mayoría de

---

<sup>350</sup> *Ibidem*, 224.

<sup>351</sup> Escobar, Ramiro, ¿Aquí no peligra la democracia? En: Revista Caretas N° 1623.

<sup>352</sup> OEA/Ser. L/V/II.106 Doc.59 Rev. CIDH. Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Perú, capítulo IV, párrafo 70, Washington, 2000.

los Estados americanos aún conceden mayor valor y prioridad a sus intereses políticos que a la defensa de la democracia<sup>353</sup>.

El Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina indicaba que “la posición Argentina va a ser a favor de la calidad institucional democrática, la plena vigencia de los valores que constituyen la democracia y, al mismo tiempo, de una profunda prudencia o gran respeto por la no-intervención”<sup>354</sup>.

En la Asamblea General de la OEA, en Windsor, el Canciller argentino manifestó el interés de su país, en la protección y defensa de la calidad de la democracia en el hemisferio. Durante el tratamiento que mereció la resolución que finalmente fue aprobada por la Asamblea, el Canciller Rodríguez Giavarini apeló al informe de la MOE/OEA y al de la CIDH para interpretar el desarrollo del proceso electoral en el Perú, sosteniendo hasta el último minuto una posición de decidida defensa del sistema democrático y de sus instituciones, y rechazando cualquier iniciativa de la Organización que pueda ser entendida como una legitimación de las elecciones en el Perú<sup>355</sup>.

La posición Argentina brilló por su firmeza ante la tibieza exhibida por los restantes países del MERCOSUR, particularmente Brasil, su Canciller entendía que la OEA no debía inmiscuirse en este asunto interno y había que mirar hacia el futuro. Una vez alcanzado un consenso en torno de la resolución, ésta fue aprobada dentro del segundo tema del diálogo de los jefes de Delegación.

En esa oportunidad, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina señaló: “Hemos estado viviendo hasta estos días situaciones de desasosiego e inquietud a nuestras sociedades y que por acciones claras, contundentes, de muchos países del continente y en particular de esta Organización señera, pudieron evitar males mayores a la democracia y consolidaron un sistema de gobierno que es al cual todos estamos profundamente comprometidos, y no sólo en las formas sino en el fondo”<sup>356</sup>.

Previo a anticipar que Argentina seguiría muy de cerca y apoyando la gestión de la Misión Especial, establecida por la resolución aprobada, el Ministro expresaba “la alegría de saber que todo el Continente está unido para preservar la democracia, para defender los derechos humanos y para hacer de América... una gran familia. Si no, lo único a que se puede esperar es la disolución. Estoy seguro que este camino que estamos recorriendo tiene un objetivo y un final que alcanzaremos, que es la unidad, la calidad institucional de la democracia, la plena vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales cívicas y políticas”<sup>357</sup>.

Según un artículo publicado por el diario *La Nación*, el canciller Rodríguez Giavarini agregó que “la Argentina no tuvo una posición neutral” frente a las irregularidades verificadas en el proceso electoral que consagró a Alberto Fujimori para un tercer mandato consecutivo. Por el contrario, el Canciller afirmó que la OEA hizo un diagnóstico grave de lo ocurrido en Perú. Explicó, finalmente, que “la postura que se impuso entre los cancilleres que analizaron la delicada situación de Perú en Canadá fue apostar a un compromiso democrático que no salvaguardara a Fujimori ni marginara definitivamente a Toledo... La OEA dio una resolución histórica al asunto que revitalizará el papel del organismo”<sup>358</sup>.

La OEA no adoptó ninguna posición condenatoria durante la última Asamblea General. A ello contribuyeron decididamente las gestiones realizadas por los representantes diplomáticos del Brasil. La razón para la adopción de una posición indulgente frente a los atisbos autoritarios que desde hace algún tiempo se presentan en la región parece tener una importancia ínfima frente al interés del Brasil gobernado por Fernando Henrique Cardoso que buscaba erigirse

<sup>353</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 213 – 214.

<sup>354</sup> Clarín digital//Internacionales, Miércoles 31 de mayo de 2000.

<sup>355</sup> Acta de la Segunda Sesión Plenaria XXX AGOEA. Windsor Canadá 4-6 junio 2000.

<sup>356</sup> *Ibidem*.

<sup>357</sup> Comunicado de Prensa OEA 14 de junio del 2000 C- 118/00.

<sup>358</sup> “La resolución de la OEA una moderna intervención en Perú”, *La Nación online / Exterior* 8-6-00.

como líder del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesta por los Estados Unidos en 1994.

Sin duda para tal fin requería tener el mayor número de aliados en la región sin importar para ello el posicionamiento de regímenes autoritarios en la región. La postura de Brasil es un ejemplo de la tan cuestionada doble moral que practican algunos Estados. Por un lado, Brasil se presentó exhortando al gobierno peruano para que suspenda las elecciones porque no reunían los requisitos para su realización y por otro lado impedía la adopción de sanciones en el seno del Consejo Permanente<sup>359</sup>.

La reacción de la OEA, en la Asamblea celebrada en Windsor, expresó que aún subsisten fisuras en el sistema regional que obstruyen su funcionamiento eficaz. En particular, porque no existen decisiones coherentes entre los órganos principales de la Organización, lo que sin duda afecta su credibilidad. Urge el perfeccionamiento del sistema regional del cual forma parte el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Esto exige que las políticas exteriores de los Estados sean coherentes. Un fracaso de las acciones de la OEA significaría no sólo pérdida de credibilidad, sino también el freno para su viabilidad política<sup>360</sup>.

Luego de haber asumido Fujimori su tercer mandato, a cuyo acto solo asistió el Presidente del Ecuador como el único Jefe de Estado de la región, y de haber ejercido por un escaso tiempo, el Presidente peruano sucumbía a las presiones internas y externas y, desde Japón, donde se había refugiado, presentó su renuncia al cargo de Presidente del Perú. A ello siguió la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales, en las que resultó electo Alejandro Toledo<sup>361</sup>.

Es importante notar que, un recorrido por diversos artículos de prensa aparecidos durante y después de la AGOEA, no fueron muy generosos con la OEA, pues le atribuyeron escasa o nula efectividad frente al caso peruano. En estos tiempos en que los organismos internacionales están siendo cuestionados, se aguardaba un mensaje diferente, una actitud más encomiable, una acción más decidida, una condena más sólida respecto del proceso electoral peruano.

Sin apelar a parte de esos artículos y editoriales de prensa, que serán tenidos en cuenta en la conclusión de este trabajo, baste ejemplificar con una cita del escritor Mario Vargas Llosa, quién luego del concluyente y severo informe de la MOE/OEA esperaba que la OEA “procediera a desconocer la burda farsa, a condenarla y a exigir nuevas elecciones bajo estricta vigilancia internacional, como lo pedían el pueblo peruano y numerosos gobiernos del mundo entero”<sup>362</sup>.

Sin embargo, nada de eso ocurrió en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA... pese al empeño que pusieron en ello los cuatro gobiernos que actuaron con verdadera consecuencia democrática y que es preciso recordarlos Costa Rica, Canadá, Estados Unidos y Argentina porque ellos representaron un saludable contraste de decencia y responsabilidad, al grotesco espectáculo de cobardía, duplicidad o franca colusión con la dictadura que brindaron los demás<sup>363</sup>.

En la misma línea, el ex Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, criticó el papel jugado por la OEA en la crisis postelectoral peruana al haber descartado la posibilidad de convocar a nuevas elecciones como una alternativa de solución<sup>364</sup>.

Afirmaciones como estas también demuestran que no hay acuerdo sobre qué esperar respecto de un organismo internacional como la OEA. Volvemos al pensamiento que expreso Mauricio Alice: “¿acaso la OEA es un ente supranacional, con voluntad y fuerza propia, absolutamente desligada de los países que la componen?. Como corolario, en Windsor, el caso Perú expuso un

---

<sup>359</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 214.

<sup>360</sup> Anicama, Cecilia, *op., cit.*, 214 – 215.

<sup>361</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 161.

<sup>362</sup> Vargas Llosa Mario, *La inutilidad perniciosa*, Diario El País, 11 de junio 2000.

<sup>363</sup> Vargas Llosa, Mario, *op., cit.*,

<sup>364</sup> Despacho de AFP, Lima, julio 11, 2000.

liderazgo de Argentina que se convirtió en un referente en el hemisferio en materia de promoción y defensa de la democracia<sup>365</sup>.

Fueron necesarias varias visitas de la Misión de Alto Nivel, el establecimiento de una “Mesa de Diálogo”, y el monitoreo constante de la evolución de los acontecimientos políticos en el país por parte de los restantes Estados del hemisferio, para que Perú pudiera volver gradualmente a encaminarse por la senda de la democracia.

Además de todos esos elementos, resultó decisivo que el entonces Presidente Fujimori abandonara el país en noviembre de 2001, renunciando al cargo desde Japón en donde reside hasta ahora. A partir de allí, se estableció un gobierno de transición, presidido por Valentín Paniagua, y que derivó en la convocatoria a elecciones presidenciales, resultando electo, Alejandro Toledo.

En su visita a la OEA, para hablar ante el Consejo Permanente, el Canciller del Perú, Diego García Sayan, tributo el agradecimiento de Perú y del gobierno por la acción de la organización al decir: “debo expresar mi público reconocimiento a los gobiernos que prestaron su respaldo a la lucha democrática del pueblo peruano y al papel cumplido por la Organización de los Estados Americanos. Con su desempeño desde la Asamblea General efectuada en Windsor en junio de 2002 frente al caso peruano, la OEA se ha vigorizado en su función de promover el respeto a los principios democráticos contenidos en la Carta<sup>366</sup>.”

Tal como señala Claudio Grossman es necesario comprender que el tema de la defensa de la democracia no consiste solo en “mejorar la eficacia de los mecanismos existentes en la región en el caso de interrupciones de procesos democráticos. No es importante solamente mejorar la eficiencia de las medidas que se pueden adoptar en el caso de golpes de estado; es también esencial examinar si las reacciones regionales en contra de “interrupciones” de la democracia son el único camino a seguir<sup>367</sup>.”

En esta línea de pensamiento sólo es posible fortalecer y consolidar la democracia en el hemisferio sobre la base de un esfuerzo constante en el ámbito nacional e internacional. Por lo tanto resulta prioritaria la tarea de la promoción de la democracia porque si bien es cierto que las elecciones libres y justas son esenciales en un sistema democrático *per se* no lo garantizan.

Una apreciación sobre el caso peruano puede ser resumida en las frases de Ortega y Gasset, quien describió brillantemente la relación que existe entre democracia y procedimiento electoral:

*“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de los comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal... Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire”<sup>368</sup>.*

---

<sup>365</sup> Alice, Mauricio, *op. cit.*, 166.

<sup>366</sup> Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA OEA/Ser. G - CP/ACTA 13/05/02, del 13 de febrero 2002.

<sup>367</sup> Grossman, Claudio *op. cit.*, 128.

<sup>368</sup> Ortega y Gasset, (1980) *La rebelión de las masas*, 3ª Edición editorial ESPASA CALPE S.A. Madrid, 180.



## Capítulo IV

# La irrupción de Transparencia para el retorno a la democracia

### IV.1. La participación creciente de Transparencia definió su identidad como ONG.

La novedad de fines del siglo XX, tiene que ver con la participación creciente de la “sociedad civil”, a través de métodos institucionalizados como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Han proliferado desde la década de los 70 en diferentes áreas y provocado que los Estados -sus gobiernos- comiencen a contemplar ciertas áreas temáticas que antes no entraban en su consideración o eran meramente declarativas<sup>536</sup>.

Estas áreas temáticas van desde los derechos humanos, pasando por una gama importante de problemáticas sociales, hasta los temas ecológicos y del medio ambiente. Esto está generando un nuevo “internacionalismo” a partir del “transnacionalismo” provocado por los métodos de presión de la sociedad civil a través de su conducta corporativa mediante las ONGs y las OSC<sup>369</sup>.

En esta era marcada por límites cambiantes, autoridades emergentes, Estados débiles, proliferación de las ONGs en los niveles local, provincial, nacional transnacional e internacional, y la globalización de todos los niveles de la comunidad, queda demostrada la insuficiencia de nuestra visión del mundo. Sugiere Rosenau, “que ya no se puede utilizar la noción de que la Frontera está firmemente fijada en un lugar. Debemos acostumbrarnos dice a ver al Estado como algo que puede retroceder, es decir que sé relocaliza la autoridad”<sup>370</sup>.

Entonces ¿cómo nos adecuamos a una interpretación más adecuada de la dinámica del gobierno, que se encuentra bajo una profunda transformación y por instituciones internacionales que se introdujeron profundamente en los asuntos internos de los Estados?. “La respuesta a esta pregunta, muestra la profunda necesidad de desarrollar una nueva visión del mundo; para entender los fundamentos debería reformarse la relevancia de la territorialidad, mostrando la porosidad de las fronteras, tratando las dimensiones temporales del gobierno, reconocer que las organizaciones que trabajan en red se han convertido en muy importantes y jerárquicas, y posicionar los cambios de la autoridad hacia los niveles subnacional, transnacional”<sup>371</sup>.

A fin de apreciar mejor el rol de Transparencia como observadora de las elecciones peruanas del 2000 es importante definir qué son las organizaciones no gubernamentales; sus fines, para luego presentarla objetivamente, como organización. Su nacimiento, evolución y logros obtenidos en la observación de procesos electorales experiencias que la han ayudado a prepararse para el importante rol de presionar la vuelta a la democracia en Perú.

Esta visión, es jus internacionalista e institucionalista de las relaciones internacionales, alejada del realismo. Pretende mostrar al sistema internacional como algo amorfo, que alcanza su organización y orden, a partir de la generación de reglas y la conformación de organismos internacionales, que en su perfeccionamiento, establecerían pautas de convivencia entre las unidades del sistema “cada vez más complejo dado el alto nivel de transnacionalización”; de resolución de los problemas que se presentan, y de formas de dirimir los conflictos entre los actores o

---

<sup>536</sup> Dallanegra, Luis (2001) *Tendencias del orden mundial: Régimen Internacional*. Bs.As: Ediciones de la Universidad, 133.

<sup>369</sup> *Ibidem*, 133.

<sup>370</sup> Rosenau, James. *Along the domestic foreign frontier... op., cit.*, 11.

<sup>371</sup> *Ibidem*, 11- 12.

de prevenir la inseguridad, así como de evitar las situaciones de inestabilidad que puedan perjudicar al equilibrio del sistema<sup>372</sup>.

En esta nueva visión, la palabra “*fragmegration*” sirve para sugerir la simultaneidad y la interacción de las dinámicas de integración que están ascendiendo hacia nuevas esferas de autoridad y transformando las viejas esferas. “Es una clasificación que sugiere la ausencia de un corte claro entre asuntos domésticos y externos, donde los problemas locales pueden convertirse en transnacionales y donde los desafíos globales pueden repercutir en lo local. En efecto, esta clasificación, tiende a mostrar que el sistema global es tan desagregado que falta un modelo global, y que en cambio está marcado por varias estructuras de cooperación sistemática y conflictos subsistémicos en diferentes regiones, países o áreas de interés<sup>373</sup>.”

Como se indicó previamente, el término puede ser derivado de las premisas de la ontología de la “*fragmegration*” que dice que el mundo no se encuentra más dominado por los Estados y los gobiernos sino por esferas de autoridad que fluyen y no están necesariamente determinadas por la división territorial. “Las esferas de autoridad son distinguidas por la presencia de actores, quienes pueden evocar obediencia cuando ejercen la autoridad relacionada a su actividad y así delimitan su esfera. La esfera puede involucrar actores que se hacen cargo de asuntos mundiales, por ejemplo las ONGs, actores no estatales, sociedad civil global, estas esferas de autoridad ya han logrado aceptación en la política mundial<sup>374</sup>.”

Los actores transnacionales comienzan a cumplir roles y a tener funciones, que anteriormente eran exclusividad del Estado-nación, generándole obligaciones a éste y, en muchos casos, transformándose en actores centrales, generadores de reglas y obligando al Estado-nación a operar como “gestor”, perdiendo de esta manera, la condición de actor<sup>375</sup>.

El actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía. Se ha diversificado los tipos de actores sobre la base de los “terrenos de juego”. Esto indica que la condición de actor está ligada a necesidades concretas y temporales (evolución de la agenda internacional). De ahí, por ejemplo, la aparición a partir de los años setenta de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente<sup>376</sup>.

Uno de los componentes importantes del sistema mundial, el Estado-nación está siendo “penetrado” y condicionado por actores transnacionales. “Con el surgimiento y la proliferación de los organismos internacionales gubernamentales, a la internacionalidad se le agrega la “supranacionalidad”. Esto implica generación de reglas adoptadas por organismos internacionales o como resultado de acuerdos multilaterales, que están por encima de las normas internas del Estado<sup>377</sup>.”

Generando un nuevo internacionalismo a partir del transnacionalismo, provocado por métodos de presión de la sociedad civil a través de su conducta corporativa mediante las ONGs y las OSC, la supranacionalidad, implica generación de reglas adoptadas por organismos, como resultado de acuerdos multilaterales, que están por encima de las normas internas. Los actores transnacionales comienzan a cumplir roles y a tener funciones, que anteriormente eran exclusividad del Estado-nación, generándole obligaciones a éste y, transformándose en actores centrales, generadores de reglas y obligando al Estado-nación a operar como “gestor”, perdiendo de esta manera, la condición de actor exclusivo<sup>378</sup>.

El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc) define a las ONG de modo amplio, al apuntar que “cualquier organización no creada por vía de acuerdos intergubernamenta-

<sup>372</sup> Dallanegra, Luis, *op. cit.*, 7.

<sup>373</sup> Rosenau, James, *op. cit.*, 14

<sup>374</sup> *Ibidem*, 14 - 15.

<sup>375</sup> Dallanegra, Luis, *op. cit.*, 137.

<sup>376</sup> Barbé, Esther (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 117.

<sup>377</sup> Dallanegra, Luis, *op. cit.*, 17.

<sup>378</sup> *Ibidem*, 18.

les se considerará como organización no gubernamental incluso aquellas que acepten miembros designados por autoridades gubernamentales, siempre que dichos miembros no obstaculicen la libre expresión de la opinión en esas organizaciones”<sup>379</sup>.

El Instituto de Derecho Internacional precisa más al definir a las ONG como grupos de personas o colectividades, libremente creadas por la iniciativa privada, que ejercen, sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general, al margen de toda preocupación de orden exclusivamente nacional. Así pues, a la iniciativa privada se suma el carácter no lucrativo de la organización y su alcance internacional<sup>380</sup>.

El concepto de ONG, se aplica tanto a asociaciones o grupos de interés, constituidos de modo permanente por individuos o colectivos de diversos países, que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional, que gozan de estatuto consultivo como ONG, ante el ECOSOC. Una ONG es un sujeto de derecho interno. Las ONGs que aspiren a acceder al carácter consultivo deben reunir ciertos requisitos que se encuentran en la resolución 1296. Esta resolución permite a las ONGs designar representantes como observadores a las sesiones públicas del ECOSOC, presentar por escrito exposiciones sobre la labor del Consejo en asuntos de su competencia, como también participar en las reuniones de las comisiones. El ECOSOC ha facilitado el acceso de las ONGs al trabajo de sus comisiones regionales<sup>381</sup>.

Como viene refrendado con lo anterior, un alto índice de transnacionalización en la toma de decisiones y en las relaciones globales. Los actores transnacionales no sólo operan como grupos de presión en el marco estatal, sino que han alcanzado, en gran cantidad de casos, la capacidad de operar como factores de poder<sup>382</sup>.

Como dice James Rosenau: “nosotros vivimos y estudiamos un mundo donde, en ocasiones, los eventos se dan a través de los límites de los Estados y en otras ocasiones, hay que relocalizar la autoridad hacia las organizaciones transnacionales y supranacionales, hacia el lado de los movimientos sociales y las ONGs, o hacia los grupos subnacionales”<sup>383</sup>.

Estas instituciones, creadas mediante iniciativa privada, agrupan a personas naturales o jurídicas públicas o privadas de distintas nacionalidades, cuya constitución excluye todo acuerdo gubernamental o intergubernamental. Entidades sin fines de lucro; que representan a personas de una determinada actividad, con el propósito de fomentar e impulsar nuevos proyectos en beneficio de la misma. Con su accionar pueden corregir e influir en las actitudes de los Estados y de las Organizaciones Intergubernamentales.

Habiendo dado una amplia definición de lo que son las ONG; ahora definimos a Transparencia como una organización no gubernamental, que fue creada por un grupo de profesionales e intelectuales peruanos preocupados por la situación política del Perú, luego del llamado “auto golpe” de 1992 y la aprobación de la Constitución en 1993, que reducía la participación ciudadana. Familiarizadas con el surgimiento, en otros países, de organizaciones que, junto con los observadores internacionales, monitorean procesos electorales, estas personas crearon una organización que pudiera observar las elecciones y, al mismo tiempo, emplear su vigilancia para movilizar a la ciudadanía peruana y llevar a cabo campañas de educación cívica<sup>384</sup>.

Los fundadores de Transparencia creían que era importante contar con un contrapeso de la sociedad civil que pudiera observar independientemente, los procesos electorales para asegurar que fueran transparentes, libres y limpios. Al organizarse ellos mismos para su primera observación electoral de abril de 1995, el Consejo Directivo tomó la decisión consciente de sacar

---

<sup>379</sup> Barbé, Esther, *op., cit.*, 174.

<sup>380</sup> *Ibidem*, 174.

<sup>381</sup> Halajczuk, Bohdan / Moya, Maria. (1999) *Derecho Internacional Publico*. Tercera edición, Bs. As. EDIAR, 645 - 646.

<sup>382</sup> Dallanegra, Luis, *op., cit.*, 34.

<sup>383</sup> Rosenau, James, *op., cit.*, 17.

<sup>384</sup> Bernbaum, Marcia (2001) *La sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del 2000. Estudio de caso sobre movilización ciudadana*. Lima: Transparencia, 30.

ventaja del rol de vigilancia de Transparencia para promover la participación ciudadana en la práctica de la democracia<sup>385</sup>.

Una ONG, es de carácter internacional, cuando despliega sus actividades más allá de la frontera de un determinado Estado. Pueden ser de carácter universal o regional. Se denomina organización no gubernamental nacional, a aquella cuya actividad se circunscribe al territorio de un solo Estado.

Las organizaciones no gubernamentales y otros actores transnacionales ligados a estas áreas temáticas, han demostrado tener poder por sobre los Estados más poderosos, a la vez que generan pautas que no han podido establecerse a través de organismos internacionales que, por otra parte, sólo tienen capacidad de regulación, pero no de generación de normas<sup>386</sup>.

Se discute en la doctrina, si las personas privadas colectivas, son sujetos de derecho Internacional. Es necesario indagar, si este ordenamiento les confiere algún tipo de derechos y obligaciones. Por ejemplo una ONG puede tener carácter consultivo o de observador ante una organización intergubernamental, lo que implica un reconocimiento que no es suficiente para considerarla como sujeto de Derecho Internacional. Hoy en día las ONGs, tienen la posibilidad de participar dentro de la esfera política, como resultado de la cooperación internacional, dentro de relaciones en constante evolución. Algunos autores, sostienen que gozan de una personalidad sólo funcional y limitada<sup>387</sup>.

Que el Estado-nación goce de una persistente vitalidad, no quiere decir que la estructura soberana de los Estados-nación individuales no haya sido afectada por los cambios en la intersección de las fuerzas y relaciones nacionales e internacionales más bien, con toda probabilidad, expresa pautas cambiantes de poder y restricciones... Pero el crecimiento de las organizaciones y colectividades internacionales y transnacionales, desde la ONU y sus organizaciones hasta movimientos sociales y grupos de presión, altero la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad<sup>388</sup>.

La intensificación de los procesos de interconexión regional y global, y la proliferación de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación intergubernamental para regular el crecimiento sin precedentes de estos fenómenos, especialmente durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, erosionaron la distinción entre asuntos externos e internos, entre política internacional y doméstica. El Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas, permeado por los grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas. Del mismo modo, la penetración general de la sociedad civil por actores transnacionales alteró su forma y dinámica<sup>389</sup>.

La mayor interdependencia, ha erosionado la autoridad de los Estados, intensificando la relevancia de otro tipo de actores y ha llevado a estructuras bifurcadas, pero en este caso, estas tendencias se ven como proclives a la cooperación. El resultado es una escena mundial plagada de ONGs corporaciones multinacionales, movimientos sociales y otras organizaciones internacionales, que se inclinan hacia las soluciones cooperativas como una forma de participar en el "Gobierno a través de la Frontera". Para aquellos que aceptan esta clase de orden, el comportamiento internacional es derivado de una multiplicidad de arreglos institucionalizados, los gobiernos y las ONG se arreglan entre sí y comparten responsabilidades acerca de los acontecimientos<sup>390</sup>.

La organización no gubernamental Transparencia comenzó de modo paulatino, a producir cambios en la sociedad civil peruana, orientando y movilizandoo a la población, para la redemocratización peruana. El Estado comenzó a sentirse obligado a contemplar, aunque sea formal-

---

<sup>385</sup> *Ibidem*, 13

<sup>386</sup> Dallanegra, Luis, *op.cit.*, 138.

<sup>387</sup> Halajczuk, Bohdan / Moya, Maria, *op.cit.*, 164.

<sup>388</sup> Held, David *La democracia y el orden global...op., cit.*, 117-118.

<sup>389</sup> *Ibidem*, 118.

<sup>390</sup> Rosenau, James, *op., cit.*, 20.

mente las demandas, de la sociedad civil, ocupando espacios, lo cual derivó, posteriormente en una transformación estructural del sistema político.

De este modo, los Estados han debido aumentar el nivel de integración política con otros Estados por ejemplo, a través de redes regionales como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos e impulsar negociaciones, acuerdos con instituciones multilaterales para poder controlar los efectos desestabilizadores que acompañan a la interconexión. El resultado fue un importante crecimiento de instituciones, organizaciones y regímenes que sentaron las bases para organizar los asuntos globales<sup>391</sup>.

Desde la concepción “transformacionista” o “modernista” que pretende explicar la manera en que la creciente interconexión mundial puede conducir a la decadencia o “crisis” de la autoridad estatal y a la exigencia de que los Estados-nación colaboren entre sí de forma más intensa. Desde esta perspectiva, el Estado moderno está cada vez más atrapado en redes de interconexión mundial permeadas por fuerzas cuasisupracionales, intergubernamentales y transnacionales, y es cada vez menos capaz de determinar su propio destino<sup>392</sup>.

La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la “diferencia” política y las capacidades del Estado-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos de política doméstica e internacional; el Estado-nación territorial parece afrontar la decadencia o crisis. Con todo, si bien es cierto que ha habido una súbita expansión de vínculos intergubernamentales y transnacionales, la era del Estado-nación no está en absoluto agotada. Si el Estado-nación territorial está en decadencia, se trata de un proceso desigual, particularmente restringido al poder y alcance de los Estados-nación dominantes del Oeste y el Este.

## IV.2. Los principios fundacionales de Transparencia.

En el caso específico de la Asociación Civil Transparencia, la misma se estableció sobre los siguientes principios:

“Ser una organización, neutral e independiente. Para ser observador o trabajar en cualquier cargo con la organización es obligatorio firmar un documento señalando que, mientras dure la colaboración, la persona, permanecerá neutral de cualquier afiliación política.

Operar, fundamentalmente como un cuerpo de voluntarios, partiendo de los miembros de la Asamblea General y el Consejo Directivo, hasta sus bases en las provincias del Perú.

Los miembros del Consejo Directivo, deben tener una participación activa en el desenvolvimiento de las actividades de la asociación durante los periodos preelectorales y el día de las elecciones.

La Asamblea General lidera al personal operativo de Transparencia, desempeñado un rol activo en la orientación de las actividades diarias de la Asociación.

Establecer, la mayor cantidad de contactos con la sociedad civil, a fin de lograr una movilización de voluntarios, constituye la columna vertebral para reclutar y movilizar miles de voluntarios que observan el día de las elecciones<sup>393</sup>.

Acudir a redes existentes iglesias católica, evangélica, derechos humanos, red de mujeres. Asimismo, estableció contactos con instituciones, universidades, medios de comunicación, ONGs y organizaciones gubernamentales, organizaciones sindicales y campesinas; visitas personales a reconocidos intelectuales peruanos.

---

<sup>391</sup> Held, David, *op. cit.*, 119.

<sup>392</sup> *Ibidem*, 120.

<sup>393</sup> Bernbaum, Marcia, *op. cit.*, 31-32

Transparencia, brindó a los universitarios un espacio donde tuvieran la oportunidad de participar, políticamente en el sentido más amplio. Sacando ventaja de las elecciones, proporcionó, esta posibilidad para su participación en períodos electorales.

Esta organización orientó su funcionamiento, al identificarse como un grupo de ciudadanos sin matrícula partidaria, convencidos de generar en la ciudadanía credibilidad en el sistema democrático, robusteciendo la fe en estas instituciones; contribuyendo a garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio, decidieron congregarse esfuerzos para cumplir estos dos fines esenciales:

Alcanzar una acentuada campaña de educación cívica y efectiva movilización ciudadana, que se traduzca en la concurrencia a las urnas de un alto porcentaje de electores.

Colaborar con las autoridades y el electorado, para que cada una de las etapas de este proceso, el acto mismo de la elección y sus derivados, se desarrolle dentro de una irrestricta libertad, transparente legitimidad y honradez.

Esta organización no gubernamental, inició sus actividades en 1994, con 47 comités interprovinciales en Perú y dos comités en el exterior, sus integrantes tomaron algunas decisiones estratégicas que han sido claves para su identidad como institución y su posterior funcionamiento como observadora electoral. Tiene en su Asamblea General 27 miembros y en su Consejo Directivo 9 miembros<sup>394</sup>.

### IV.3. Transparencia presiona la vuelta de la democracia.

Al organizar, su primera observación electoral de 1995, el Consejo Directivo, tomó la decisión de sacar ventaja de su rol de vigilancia, para promover la participación ciudadana en la práctica de la democracia; a través de esta experiencia de observación electoral, movilizó 9,000 ciudadanos, en las mesas de votación, llevando un conteo rápido y preciso; presentó su credencial como entidad creíble, con la habilidad lograda y en un corto período movilizó grandes segmentos de la sociedad civil peruana.

Sobre la base de la experiencia obtenida observando las elecciones presidenciales de 1995 y las elecciones municipales de 1998. Transparencia sabía, mientras se preparaba para observar el acto electoral del 2000, que se estaba involucrando en lo que prometía ser una tarea extremadamente difícil. No previnieron que ellos, junto a otros observadores, y supervisores de las elecciones, estarían frente a la tarea de observar lo que se convertiría en uno de los procesos electorales más controvertidos, irregulares y fraudulentos en la historia reciente de Latinoamérica<sup>395</sup>.

El desafío clave de Transparencia fue conducir las actividades de observación que realizó en el pasado (movilizando voluntarios para observar mesas de sufragio el día de las elecciones y llevar un conteo rápido de votos de manera independiente), involucrándose, al mismo tiempo, en áreas nuevas para la institución que serían fundamentales para llevar a cabo una eficiente observación de este sufragio.

El personal de Transparencia que desarrolló el plan de observación de las elecciones del 2000, sabían que tenía que ser flexible a fin de ser capaces de responder a sucesos inesperados a medida que estos fueran surgiendo. En ciertas áreas, que eran nuevas para la institución, iban a tener que asumir riesgos. Asimismo, habían percibido que para ser efectivos era fundamental coordinar estrechamente con otras entidades dentro y fuera del país que también seguirían muy de cerca este proceso<sup>396</sup>.

---

<sup>394</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael y otro (2001) *La sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del 2000. Estudio de caso sobre vigilancia*. Lima: Transparencia, 47

<sup>395</sup> *Ibidem*, 54 - 57.

<sup>396</sup> Transparencia Datos Electorales N° 27.

Esta organización dejó sentadas las bases para observar las elecciones del 2000 a través de una serie de reuniones y consultas internas llevadas a cabo a lo largo de un período de seis meses a partir de enero de 1999. Estas consultas tuvieron como resultado decisiones estratégicas que guiarían la observación. Adoptando un enfoque integral que incluyera tres escenarios: a) uno previo a las elecciones que se concentró en el monitoreo a decisiones preelectorales de las autoridades, así como la propia campaña; b) llevó su observación tradicional el día de las elecciones; y c) un proceso de observación postelectoral.

Aunque Transparencia continuó con su mandato de ser una observadora imparcial del proceso electoral, sus miembros tenían claro que también tenían que establecer una línea de base-adhesión a un proceso que era libre, limpio y democrático. En el caso de observar acciones fuera del gobierno o de la oposición que no adhirieran a esta línea de base, los miembros de esta organización acordaron solicitar que se dieran los pasos necesarios para corregir estas acciones.

Promover la presencia de delegaciones de observadores internacionales, teniendo en cuenta que esta iba a ser una elección extremadamente difícil. Transparencia tomó la decisión de promover una fuerte participación de observadores internacionales, previa a las elecciones. Además, decidió destinar un esfuerzo considerable apoyando a estas delegaciones mientras permanecieran en el país<sup>397</sup>.

Entre las delegaciones internacionales que decidieron venir a observar estas elecciones, se encontraban la Federación Internacional de Derechos Humanos de Observación Electoral (FIDH), la Misión Conjunta de Observación Electoral de la OEA, la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos de España, el Centro Internacional de los Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.

Si bien Transparencia emprendió su observación electoral con la convicción que el enfoque que estaba por asumir podría crear resentimientos en el gobierno y en las autoridades electorales. Incapaces de atacar las actividades de observación pre-electoral específicas porque se sostenían en una sólida base técnica, las fuerzas del gobierno recurrieron a una evidente campaña de difamación orientada a varios miembros de la organización incluyendo a su Presidente y a su Secretario General.

Estos ataques, se realizaron a través de los medios de comunicación dominados por el gobierno y que incluían a canales de televisión de señal abierta de donde toman su información diaria la mayoría de peruanos. Estas mismas fuerzas emprendieron una campaña de difamación dirigida al Defensor del Pueblo, dado que esta institución decidió asumir un rol activo en la supervisión del proceso electoral.

Entre las dificultades se pueden señalar, problemas al iniciar el reclutamiento de observadores para Transparencia debido al temor a represalias, especialmente en zonas del país que todavía estaban en estado de emergencia y que tenían una fuerte presencia militar. Hubo amenazas abiertas y encubiertas de que si las personas continuaban colaborando con Transparencia, su empleo futuro estaría en riesgo.

Había indicios de desviar la entrega de materiales de Transparencia a comités regionales y provinciales. Existió una creciente tensión en la relación con varias autoridades electorales; a medida que las elecciones se aproximaban funcionarios de alto nivel de la ONPE, responsable de establecer las mesas de votación y hacer el conteo de votos, se negaron a tener comunicación con esta organización<sup>398</sup>.

Aunque a lo largo de todo el proceso electoral prevaleció una atmósfera de temor e intimidación, vale la pena mencionar que el Estado, a través de las autoridades electorales, nunca le negó a Transparencia el permiso que necesitaba para observar las elecciones. Lo que siguió, son los resultados de una jornada larga, y por momentos arduos, que se inició en septiembre de 1999 y que terminó en julio del 2000, cuando Alberto Fujimori juramentó como presidente por

---

<sup>397</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael y otra *op., cit.*, 58 – 59.

<sup>398</sup> Datos Electorales N° 12 Transparencia 25 de mayo del 2000, 19.

tercera vez; proceso en el que Transparencia, en tanto entidad observadora muy importante, formó parte de un conjunto de notables observadores, todos los cuales trabajaron juntos eficazmente<sup>399</sup>.

Entre los meses de junio y diciembre de 1999, el Consejo Directivo de Transparencia y su personal operativo dieron una serie de pasos para cumplir un rol más amplio y complejo de observación de las elecciones presidenciales. Estos incluyeron:

Establecer una estructura organizativa en Lima que le permitió asumir un rol proactivo en la observación preelectoral, al mismo tiempo que se preparaba para la observación del día de las elecciones y el conteo rápido.

En retrospectiva, el Consejo Directivo de Transparencia y el personal operativo reconocieron que mientras muchos elementos de esta estructura organizativa funcionaron muy bien, otros no lo hicieron, porque a medida que se acercaban las elecciones, las presiones sobre Transparencia crecían. La estructura organizativa estaba abrumada con una serie de desafíos imprevistos y no contaba con suficiente personal para enfrentar estos retos, especialmente en los niveles superiores y medios.

Asegurar el apoyo de los donantes a fin de financiar la observación integral del proceso electoral del 2000.

Transparencia obtuvo donaciones en fondos para conducir su observación de las elecciones del 2000, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), los gobiernos alemán, canadiense, español, finlandés, suizo, francés, holandés, etc.

Incorporó a su Asamblea General personas con características y capacidades necesarias para la observación del proceso electoral 2000.

Entre otros, invitó a incorporarse en su Asamblea General, a la Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una red de ONGs., de derechos humanos que jugó un rol significativo en el apoyo al proceso de observación de Transparencia y que por su propia cuenta cumplió un rol importante, especialmente después de las elecciones. Utilizó eficientemente las habilidades de estas personas, tanto en su condición de asesores y colaboradores del proceso de observación electoral del 2000.

Propició una comunicación cercana y fluida con líderes de opinión, dentro y fuera del Perú.

Otra medida acertada de Transparencia fue, que al inicio del proceso electoral, llegó a miembros claves de la comunidad diplomática peruana donantes, líderes de opinión de la prensa nacional e internacional y partidos políticos. En distintos momentos esta organización invitó a representantes de estas entidades a co-auspiciar eventos o a participar como expositores.

Desarrolló un programa especial de promoción y apoyo a las delegaciones de observación internacionales.

Transparencia, desde octubre de 1999, tomó la iniciativa de invitar a una serie de delegaciones internacionales para que hicieran tanto observación pre-electoral como el día de las elecciones. Varios representantes de estas delegaciones expresaron su aprecio por el soporte multifacético recibido de Transparencia. Este apoyo incluyó compartir sus materiales con las delegaciones, ayudarlos a establecer contacto con las autoridades peruanas y líderes de opinión en Lima, y facilitarles su local para sus conferencias de prensa.

Organizándose para la observación del día de las elecciones.

Para las elecciones presidenciales, decidió ampliar su base de observación, tanto dentro como fuera del Perú. En última instancia, tuvo éxito en enviar al campo a un gran número de observadores el día de las elecciones. Sin embargo, tuvo problemas en el área de logística y comunicaciones y en menor medida, intentos de subversión y abuso contra voluntarios y comités provinciales de esta organización.

---

<sup>399</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)



Actualizar su página web a fin de ser capaz de mantener al corriente de los acontecimientos del proceso electoral.

A través de este sitio Web de Transparencia, el cual fue actualizado constantemente a lo largo de la campaña electoral, el público interesado tenía la capacidad de acceder a la información además tener acceso a sus boletines semanales<sup>400</sup>.

La contribución más innovadora y apreciada a las elecciones del 2000 tuvo lugar durante el proceso de observación pre-electoral; nueva tanto para esta organización como para el Perú. Las actividades llevadas a cabo fueron extensas y comenzaron mucho antes de que se hubiera iniciado formalmente la campaña electoral.

Las diversas actividades de Transparencia se agrupan en tres categorías:

### 3. a. Investigación y difusión de varios aspectos del proceso electoral.

Entre los meses de octubre de 1999 y mayo de 2000, seleccionó como enfoque de sus actividades de investigación, documentación y difusión de una serie de aspectos donde previeron que habría intentos de manipulación del proceso electoral.

Estos incluyeron el uso de fondos públicos para apoyar la campaña electoral del presidente en ejercicio; la cantidad de tiempo en el aire otorgado por las estaciones de televisión comercial a los candidatos presidenciales y el espacio otorgado a los candidatos en los principales diarios peruanos.

A través de acuerdos firmados entre RENIEC (autoridad electoral responsable de mantener al día el padrón electoral) y el diario El Comercio, se condujo a una verificación del padrón electoral. A partir de la información obtenida, Transparencia estuvo en condiciones de estimar el número de peruanos incluidos en el registro cuyas direcciones eran incorrectas y el número de personas fallecidas cuyos nombres todavía aparecían en el registro electoral. Los resultados de estas actividades fueron publicados en su boletín semanal “Datos Electorales”, que era distribuido entre líderes de opinión dentro y fuera del país<sup>401</sup>.

Las embajadas extranjeras en Perú y los medios de comunicación nacional e internacional, con frecuencia incorporaron información de *Datos Electorales* en sus informes acerca del proceso electoral del 2000. A través de esta información los líderes de opinión peruanos y del ámbito internacional fueron capaces de confirmar lo que sospechaban, pero no eran capaces de expresar en cifras frías y duras; grandes incrementos en el financiamiento del gobierno para publicidad en los años previos a las elecciones. El presidente en ejercicio recibió la mejor parte de la cobertura en los medios de comunicación escritos y de televisión influidos por el gobierno, las primeras páginas de los diarios informales estaban dando una cobertura favorable al candidato Fujimori a la vez que atacaban duramente a los candidatos de oposición a través de intentos de difamación<sup>402</sup>.

Transparencia, soportó una violenta y persistente campaña de los medios de comunicación adictos al gobierno, denunció que la contienda electoral no había cumplido con ninguno de los requisitos mínimos exigibles en un proceso democrático reglas claras y estables, neutralidad del Estado, legítima competencia, confianza y credibilidad en los organismos electorales y un sistema de computo eficiente, accesible y verificable. Después de la segunda vuelta electoral en su “Balance de las Elecciones del año 2000”, exigía una nueva elección dado que el desarrollo del proceso electoral había “dañado gravemente la vigencia del Estado de Derecho y de la democracia en el Perú”<sup>403</sup>.

---

<sup>400</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael *op. cit.*, 60 – 64.

<sup>401</sup> *Ibidem*, 65 – 66.

<sup>402</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael *op. cit.*, 68.

<sup>403</sup> Paniagua, Valentín (2000) *Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones*. En: Perú 2000: Un triunfo sin democracia. Lima: Comisión Andina de Juristas, 51- 52.

### 3. b. Requisitos para unas elecciones libres, limpias y transparentes.

Transparencia fue una de las varias entidades que jugó un rol muy importante educando al pueblo peruano acerca del proceso de votación durante las elecciones presidenciales. Desarrolló materiales de capacitación de alta calidad; instruyó a sus voluntarios y personeros de distintos partidos políticos para que observaran el día de las elecciones. Firmó acuerdos con el Instituto de Defensa Legal y el Instituto Diálogo y Propuestas que tienen sólidos antecedentes de trabajo con medios de comunicación de masas locales, en coordinación con TV Cultura, lanzó programas de radio y televisión de reconocido éxito, diseñados para educar al público centrándose en la educación electoral.

### 3. c. Reformas en la estructura y legislación electoral.

Transparencia, utilizando su propia experiencia interna y apoyándose en especialistas nacionales y extranjeros, llevó a cabo una serie de actividades, diseñadas para elevar el nivel de conciencia en el Perú y en el ámbito internacional, sobre la importancia de hacer cambios fundamentales en la estructura y en la legislación electoral peruana. Para llevar a cabo esto, empleó dos mecanismos:

Emisión de pronunciamientos oficiales orientados a la necesidad de hacer modificaciones en la legislación electoral y, a medida que progresaba la campaña electoral, se centró en sus pronunciamientos sobre preocupaciones fundamentales acerca del proceso electoral.

Auspició seminarios diseñados para discutir las condiciones que se requieren para unas elecciones libres, limpias y democráticas, incluyó la comparación de la legislación y práctica electoral peruana con aquellas de otros países de la región.

Uno de los actos más visibles de Transparencia elogiado por personas que cuestionaban la legitimidad de la candidatura de Fujimori para un tercer periodo y duramente atacado por aquellos que estuvieron a favor de esta candidatura, tuvo lugar el 29 de diciembre de 1999, dos días después de que Fujimori anunciara su candidatura presidencial. Transparencia emitió su opinión legal al JNE sustentando las razones por las cuales esta candidatura para un tercer periodo era inaceptable desde un punto de vista legal y constitucional<sup>404</sup>.

## IV.4. El día de los comicios, las expectativas estaban puestas en Transparencia.

El día de las elecciones presidenciales, la ONPE responsable de la organización y supervisión del proceso de votación y tabulación oficial de votos tenía muy poca credibilidad. Por otra parte, Transparencia por la eficiencia de su desempeño preelectoral, sus actividades de información y sus antecedentes en conteos rápidos, se había ganado una gran credibilidad entre muchos sectores de la población, especialmente entre aquellos que tenían dudas respecto a la limpieza y transparencia del proceso electoral del 2000.

Así, el día de los comicios se convirtió en un ambiente muy cargado, todos los ojos estaban puestos en la ONPE y en Transparencia. Algunos elogiaron el rol fundamental de esta organización por las diversas actividades que efectuó, entre ellos el conteo rápido alcanzó un nivel notable. En este sentido:

### 4. a. Movilizó más de 19,000 voluntarios.

El día 9 de abril, y con ciertas diferencias en la calidad de su observación (dadas las variaciones en la capacitación de los observadores, así como en las dificultades logísticas que acompa-

<sup>404</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael *op. cit.*, 65 – 72.

ñaron la gran extensión de su ámbito de observación), Transparencia movilizó 19,000 personas para observar las elecciones, el proceso de emisión y conteo de votos en locales de votación nacional, distribuidos en casi todas las 194 provincias del país y en 16 países. Los observadores de esta organización trabajaron en estrecha colaboración con supervisores de la Defensoría del Pueblo, documentando el proceso electoral, con frecuencia derivando las irregularidades a los representantes de esta entidad gubernamental y en algunos casos resolviendo problemas.

#### 4. b. Organizó visitas de delegaciones internacionales.

Transparencia, previendo la necesidad de tener escrutinio internacional de las elecciones presidenciales como fuera posible, facilitó la visita de delegaciones internacionales que llevarían a cabo su propia observación. Asumió un rol activo organizando programas para dichas representaciones.

Esto incluía enviar invitaciones para coordinar reuniones y brindó apoyo logístico para cada delegación durante los días previos a las elecciones, organizó visitas a los lugares de votación, y acompañó a las distintas delegaciones, al local de Transparencia para participar en las conferencias de prensa que se llevó a cabo el día de las elecciones.

En el caso de estas elecciones, el gobierno peruano realizó una invitación general a los observadores internacionales allanando de esta manera el camino para que Transparencia y otras entidades de observación internacional, tuvieran la oportunidad de verificar este comicio.

#### 4. c. Condujo un conteo rápido y hasta cierto punto controvertido.

El conteo rápido es una herramienta utilizada por entidades de observación electoral y partidos políticos para realizar una verificación independiente de los resultados del voto, evadir el fraude y malas conductas en el proceso electoral. Se recoge información sobre el conteo de votos (así como sobre la calidad del proceso de votación) utilizando una muestra tomada al azar de mesas electorales, las cuales se transmiten a una ubicación central para ser analizados y finalmente reportadas<sup>405</sup>.

Un grupo de observadores fue seleccionado para llevar a cabo el conteo rápido de Transparencia. Este consistía, en recoger información (sobre la instalación de las mesas electorales en la mañana y los resultados de la votación presidencial y parlamentaria) e indicar al local central de Transparencia, en tres momentos a lo largo del día.

Para Transparencia, que ya había conducido cuatro conteos rápidos en anteriores elecciones, organizarse para este era considerado como un proceso de rutina. Se confirmó que este conteo fue técnicamente preciso; luego de las elecciones recogió las tabulaciones de votos de las 1020 mesas de la muestra y se encontró que existía una diferencia de 0.1% respecto de los resultados del conteo rápido anunciados sobre la base de 739 mesas, lo que está dentro del margen de error permitido.

Diversos factores, entre ellos, el ambiente altamente polarizado del día de las elecciones, hizo que esta organización estuviera bajo un intenso escrutinio, era la única fuente de información creíble acerca de las tendencias de votación.

Circunstancias relativas a la forma en que manejó el trato con el público antes y durante las elecciones en temas relacionados con el conteo rápido, llevaron a cuestionar el manejo que tuvo en este conteo.

La MOE/OEA al completar su conteo rápido, corroboró las mismas tendencias encontradas por Transparencia. Ninguno de los candidatos tenía los votos suficientes como para ser declarado presidente en la primera vuelta. Transparencia, en conferencia de prensa, anunció sobre la base

---

<sup>405</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael *op. cit.*, 79.

de un reporte de 739 de las 1020 mesas, una segunda vuelta dado que ninguno de los dos candidatos había logrado el 50% +1 voto, requerido para una victoria en primera vuelta<sup>406</sup>.

Si el 9 de abril el pueblo peruano hubiera estado al tanto de lo que sé venía documentando en relación con los actos fraudulentos realizados antes y durante las elecciones del 2000 para asegurar la reelección de Fujimori (incluyendo la clara evidencia de manipulación de la tabulación de los votos), es posible que menos personas entrevistadas hubieran cuestionado la forma en que Transparencia manejó el anuncio de los resultados de su conteo rápido de votos para presidente<sup>407</sup>.

#### 4. d. Los resultados diversos, fueron un punto central para recibir y reportar irregularidades el día de las elecciones.

El día de los comicios un centro de emergencia especial establecido por Transparencia recibió 700 informes acerca de irregularidades en la votación de parte de los medios de comunicación, los partidos políticos y ciudadanos.

En su tercer pronunciamiento el día 9 de abril, en el que también anunció los resultados del conteo rápido. Esta organización dio cuenta de las “severas irregularidades que han sido reportadas hoy a nuestra institución y los graves problemas registrados durante el proceso electoral”<sup>408</sup>.

Las irregularidades más frecuentes fueron: propaganda política realizada durante el proceso de votación, anomalías en el material electoral, abusos contra observadores de Transparencia y personeros de partidos políticos. En los días posteriores, estas anomalías fueron remitidas a las autoridades electorales.

Los resultados sirvieron como un punto central de referencia para recibir y reportar irregularidades que tuvieron lugar el día de las elecciones. El proceso electoral dio señales de no ser transparente y de tener vicios que cuestionaban la legitimidad de un nuevo mandato de Fujimori.

Quedó en evidencia el uso de recursos del Estado, en su campaña y una estrategia informativa calumniosa desarrollada por medios de comunicación, cercanos al oficialismo, para desprestigiar a políticos opositores y favorecer la candidatura de Fujimori.

La Federación Internacional de Derechos Humanos, el Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro Carter, igualmente emitieron severos pronunciamientos que luego fueron respaldados por el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos<sup>409</sup>.

### IV. 5. Observación post-electoral: respondiendo a retos inesperados en un ambiente extraordinariamente difícil.

Para Transparencia, y otras entidades de observación electoral, lo que vendría después se convirtió en un reto inclusive mayor que los acontecimientos que habían conducido a la primera vuelta electoral del 9 de abril. El ambiente electoral en el Perú, que ya estaba altamente polarizado y tenso, se empeoró aun más.

Esta organización que había logrado un perfil alto en el mes que precedió a las elecciones, y en los días subsiguientes, decidió bajar su perfil. Esta decisión creó descontento entre algunos de los observadores y personas que venían apoyando, quienes pensaron que con este perfil más

---

<sup>406</sup> Paniagua, Valentín, *op.cit.*, 54

<sup>407</sup> Datos electorales N° 35, 3 de mayo del 2000. Transparencia.

<sup>408</sup> Datos Electorales N° 27. Transparencia.

<sup>409</sup> *Crisis de la Democracia en los Andes*. En: Comisión Andina de Juristas, primer Informe Anual sobre la Región Andina, Enero del 2001, 23.

bajo, ellos y en general los ciudadanos peruanos, estaban perdiendo un canal importante a través del cual expresar sus preocupaciones con relación al proceso electoral<sup>410</sup>.

Mientras tanto, entre el 9 de abril y el 28 de mayo (el día elegido para realizar la segunda vuelta electoral), el perfil de la MOE/OEA en el Perú, que había ido creciendo permanentemente desde su llegada a principios de marzo, igualmente el de la Defensoría del Pueblo, aumentaron significativamente.

Durante este período, estas dos entidades habían instado a la ONPE a mejorar la calidad técnica del proceso de capacitación de los miembros de mesa; y una cuestión más crítica, debido a su poca credibilidad durante la primera vuelta electoral y que ahora estaba en juego en esta segunda vuelta, asegurar la calidad y transparencia del sistema de tabulación computarizada de los votos que usaría la ONPE durante las elecciones del 28 de mayo.

En última instancia, fue la Misión de Observación de la OEA y en particular su jefe Eduardo Stein, quien asumió el rol clave de llamar al gobierno peruano a dar explicaciones por sus actos y por elevar a un nivel internacional la profundidad y severidad de las irregularidades del proceso electoral<sup>411</sup>.

Transparencia que soportó una violenta y persistente campaña de los medios de comunicación adictos al gobierno, denunció que la contienda electoral “no había cumplido con ninguno de los requisitos mínimos exigibles en un proceso democrático: reglas claras y estables, neutralidad del Estado, legítima competencia, confianza y credibilidad en los organismos electorales y el sistema de cómputo eficiente, accesible y verificable”<sup>412</sup>.

## 5. a. Transparencia se preparó para la jornada del 28 de mayo.

Teniendo en cuenta lo que se ponía en juego, durante la segunda vuelta electoral del 28 de mayo, se había previsto que iba a ser una contienda muy reñida entre Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, se unió a significativas preocupaciones con relación a la competencia como a la neutralidad de las autoridades electorales.

Transparencia decidió pasar el mes y medio entre la primera y la segunda vuelta, preparándose para su rol de observador. Durante este tiempo dedicó la mayoría de sus esfuerzos:

A dar pasos concretos para mejorar la logística y las comunicaciones entre su local central de Lima y sus comités provinciales, las cuales habían sido deficientes durante la primera vuelta.

Actualizar, reproducir y distribuir sus materiales de capacitación.

Ampliar su base de observadores de 19,000 a una meta de 30,000 para el 28 de mayo, con el objetivo de brindar una cobertura de observación a todas las mesas de sufragio.

Capacitar nuevos observadores

Habilitar tantos personeros de partidos políticos y miembros de mesas electorales como fuera posible.

Dados los acontecimientos que siguieron la decisión tomada por Transparencia y otras entidades de observación / supervisión electoral, unos cuantos días antes de la segunda vuelta electoral, decidieron no observar la elección, no fue posible verificar si tuvo éxito superando las limitaciones de comunicación y logística. La información enviada a Lima, una semana antes de la segunda vuelta, por sus comités provinciales y fuera del Perú, sugería que había tenido éxito en reclutar 27,000 observadores<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael *op., cit.*, 87.

<sup>411</sup> El canciller Eduardo Stein, dejó de emplear el término “fraude” pues, no obstante había sospechas que había habido fraude, no había evidencias incontrovertibles. Estas evidencias posteriormente estuvieron disponibles cuando se encontraron una serie de cintas de video grabadas en las oficinas del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) a cargo de Montesinos. Bernbaum, 2001: 87-88.

<sup>412</sup> Paniagua, Valentín, *op., cit.*, 51 – 52.

<sup>413</sup> Bernbaum, Marcia / López Rafael, *op., cit.*, 88.

## 5. b. Incrementó el número de delegaciones internacionales.

Sobre la base de su exitosa experiencia, trayendo delegaciones de observadores internacionales a observar las elecciones presidenciales y brindándoles apoyo mientras estuvieron en Lima, intensificó sus esfuerzos para traer más delegaciones de observadores internacionales. El 23 de mayo, día en que anunció que no observaría la segunda vuelta, había recibido respuestas favorables de 28 delegaciones de observadores internacionales y se estaba preparando para la llegada de ocho representaciones que pertenecían a fundaciones internacionales y centros que siguen elecciones, doce de Europa (la Unión Europea, el Parlamento Europeo y 10 países), y ocho de América Latina (el Parlamento Andino y siete países)<sup>414</sup>.

## 5. c. Pronunciamiento acerca del proceso electoral.

Luego de las elecciones de abril y hasta que Fujimori juramentó su cargo como presidente para un tercer período consecutivo, Transparencia emitió un total de cinco pronunciamientos. Tres de ellos documentando preocupaciones relativas al proceso electoral, un cuarto demostrando la violencia que tuvo lugar el día en que juramentó Fujimori. El quinto brindando sugerencias concretas al gobierno y la sociedad civil para mejorar la democracia, en el Perú y los estándares de unas elecciones libres y limpias, en particular. A estos pronunciamientos la prensa nacional e internacional les dio una gran difusión. También fueron colocados en la página Web de Transparencia.

El Consejo Directivo de Transparencia, en un pronunciamiento anunció que no observaría las elecciones del 28 de mayo “al no existir condiciones técnicas mínimas para llevar a cabo una competencia electoral libre y limpia”. Días después, declaró que el proceso electoral “en primera y segunda vuelta, careció de las condiciones mínimas para ser considerado un proceso democrático, libre y justo” ya que, hubo “manipulación de resultados electorales”<sup>415</sup>.

Deploró la obstinación de mantener la fecha de la segunda vuelta, sacrificando así la legitimidad del proceso electoral y con ello el futuro democrático del país. Reiteró su llamado a postergar la segunda vuelta electoral para cumplir eficazmente el mandato del artículo 176<sup>o</sup> de la Constitución<sup>416</sup>.

Reconoció la activa participación de miles de voluntarios y agradeció el respaldo de la ciudadanía: “hoy más que nunca es necesario mantener las tareas de educación cívica y de vigilancia ciudadana, con el objetivo de construir un orden genuinamente democrático. Esta aspiración sigue siendo nuestro compromiso permanente”<sup>417</sup>.

La Misión Conjunta del National Democratic Institute, el Centro Carter, la Defensoría del Pueblo, el Consejo por la Paz y la Misión de Observadores de la OEA que se estableció bajo un mandato amplio para observar las elecciones peruanas y que permaneció en Perú desde marzo del 2000, hicieron pronunciamientos similares. Veintisiete de las veintiocho delegaciones de observadores internacionales que habían programado su llegada al Perú para observar las elecciones, a excepción de la Comisión del Parlamento Andino, siguieron su ejemplo y no enviaron observadores para las elecciones presidenciales del 28 de mayo<sup>418</sup>.

Transparencia es la primera de varias organizaciones que habiendo estado jugando un rol muy importante en el monitoreo de las elecciones presidenciales y parlamentarias peruanas anunció

<sup>414</sup> *Ibidem*, 89.

<sup>415</sup> Paniagua, Valentín, *op. cit.*, 38 – 39.

<sup>416</sup> Artículo 176<sup>o</sup> de la Constitución que establece: “El sistema electoral tiene por finalidad que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo auténtico y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”.

<sup>417</sup> Transparencia Datos Electorales N° 35, 3 de mayo del 2000.

<sup>418</sup> Elecciones 2000 - Supervisión de la Defensoría del Pueblo – Servicios Gráficos JMD, Lima julio 2000.

que, en las condiciones vigentes, no participaría como observadora de la segunda vuelta electoral, que definiría, entre los dos candidatos, al presidente para el período 2000-2005.

La decisión de Transparencia y las otras entidades observadoras fue la correcta; si las condiciones no están dadas para una elección libre y limpia del nuevo presidente, no tenía sentido observar las elecciones. Transparencia fue elogiada por haber tenido el coraje de mantenerse fiel a su convicción de garantizar la libertad, honestidad y eficiencia en ese proceso de votación.

Algunas de las propuestas de Transparencia para un acuerdo político nacional, donde daba recomendaciones sobre la reinstitucionalización del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura y la reforma del proceso electoral; fueron incorporadas en los 29 puntos de la Agenda para la Democratización la cual, fue tomada como base en el diálogo entre el gobierno y los partidos de la oposición sirviendo de mediador la OEA, teniendo el rol de observador la sociedad civil peruana.

## IV.6. Balance de las elecciones presidenciales.

El proceso electoral peruano del año 2000, careció de condiciones mínimas para ser considerado democrático, libre y justo, como lo manda la legislación nacional y lo contemplan los estándares internacionales. Así ha sido señalado por el conjunto de los observadores de este proceso (OEA, Centro Carter, Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos, Federación Internacional de Derechos Humanos, Electoral Reform International Service del Reino Unido) e instituciones nacionales como la Defensoría del Pueblo, el Consejo por la Paz y Transparencia.

El Centro Carter, manifestó la existencia de serios problemas en el proceso electoral, incluidas agresiones a la prensa y a los candidatos de oposición; así mismo restricciones para que éstos accedan a los medios de comunicación, como así también, el uso ilegal de recursos públicos destinados a la reelección de Fujimori.

La precaria institucionalidad y la falta de garantías a los derechos humanos en una sociedad carente de seguridad jurídica, generó inquietudes en la comunidad internacional. Una serie de comunicados de organismos internacionales como el Departamento de Estado y el Senado de los Estados Unidos, la CIDH, la Sociedad Interamericana de Prensa, el Washington Office for Latinoamericana (WOLA), entre otras, expresaron su preocupación por la falta de igualdad entre el candidato presidente y el resto de aspirantes a la presidencia de la República.

El informe del Centro Carter y el Instituto Nacional Demócrata, sostuvieron que el proceso electoral peruano, no era capaz de cumplir con los estándares internacionales mínimos de elecciones democráticas. La forma como se llevó a cabo el proceso electoral fue firmemente condenada, no sólo por las misiones de observación del proceso, las instituciones nacionales y la OEA, sino además por diversas instancias gubernamentales y parlamentarias internacionales, el Parlamento Europeo y la cancillería del Japón, entre otras.

En la historia política electoral del Perú, no ha existido un proceso electoral tan irregular. La obstinación por la reelección presidencial determinó el debilitamiento de las instituciones del Estado de Derecho y la existencia de una legislación parcializada e insuficiente condujo a la quiebra y neutralidad estatal, ausencia de competencia electoral y parcialización de las autoridades electorales; lo ocurrido durante el último proceso electoral era un mal ejemplo para otros países<sup>419</sup>.

### 6. a. Legislación electoral parcializada, defectuosa e insuficiente.

Las elecciones Presidenciales y de Congreso del 2000, son las primeras realizadas bajo el amparo de esta nueva legislación modificada en 1997. Estas han demostrado su insuficiencia y su

---

<sup>419</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe) (2002) *Balance de las Elecciones Peruanas del año 2000*. Lima: Dirección de Informaciones de la Asociación Civil Transparencia, 1.

alto grado de parcialización con la figura de la reelección presidencial. Utilizando estos argumentos, en octubre de 1994, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), desestimó una impugnación contra la candidatura del Presidente Alberto Fujimori que postulaba en las elecciones de 1995.

El JNE, sostuvo que la normatividad contenida en la anterior Carta de 1979, se sustituyó íntegramente por las disposiciones de la Constitución de 1993, que en su artículo 112° "... permite la reelección del Presidente de la República". Sobre la base de esta interpretación, que entendía que la postulación a la reelección estaba permitida, y a propuesta del JNE, el Congreso, estableció normas aplicables al Presidente de la República que postulaba a la reelección<sup>420</sup>.

Tanto el Jurado Nacional de Elecciones como el Congreso, entendieron en su momento que Fujimori postulaba a la única reelección que la Constitución de 1993, le permitía, la cual se produjo en 1995<sup>421</sup>.

El Artículo único de la Ley de Interpretación Auténtica, señala que la reelección a que refiere el Artículo 112° de la Constitución, está condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpreta que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente los periodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución, por tanto sólo hay que tomar en cuenta el que se inició en 1995, razón por la que Fujimori pudo postular en el 2000<sup>422</sup>.

Esta ley es inconstitucional, porque para posibilitar una tercera reelección era necesario reformar la Constitución; se utilizó la figura de la interpretación auténtica para obviar la forma prevista por la Carta indebidamente, ya que no la realizó el mismo órgano del cual emanó la norma. El artículo 102° de la Constitución de 1993 no establece en ninguno de sus incisos la facultad del Congreso de interpretar la Constitución, sino sólo de interpretar, modificar o derogar las leyes y resoluciones existentes<sup>423</sup>.

El Tribunal Constitucional admitió una acción de inconstitucionalidad contra la citada Ley, interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima. En 1997, el Tribunal emitió una resolución por unanimidad, en la que declaró inaplicable la mencionada ley para el caso concreto de una nueva postulación a la Presidencia de la República. Esta declaración propició un antejudicio político y la destitución por el Congreso de los magistrados firmantes de la misma, como también, la renuncia del Presidente del mencionado Tribunal<sup>424</sup>.

Los Miembros del Foro Democrático, ejerciendo el derecho del referéndum, solicitaron a la ONPE el material necesario para recopilar firmas orientadas a lograr la derogación de la Ley N° 26657, que permitía una tercera postulación de Fujimori. Se promulgó la Ley N° 26670, que modificó, inconstitucionalmente algunos artículos limitando el ejercicio del derecho a un referéndum. La ONPE convirtió el pedido en iniciativa legislativa, y el Congreso impidió el proceso de referéndum contra la Ley de-Interpretación-Auténtica<sup>425</sup>.

El Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N° 2191 declaró improcedentes los recursos de nulidad y otras solicitudes contra la resolución que ordenó la inscripción de la nueva candidatura de Fujimori. La Ley N° 26954, modificó el sistema de votación del JNE. Se aumentó a 4 el número de votos necesario para la denegatoria de las inscripciones, impugnaciones y tachas de candidaturas, se pudo constatar que dicha norma estaba orientada a controlar

---

<sup>420</sup> El Congreso Constituyente Democrático promulgó en enero de 1995 la Ley N° 26430, que estableció la reelección.

<sup>421</sup> Datos Electorales N° 17. Lima: Transparencia, 8 – 10.

<sup>422</sup> El Congreso de la República aprobó la Ley N° 26657, denominada Ley de Interpretación Auténtica.

<sup>423</sup> Pease, Henry, (2000) Elecciones 2000: *Las cinco vigas visibles del fraude Fujimorista*. Instituto de Defensa Legal, Lima: Idéele N° 124, 14.

<sup>424</sup> Fowks, Jacqueline, (2000) *Suma y resta de la realidad, medios de comunicación y elecciones generales en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 27.

<sup>425</sup> Fowks, Jacqueline, *op. cit.*, 28.



al JNE, para permitir la inconstitucional candidatura a la segunda reelección del Presidente Fujimori, y evitar una impugnación<sup>426</sup>.

Después de las elecciones presidenciales de 1995, en las que fue reelecto Fujimori, se modificó la legislación electoral incrementando el número requerido de firmas para la inscripción de una organización política al 4% del total de electores. Este porcentaje dejó fuera de la legalidad a varias organizaciones políticas. El JNE también protagonizó alguna iniciativa calificadas como obstáculos para la participación de grupos políticos en el proceso electoral del 2000, incrementó en 180 por ciento, el costo de planillas para recabar firmas e inscribir oficialmente ante la ONPE y el JNE.

Un proceso electoral regular no podía realizarse en plazos menores a los tradicionalmente utilizados en el país, los plazos del proceso electoral han sido recortados. La legislación electoral vigente tiene vacíos respecto del financiamiento de la campaña electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos. Sólo existen normas referidas a la entrega anticipada, al momento de la inscripción de las listas de la proyección de los fondos a usar en la campaña y sus respectivas fuentes de financiamiento; y la entrega posterior de una declaración jurada de los gastos correspondientes.

El artículo 315° de la Ley Orgánica de Elecciones permite una diferencia que se debería evitar, la posibilidad que existan más votos que votantes, siempre que el número de éstos sea menor al de los electores hábiles de la mesa de sufragio. Lo más grave es que si esa irregularidad ocurre y aparece registrada en un acta electoral se establece que es válida y se autoriza el procesamiento de dicha acta. En las elecciones del 9 de abril se registraron 1'500,000 votos más que votantes.

## 6. b. Quiebre de la imparcialidad del Estado.

Durante este proceso se han utilizado abiertamente los recursos del Estado, para favorecer la candidatura de Fujimori. La ley Orgánica de Elecciones establece una serie de impedimentos; se prohíbe al presidente que postula a una reelección, hacer proselitismo en la inauguración de obras públicas y a los funcionarios imponer a sus dependientes el voto por determinado candidato.

Han sido múltiples las denuncias existentes, las que no han sido objeto de sanción alguna. Transparencia realizó un seguimiento y fueron detectadas 174 irregularidades. Las más recurrentes, fueron la entrega de ayuda social a cambio de apoyo político. Las madres integrantes de comedores populares, denunciaron haber sido obligadas a usar logotipos gobiernistas, para realizar sus actividades cotidianas. El uso de locales estatales para realizar actos proselitistas, en numerosas zonas de propiedad de las Fuerzas Armadas, cuyo acceso por razones de seguridad es restringido, apareció con el lema oficialista<sup>427</sup>.

Los funcionarios públicos y congresistas promovían eventos oficiales a favor de la candidatura de Fujimori. Antes de la convocatoria oficial a las elecciones, la campaña estuvo teñida de actos destinados a perjudicar las actividades y el desempeño de los candidatos opositores al gobierno; daños causados a la propaganda, organización de actos simultáneos para entorpecer las actividades de los contendores y bloqueo de acceso a ciertas zonas.

Estos hechos fueron puestos en conocimiento de Transparencia y de la Defensoría del Pueblo, entidades que en su momento se pronunciaron por la necesidad de una investigación exhaustiva de estas denuncias. Este pedido no fue acogido por las autoridades, que se limitaron a negar lo ocurrido. Otra modalidad para amedrentar a los candidatos fue la sospechosa intervención de entidades estatales que iniciaron investigaciones sobre sus actividades privadas.

---

<sup>426</sup> *Ibidem*, 30 – 31.

<sup>427</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

## 6. c. Acceso discriminatorio a los medios de comunicación.

En momentos en los cuales los medios de comunicación, en particular la televisión, se constituyen en vehículos privilegiados para transmitir las ideas políticas, en la campaña electoral, el comportamiento de dichos medios ha estado marcado por la discriminación en el acceso a los mismos a las fuerzas opositoras. La televisión constituye el caso más saltante de manipulación del derecho de información de los electores, afirmación que se grafica muy nítidamente a través de las cifras, una medición hecha por Transparencia en el mes de noviembre de 1999, del tiempo de aparición de cada candidato en la televisión<sup>428</sup>.

En la publicidad pagada, ocurrió un hecho inédito en la historia de las campañas políticas en el Perú. Los canales de televisión, se negaron a aceptar avisos pagados de los candidatos, aún cuando algunos de ellos ofrecieron cancelar por adelantado.

Después de la presión pública, algunos canales accedieron a recibir avisos con tarifas exorbitantes para el mercado, situación que no se corrigió sino los quince días previos a la primera vuelta electoral; algunos canales de televisión ofrecieron franjas gratuitas para todos los candidatos, pero bajo condiciones en extremo restrictivas que convirtieron el ofrecimiento en una medida meramente formal y sin mayor trascendencia política<sup>429</sup>.

Los medios de comunicación estatales, que de acuerdo con la Constitución y las leyes, deberían estar al servicio de todas las candidaturas, privilegiaron notoriamente la información sobre el candidato oficialista.

En la prensa escrita, hubo un mayor pluralismo informativo, publicándose diarios y revistas tanto oficialistas como de oposición. Sin embargo, la llamada prensa “chicha” de acceso masivo para los sectores de menores recursos, estuvo monopolizada por ataques y campañas de difamación a candidatos opositores.

## 6. d. Hostilidad y acoso a los candidatos, personeros y observadores.

De acuerdo con la legislación, entre las garantías establecidas para la libertad y transparencia de los comicios, se encuentra la libertad de acción de los candidatos, sus personeros y observadores independientes. El proceso estuvo teñido por la hostilidad y el acoso a quienes ejercieron dichos roles, habiéndose documentado innumerables casos, muchos de ellos de carácter delictivo.

Tanto la Defensoría del Pueblo, como Transparencia han seguido las denuncias efectuadas, llegándose a registrar casos similares en distintos puntos del país. Los hechos denunciados consistieron en llamadas, notas y visitas amenazantes, así como interferencia de reuniones, actividades públicas, actos de proselitismo político, agresiones físicas, y hostigamiento a periodistas, que cubrían información vinculada con las irregularidades del proceso electoral y en particular contra quienes se ocuparon de hacer públicas estas denuncias<sup>430</sup>.

## 6. e. Incompetencia y parcialidad de la autoridad electoral.

No existió independencia en el nombramiento de ninguna de las instancias de los organismos electorales. EL JNE tiene dos representantes de organismos controlados por el Poder Ejecutivo. Con la modificación del sistema de acuerdos del Pleno, hecha por la Ley 26954, no existe posibilidad de decisiones independientes en materias cruciales. Los integrantes de los 47 Jurados Electorales Especiales resultan nombrados, por el Poder Ejecutivo que es quien controla las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público.

---

<sup>428</sup>El candidato Fujimori acaparó el 78% del tiempo televisivo asignado a los candidatos, mientras los otros tres contendientes sumados dio (18%).

<sup>429</sup> Datos Electorales N° 17. Lima: Transparencia, 16 - 18.

<sup>430</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

Los Jefes de la ONPE y el Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC), han sido designados por un Consejo Nacional de la Magistratura compuesto por miembros suplentes dependientes del Poder Ejecutivo.

La legislación de esa época consideraba criterios para designar a los Jurados Electorales y miembros de mesas de sufragio. La misma no señala un sólo criterio para la designación de los Coordinadores Regionales de la ONPE, Jefes de las ODPEs, Coordinadores Distritales y Coordinadores de Locales de Votación, ni la posibilidad de su tacha; estos funcionarios son pieza fundamental en la organización y realización de las elecciones, deben ser personas con idoneidad moral y capacidad profesional para dichos cargos<sup>431</sup>.

El JNE, máxima autoridad electoral en el Perú, por mandato constitucional, tiene la atribución de fiscalizar y velar por el cumplimiento de la legislación electoral; esta función no fue ejercida antes, durante y después del proceso electoral.

El día de las elecciones, el JNE a pesar de haber acreditado fiscalizadores electorales, en los locales de votación, no resolvió las denuncias de participación de funcionarios públicos, propaganda electoral, alteración de resultados, hostigamiento a personereros y observadores, etc. Después de las elecciones del 9 de abril el JNE tampoco fiscalizó el procesamiento de resultados electorales ni para Presidente ni congresistas<sup>432</sup>.

#### 6. f. Carencia de un sistema de cómputo accesible y confiable.

La ONPE no aceptó entregar a los personereros y observadores la lista de usuarios y de los locales autorizados oficialmente a operar el sistema; el personal autorizado a ingresar al centro de cómputo, direcciones con derecho a conectarse a la red. Información y acceso al sistema de seguridad, procedimientos que garantizaban que las actas que se recibían en los centros de cómputo sean mínimas.

La falta de atención a estas demandas, se tradujo en los graves problemas detectados durante el simulacro organizado por la ONPE, así como el día mismo de las elecciones. Las deficiencias generaron mayor desconfianza respecto de la limpieza de los resultados, el programa de cómputo usó un deficiente módulo de reportes y totalización de resultados; falta de interfaces de monitoreo del software, utilización de un sistema de transmisión de datos no encriptados, un plan de contingencia inadecuado, falta de pruebas de todos los módulos del sistema, entre otros.

El personal de la ONPE, mostró su disconformidad con el sistema que se estaba usando y con la aparente informalidad con la que se estaba actuando, respaldada por disposiciones de emergencia que no eran conocidas en su totalidad por los responsables del centro de cómputo y mucho menos por los personereros de los partidos y los observadores.

Para la segunda vuelta, un grupo tenía como misión formular recomendaciones a la ONPE para corregir deficiencias del programa de cómputo, conformado por representantes de dos organizaciones políticas que participaban, la Defensoría del Pueblo y la MOE/OEA.

Sin embargo, tal como lo hizo público la MOE/OEA cuando se conoció que la ONPE estaba desarrollando a espaldas del grupo un simulacro del sistema de cómputo, que calificó de exitoso para validar su evaluación. La MOE/OEA desmintió esta información y expresó su preocupación por las consecuencias que pudo generar en el electorado peruano y en las garantías del proceso electoral en curso.

El simulacro no se desarrolló simultáneamente en todo el país. El cúmulo de problemas encontrados, impidió una evaluación positiva del sistema de cómputo. La MOE/OEA reiteró que en esa situación, resultaba imposible resolver todos estos problemas antes del día 28 de mayo,

---

<sup>431</sup> Fowks, Jacqueline, *op., cit.*, 30 - 31

<sup>432</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

incluso si esto se hubiera alcanzado, de ninguna manera el grupo de informática de la MOE/OEA habría estado en condiciones de verificarlos en el tiempo disponible<sup>433</sup>.

Después de la segunda vuelta electoral Transparencia en su “Balance de las Elecciones Peruanas del año 2000” exigía una nueva elección presidencial dado que el desarrollo del proceso electoral había “dañado gravemente la vigencia del Estado de Derecho y de la democracia en el Perú”. En el mismo negaba la “legalidad y legitimidad” a “las autoridades resultantes del proceso y recordaba las causas por las que el proceso era el más irregular de la historia del Perú”<sup>434</sup>.

El proceso electoral peruano, en la primera y segunda vuelta, careció de las condiciones mínimas para ser considerado un proceso democrático, libre y justo.

La obstinación por una inconstitucional segunda reelección presidencial ocasionó el debilitamiento de las instituciones democráticas y la elaboración de una deficiente y parcializada legislación electoral. Para restablecer la confianza, se requiere revisar la integridad del proceso y emprender tareas que devuelvan a la sociedad peruana su dignidad. Ello exige una legislación electoral imparcial y estable, neutralidad estatal, competencia electoral equitativa, autoridades electorales independientes y confiables que garanticen la viabilidad de la elección<sup>435</sup>.

#### IV.7. Contexto, actores y retos.

La Asociación Civil Transparencia, como organización de la sociedad civil peruana, tuvo el doble objetivo de observar las elecciones presidenciales y al mismo tiempo movilizar y educar a los ciudadanos en temas relacionados a las elecciones y, en términos más amplios, en relación con la práctica de la democracia.

Observó muy de cerca el desarrollo de estas elecciones presidenciales y parlamentarias del 2000, las cuales pueden ser consideradas entre las más controvertidas e irregulares en la historia reciente de América Latina.

Esta organización trabajó en estrecha colaboración con otros observadores, diplomáticos y donantes nacionales e internacionales. Jugó roles importantes como el de vigilancia del propio proceso electoral, proporcionando un medio a través del cual miles de peruanos, preocupados por la transparencia y legitimidad del proceso electoral, pudieran participar activamente en la defensa del derecho fundamental de los ciudadanos de un país para elegir a sus gobernantes.

Transparencia conjuntamente con otros organismos se abstuvieron de observar la segunda vuelta electoral dado el acuerdo unánime de que las condiciones no estaban dadas para unas elecciones libres y limpias. Dieron como resultado la elección de Alberto Fujimori como presidente por un tercer periodo consecutivo hasta julio de 2005.

En noviembre de 2000 cuatro meses después de haber juramentado como presidente, y en medio de un escándalo provocado por unas cintas de video que mostraba a Vladimiro Montesinos, sobornando a un congresista recientemente elegido para que se uniera a la coalición parlamentaria del oficialismo. El congreso peruano declaró a Fujimori moralmente incapaz de mantenerse en la presidencia de la república.

Un gobierno de transición, democrática encabezado por Valentín Paniagua, un político moderado, tuvo la misión de preparar el camino para unas elecciones presidenciales y parlamentarias para el 2001 que alcanzaran niveles aceptables internacionalmente.

En su observación de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001, nuevamente en estrecha colaboración con otros observadores, diplomáticos y donantes nacionales e internacionales Transparencia jugó un rol importante. Además de vigilar y observar el proceso electoral, proporcionó un espacio a través del cual los ciudadanos peruanos pudieran participar activamente como observadores en este proceso electoral.

---

<sup>433</sup> [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

<sup>434</sup> Paniagua, Valentín, *op. cit.*, 52.

<sup>435</sup> *Ibidem*, 53.

La observación de Transparencia fue solicitada por las autoridades electorales para brindarles asistencia y asesoría técnica y sirvió como una importante mediadora entre los partidos políticos (entre otros organizando y facilitando el único debate formal que tuvo lugar entre los dos candidatos presidenciales –Alejandro Toledo y Alan García- durante el proceso electoral). Este estudio se centra en el rol de vigilancia de Transparencia a lo largo de la observación de las elecciones del 2000. La manera en que esta organización sacó ventaja de su papel para brindar la oportunidad a miles de ciudadanos peruanos, de todas las condiciones sociales, a participar en la defensa de sus derechos fundamentales el derecho a unas elecciones libres y la defensa de la democracia.

Existen dos razones para centrarse en el rol de observación de las elecciones presidenciales del 2000 como distintivo al de las elecciones del 2001:

Fue para esta elección que Transparencia obtuvo financiamiento (a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID) para llevar a cabo una evaluación integral de su rol de observación del proceso electoral.

El contexto electoral del 2000 mostraba (partidos políticos débiles; una atmósfera política altamente polarizada; serias preocupaciones en relación con la legitimidad del proceso electoral). Colocó a Transparencia en la posición de desempeñar un papel inusual que tuvo como resultado, una experiencia abundante de lecciones aprendidas útiles para otros observadores que operen en contextos de transición, para los donantes, asesores técnicos que apoyan a organizaciones y para los observadores internacionales<sup>436</sup>.

La información para este estudio fue obtenida a partir de una evaluación externa sobre el rol de observación de las elecciones del 2000, que puede revisarse en la página Web de Transparencia. Fue particularmente inusual el ímpetu para involucrar a evaluadores externos, fuera de los donantes de Transparencia, sino de la propia organización. Además, desde un inicio hubo un acuerdo para que los evaluadores tuvieran plena libertad para recoger la información y elaborar sus conclusiones y recomendaciones<sup>437</sup>.

Asumiendo prudentemente un rol integral de monitoreo -que suponía observar antes, durante y después de las elecciones- Transparencia se convirtió en una fuente de información fundamental y muy respetada acerca de la calidad del proceso electoral.

El conteo rápido del 9 de abril, el cual tuvo mayor legitimidad que la tabulación oficial de los votos, se convirtió en el estándar que peruanos influyentes y otros gobiernos emplearon para presionar para una segunda vuelta electoral.

El proceso electoral peruano fue así afectado en su transparencia e imparcialidad; la candidatura del Presidente Fujimori para un tercer mandato era inconstitucional; este contaba con poderosos recursos públicos y privados para imponerse a las otras candidaturas, que aparecían dispersas y poco consolidadas.

Por estas razones, la Federación Internacional de Derechos Humanos, el Instituto Democrático Nacional para asuntos Internacionales, además el Centro Carter, y Transparencia, señalaron, en sus informes sobre el Perú que no existían garantías para unas elecciones libres y justas. La OEA también manifestó su preocupación por el proceso, no obteniendo respuestas adecuadas del gobierno peruano para que se recupere la transparencia del proceso<sup>438</sup>.

El estudio de caso complementario enfoca el rol de Transparencia movilizándolo y educando a la ciudadanía peruana a lo largo de su observación de las elecciones. Este estudio se ha escrito teniendo en mente tres públicos principales:

---

<sup>436</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op. cit.*, 7 -9

<sup>437</sup> ([www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)) La sociedad civil observa las controvertidas elecciones peruanas del 2000: Evaluación externa.

<sup>438</sup> Bernales, Enrique, *La ilegitimidad constitucional del tercer gobierno de Alberto Fujimori*. En: Perú 2000, Un triunfo sin Democracia Comisión Andina de Juristas, Lima 2000, 92 - 93.

Observadores electorales de la sociedad civil de otros países que atraviesan procesos electorales en ambientes de transición;

Donantes, asesores técnicos y diplomáticos y sus gobiernos que apoyan y colaboran con los observadores electorales de la sociedad civil local en ambientes de transición.

Observadores electorales internacionales que operan en contextos de transición y que con frecuencia trabajan junto con observadores de la sociedad civil<sup>439</sup>.

### 7. a. Contexto en que operó Transparencia.

Existen tres elementos importantes que se tienen que tener en cuenta para entender el rol de Transparencia como observadora de las elecciones presidenciales.

El sufragio universal es relativamente nuevo en el Perú, al haber sido establecido en 1980 para todos los peruanos entre los 18 y 70 años. Lo importante de esto es que conforme se acercaban las elecciones del 2000, en áreas aisladas del país y entre poblaciones con bajos niveles de educación, existían todavía importantes porciones de población que no estaban familiarizadas con el proceso de votación lo que los hacía sujetos a manipulación externa.

Transparencia no estaba sola observando el proceso electoral, acompañaban tres actores claves con quienes colaboró muy cercanamente a través del proceso electoral. Estos eran la Defensoría del Pueblo, una entidad autónoma del Estado creada para servir de control de las entidades del gobierno, que se ubicó en el rol de supervisora; la misión conjunta del Instituto Nacional Democrático y el Centro Carter, que estableció una oficina en Lima cuatro meses antes de las elecciones y que auspició a cinco delegaciones de observadores internacionales durante y después del proceso electoral y la misión de observación electoral de la OEA que estableció residencia a tiempo completo en el Perú por tres meses (de marzo a junio de 2000). Dado el contexto electoral, ninguna de estas entidades hubiera podido cumplir con sus funciones de haber operado sola. En efecto, cada una de las tres jugaron roles inusuales y fundamentales que son, dignos de sus propios estudios de caso<sup>440</sup>.

Durante este proceso electoral las cuatro entidades operaron bajo circunstancias extremadamente difíciles. Conforme se acercaban las elecciones, el ambiente electoral del país se fue polarizando cada vez más, haciendo difícil incluso, para la organización observadora / supervisora más imparcial ser vista como neutral. Los partidos políticos eran muy débiles y por lo tanto no estaban en condiciones de llevar a cabo una función de monitoreo que es la que los partidos políticos, por lo general, llevan a cabo durante un proceso electoral. Previa a esta elección hubo una amplia manipulación de la legislación electoral y de leyes relativas a ella, preparada para favorecer la candidatura del presidente en ejercicio.

Hubo también diversas irregularidades durante del proceso electoral, que fueron generadas para ayudar a producir un resultado como era de esperar, con el presidente Fujimori como ganador. Tanto Transparencia como la Defensoría del Pueblo fueron objeto de múltiples y continuos ataques a través de medios de comunicación controlados por el gobierno. El escrutinio internacional del proceso electoral fue intenso.

Lo que se sospechaba, pero que no se confirmó sino hasta que Fujimori juramentó como presidente para un tercer periodo, fue la dimensión de las deliberadas manipulaciones por parte de Montesinos, el más cercano colaborador de Fujimori realizadas a través del Servicio de Inteligencia Nacional, los militares, el Congreso, los medios de comunicación de radio y televisión, todas las ramas del Ejecutivo, el Poder Judicial y autoridades electorales, para asegurar el éxito de una reelección de Fujimori.

### 7. b. Aspectos destacados en su rol de vigilancia.

---

<sup>439</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op., cit.*, 13 – 14.

<sup>440</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op., cit.*, 15 - 16.

Transparencia llegó a las elecciones del 2000 con la experiencia de haber observado y llevado a cabo conteos rápidos muy precisos de cuatro elecciones previas en el país, haber brindado asistencia técnica a entidades nacionales observadoras en otros países y participar en numerosas delegaciones internacionales de observadores y con un amplio conocimiento del contexto electoral; que el Perú iba a enfrentar un ambiente electoral extremadamente difícil<sup>441</sup>.

Transparencia tomó tres importantes decisiones estratégicas cuando planificó su observación de las elecciones presidenciales:

Adoptó un enfoque integral para la observación de las elecciones del 2000. Transparencia decidió que para estas elecciones sería necesario adoptar una estrategia integral que incluyera tres escenarios (a) uno previo a las elecciones que se concentrara en el monitoreo de las decisiones preelectorales de las autoridades, así como la campaña misma, (b) llevar a cabo su observación tradicional el día de las elecciones, y (c) un proceso de observación postelectoral.

Estableció, como base para su observación una “línea de base” de adhesión a un proceso que era libre, limpio y democrático. Había un acuerdo interno de modo que cuando ellos observaran acciones fueran del gobierno o de la oposición que no adhirieran a esta línea de base Transparencia pudiera solicitar que se dieran pasos necesarios para corregir estas acciones.

Promovió activamente la presencia de delegaciones de observadores internacionales. Teniendo en cuenta que ésta iba a ser una elección extremadamente difícil, tomó la decisión de promover una fuerte presencia de observadores internacionales previa a las elecciones. Decidió destinar un esfuerzo considerable a apoyar a estas delegaciones mientras permanecieran en el país.

## IV.8. Lecciones aprendidas del acto electoral del 2000.

La experiencia de observación de las elecciones del 2000, por parte de Transparencia proporcionó un rico laboratorio de lecciones aprendidas tanto de distintos contextos como desde acciones realizadas, que vistas en retrospectiva, podrían haber tenido una aproximación diferente. Estas lecciones se derivan, en particular, de la observación de las elecciones en contextos de transición donde existen las siguientes condiciones: (a) falta de confianza en la capacidad e independencia de las entidades electorales; (b) un alto nivel de polarización; (c) partidos políticos débiles; y (d) un alto nivel de escrutinio internacional<sup>442</sup>.

Estas lecciones pueden clasificarse en cuatro categorías:

### 8. a. Lecciones para entidades que operan en contextos de transición.

Hay muchas lecciones que pueden ser aprendidas por la misma Transparencia y por las entidades de observación de otros países sobre la base de la experiencia de observación de las elecciones peruanas del 2000. Muchas de estas se aplican a la experiencia de la Defensoría del Pueblo, la cual en tanto entidad autónoma del gobierno, supervisora de estas elecciones, desempeña un rol especial trabajando junto con Transparencia.

Conducir exitosamente una observación electoral integral en un contexto de transición y altamente polarizado requiere una organización nacional de observación que sea madura y organizada.

---

<sup>441</sup> Las elecciones presidenciales y parlamentarias peruanas de 1995, las elecciones municipales de 1995 y 1998 y las elecciones municipales complementarias de 1999.

<sup>442</sup> Existe un número adicional de lecciones aprendidas de esta experiencia que se aplican más ampliamente y no solo a contextos de transición, estos incluyen: dificultades para llevar a cabo capacitación de similar calidad a una gran masa de gente distribuida ampliamente a lo largo del país; la necesidad de que las entidades locales de observación sepan cuando elevar y bajar su perfil; la necesidad de tener un sentido de propiedad para tener éxito a largo plazo.

Cuando Transparencia llevó a cabo su primera observación electoral en 1995, centró sus esfuerzos en la observación del día de las elecciones. Gradualmente fue incorporando actividades de vigilancia y educación, previas al día del acto electoral.

Así, cuando se llegó a las elecciones del 2000, sus miembros y colaboradores de esta organización tenían una trayectoria y una experiencia sobre la cual apoyarse para emprender una tarea exhaustiva y más complicada. Jugó, de esta forma, un rol importante en el ambiente político.

En situaciones de transición, cuando los partidos políticos son débiles, los observadores nacionales, de procesos electorales, necesitan estar preparados para asumir una o más de las funciones de control que normalmente asumen los partidos políticos.

En el 2000 a los partidos políticos les faltaba la capacidad para llevar a cabo las funciones de control que, normalmente, los partidos políticos asumen en un proceso electoral: revisar el padrón electoral, monitorear los medios de comunicación, conducir su propia verificación del conteo de votos, entre otras. Estas actividades recayeron, finalmente en Transparencia, y la Defensoría del Pueblo.

La presencia de estas dos organizaciones, en mesas de sufragio, el día de las elecciones, fueron símbolos importantes de que entidades neutrales estaban viendo de cerca el proceso, y al hacerlo, estaban cuidando el derecho de los ciudadanos a votar. Transparencia fue la instancia intermedia entre el gobierno y los partidos políticos para el ciudadano común y corriente.

En situaciones de transición, cuando las oportunidades y desafíos surgen, las entidades nacionales de observación electoral, necesitan estar preparadas para seguir muy de cerca el ambiente electoral, ser estratégicos, flexibles y dispuestos de asumir riesgos.

Los múltiples logros de Transparencia durante este proceso electoral y su credibilidad entre muchos sectores, se derivaron, de su eficiencia para seguir de cerca el ambiente de gran turbulencia electoral; tuvo la audacia de hacer ajustes en sus actividades para responder a retos y oportunidades a medida que iban surgiendo.

Entre estos, se puede mencionar que Transparencia se puso a la cabeza de los observadores electorales, al decidir, abstenerse de observar la segunda vuelta electoral. Esta organización también asumió muchos riesgos, entre ellos, incrementó de manera significativa el número de observadores en zonas aisladas denunciando irregularidades del proceso y la campaña electoral. Terminó haciendo una de sus contribuciones más importantes al documentar las irregularidades en la legislación y proceso electoral<sup>443</sup>.

En situaciones de transición, una entidad nacional de observación bien preparada puede hacer una contribución incluso más significativa al asumir un rol de monitoreo integral.

Transparencia, como hemos dicho decidió adoptar un enfoque integral para la observación de este proceso, lo cual incluyó un amplio período preelectoral, la observación el mismo día del acto electoral y su reconocido conteo rápido, como asimismo, diversas actividades post-electorales incluyendo la presentación, a la Mesa de Dialogo auspiciada por la OEA, de una lista de sugerencias para la reforma electoral.

En estos comicios fueron destacables las múltiples actividades de observación pre-electoral de Transparencia, asumidas con gran valentía, vale decir, dadas las posibles consecuencias personales e institucionales de las actividades que optaron por observar.

Esta organización capacitó acerca de lo que requerían unas elecciones libres y limpias. Documentó irregularidades y canalizó esta información a los líderes de opinión, quienes la interpretaron y difundieron en el ámbito nacional e internacional.

Este rol cumplido en la etapa pre-electoral –elogiado por la comunidad internacional– es el que mejor le acomoda a una entidad nacional de observación electoral que esta al tanto del contexto social, cultural y político del país<sup>444</sup>.

Una consecuencia de adoptar un rol de monitoreo integral, en un ambiente electoral altamente polarizado, es sobreexigir su capacidad organizativa.

---

<sup>443</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op. cit.*, 95 – 96.

<sup>444</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op. cit.*, 96 – 97.



A medida que las elecciones presidenciales se acercaban, mayores dificultades para manejar simultáneamente la observación preelectoral y prepararse para la observación del día de los comicios; dadas las crecientes demandas en ambas áreas y limitaciones del personal de nivel especializado, para atender esas demandas crecientes.

Entre las consecuencias de sobreexigir su capacidad de observación está: la calidad de la capacitación dada a los observadores que fue muy variada y existieron serios problemas para hacer llegar a tiempo materiales. De modo que la comunicación con los comités provinciales y extranjeros se vio afectada.

En situaciones donde el proceso está siendo manipulado por el gobierno, las entidades nacionales deben estar preparadas para sopesar los riesgos y centrar su observación en las irregularidades cometidas.

Asumir una observación integral, incluía actividades previas que podrían ser críticas para ciertas decisiones de las entidades electorales. Otras acciones tomadas por el gobierno lo hicieron con pleno conocimiento de que esto podría producir la ira del gobierno frente a esta organización, así como a miembros y colaboradores individuales de Transparencia.

La consecuencia de ello, fue una campaña viciada a través de medios de comunicación influenciados por el gobierno, una atmósfera que desanimaba a las personas a presentarse como voluntarios de Transparencia y a las empresas a brindar donaciones a esta institución dadas las posibles represalias; y crecientes tensiones en las relaciones entre esta organización y la ONPE. En un ambiente polarizado como el que existía en el Perú, la entidad nacional de observación evaluó constantemente su imagen pública y demostró su imparcialidad.

La imagen de Transparencia se vio afectada entre algunos sectores debido a la manera como manejó dos conjuntos de acciones el día de las elecciones: (1) sus anuncios sobre el conteo rápido, generaron confusión entre los peruanos no familiarizados con estas técnicas; (2) los anuncios el día de las elecciones fueron interpretados dando la impresión de que Transparencia se había puesto del lado de la oposición<sup>445</sup>.

Existen razones que justifican que las organizaciones no gubernamentales hacen todo lo posible para minimizar las posibilidades de poner en tela de juicio su imagen. Una forma de hacer esto es haciendo un seguimiento cercano a sus declaraciones escritas, a entrevistas otorgadas por representantes de la organización.

En las condiciones en que se encontró Transparencia, estableció relaciones que brindaron legitimidad y credibilidad.

Esta organización estaba lejos de estar sola en el proceso electoral del 2000. Cerca de 230 ONGs y redes la acompañaban. Además, desde un principio estableció un contacto cercano con donantes y comunidades diplomáticas, con otras entidades locales de observación / supervisión, misiones de observación internacional, medios de comunicación y partidos políticos.

Invitó a estas entidades a reuniones de trabajo y conferencias, y las mantuvo informadas, a través de documentos que emitía. Estos vínculos, fueron fundamentales para que construyese su credibilidad y condujese su observación en el ámbito nacional.

Existen una serie de beneficios para los observadores nacionales derivados de establecer estrechas relaciones de trabajo con observadores y gobiernos extranjeros.

La Asociación Civil Transparencia estableció estrechas relaciones con misiones de observación internacional, diplomáticos y sus gobiernos. Estos estaban impresionados por las actividades de observación de esta organización; intervinieron en varias ocasiones para brindar una valiosa protección tanto a Transparencia como a la Defensoría del Pueblo cuando las cosas se ponían difíciles. Su apoyo abierto también le proporcionó a ambas entidades una mayor notoriedad, prestigio y legitimidad tanto dentro como fuera del Perú<sup>446</sup>.

---

<sup>445</sup> Es importante señalar que muchos movimientos como el de derechos humanos, hubieran querido que Transparencia hubiera sido incluso más crítica que lo que fue inmediatamente después de las elecciones presidenciales.

<sup>446</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op. cit.*, 100.

## 8. b. Lecciones para los donantes y gobiernos extranjeros.

De diferentes maneras, la observación del proceso electoral del 2000, ha sido un modelo de “como hacerlo bien”. Transparencia era una organización madura y experimentada. Los donantes y gobiernos extranjeros, reconociendo su credibilidad, y le otorgaron la confianza y el respeto que se merecía.

Muchas lecciones aprendidas de esta experiencia son aplicables a los donantes y gobiernos extranjeros interesados en apoyar a observadores electorales nacionales en contextos de transición altamente polémicos similares en los que Transparencia se desarrolló.

Asumir que la entidad nacional de observación de las elecciones es competente, darle plena libertad para que maneje su programa.

Desde el momento que comenzó a trabajar en su plan de observación de las elecciones del 2000, tomó el mando. Decidió cuál debía ser su rol y se acercó a la comunidad de donantes internacionales buscando diversos tipos de apoyo.

Esta ayuda se brindó sin ninguna atadura. Durante los caldeados meses previos a las elecciones, Transparencia en ningún momento fue presionada por los donantes para cambiar el curso de sus acciones.

Estar preparado para proporcionar a la entidad de observación nacional flexibilidad en el uso de los fondos que ha recibido.

USAID y otros donantes dieron a Transparencia el máximo de flexibilidad para implementar al máximo los fondos que recibieron para observar las elecciones del 2000. De no haber contado con ello, no habría sido capaz de dar respuestas rápidas cuando se le presentaban situaciones inesperadas durante la campaña electoral.

Es muy importante la colaboración entre donantes.

Los donantes internacionales, que apoyaron a Transparencia, formaron un grupo de trabajo sobre la democracia que sirvió para coordinar acciones de los donantes que estaban interesados en apoyar las elecciones presidenciales. Estaban al tanto de lo que cada uno estaba haciendo para apoyar a Transparencia y otras entidades de observación electoral.

Los donantes deberían estar preparados para asumir riesgos al apoyar a los observadores nacionales.

Transparencia en su decisión de asumir un enfoque integral para monitorear las elecciones, el cual incluía un activo monitoreo preelectoral, sabía que estaba corriendo muchos riesgos. Entre estos, estaban apoyar a una organización que tenía poca experiencia previa en monitoreo preelectoral y que estaba operando en un contexto muy difícil.

El hacer esto, ocasionó una respuesta negativa del gobierno. A pesar de todos los esfuerzos de Transparencia y otros observadores apoyados por la comunidad internacional de donantes, el proceso electoral no terminó con una elección libre, limpia y democrática<sup>447</sup>.

Apoyar el monitoreo de las elecciones, no corrigió problemas estructurales de largo plazo del sistema electoral peruano. La inversión realizada para apoyar a Transparencia, la Defensoría del Pueblo, el Centro Carter y la MOE/OEA tuvo una retribución. Juntos y a través de sus repetidos pronunciamientos, en los cuales documentaban defectos de las condiciones electorales en el Perú (fundados en la base de datos de Transparencia), ejercieron presión nacional e internacional sobre el gobierno para producir cambios en la estructura y el proceso electoral.

El gobierno resistió hacer los cambios necesarios para la vuelta a la democracia. No fue mucho tiempo después, del juramento de Fujimori, para su tercer período que el régimen colapsó por su propio peso. Gracias al eficiente trabajo realizado por Transparencia durante el proceso electoral, sobre la profundidad y naturaleza de las irregularidades estructurales en el sistema

---

<sup>447</sup> Las elecciones presidenciales del 2000, se iniciaron con serios defectos en la estructura electoral. Conforme la campaña progresaba, fue evidente para las donantes internacionales que la naturaleza de estos defectos, sumada a otros desafíos planteados, no iba a ser exitosamente encarada durante la campaña. Bernbaum, 2001: 102.

legal, se habían sentado las bases para una necesaria revisión de la estructura legal e institucional para nuevas elecciones presidenciales en el Perú.

## 8. c. Lecciones para observadores internacionales.

En el caso de estas elecciones, nunca se cuestionó si era necesario observadores internacionales. Desde un principio fue claro que lo que se requería era un esfuerzo que involucrara tanto a observadores internacionales como nacionales. Esta experiencia demostró que hay diferentes maneras en las que un eficiente observador nacional puede ser de utilidad, y complementar el rol de un observador internacional.

Las entidades nacionales de observación pueden constituirse en una invaluable fuente de útil y permanente información acerca del contexto electoral del país; y la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso electoral que está siendo observado.

Con frecuencia y especialmente en un contexto electoral altamente polémico, las misiones de observación internacional visitan el país en varias misiones preelectorales, cada una de cinco a siete días de duración. Al término de estas emiten un informe que recibirá un alto nivel de notoriedad dentro del país e internacionalmente.

Las misiones internacionales de observación, no tienen el tiempo ni los recursos para recoger información de primera mano sobre la evolución del contexto electoral que es fundamental para el proceso de cobertura. Tampoco están en condiciones de seguir de cerca lo que sucede en el país en los períodos cortos de visita.

En el caso de estos comicios, cuando los observadores internacionales necesitaban información, al primer lugar que recurrían era a Transparencia. En este sentido, cabe destacar que esta organización, en su Asamblea General y entre los miembros de su personal operativo reúne a personas prominentes de la sociedad civil peruana, con conocimiento profundo de la historia electoral y del contexto conducente a las elecciones del 2000.

Transparencia también tuvo la habilidad de conectar a las misiones de observación internacional con una amplia gama de personas sobre el terreno, así como con experimentados constitucionalistas. A través del boletín “Datos Electorales”, que recibían regularmente, las misiones internacionales de observación fueron capaces de mantenerse al tanto de los sucesos importantes del proceso preelectoral.

Para Eduardo Stein, jefe de la MOE/OEA en el Perú, la información que él y su misión obtuvieron de Transparencia fue de una ayuda muy valiosa para presionar al gobierno peruano, para que abriera el acceso de los medios de comunicación a la oposición. De esta forma lo expresó:

*“Transparencia ayudó significativamente a re-enfocar el problema de los medios de comunicación en una campaña política. Nosotros (la misión de la OEA) pudimos insistir en este problema y lograr un pequeño elemento de flexibilización al final de la primera vuelta. Gracias a una gestión directa del premier Bustamante pudo reunimos con dueños de canales de televisión. Logramos esto en buena medida debido a los materiales y análisis realizados por Transparencia que nos permitieron entender mucho mejor la gravedad de este problema mas allá de lo que la gente pudo recoger durante la estadía de la misión... El hecho que Transparencia dio seguimiento a estos temas desde mucho antes, nos permitió re-enfocar este problema en forma inteligente”<sup>448</sup>.*

Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su amplia presencia a lo largo del país el día de las elecciones.

Dado el contexto, en el que se desarrollo este comicio (cabe destacar, en este sentido, los intentos de manipular el voto en las mesas de sufragio). Fue importante que hubiera una amplia presencia de Transparencia, en tantas mesas de votación como era posible.

Los observadores internacionales estuvieron limitados en la cobertura que podrían brindar, dado que sus delegaciones de observadores estaban compuestas entre 5 y 300 personas. Trans-

---

<sup>448</sup> OEA / MOE Boletín N° 12.

parencia, en cambio, fue capaz de constituir un grupo de 19,000 ciudadanos para observar las elecciones presidenciales a lo largo del país y en 16 países del mundo. Junto con la Defensoría del Pueblo, que reunió a 3,000 supervisores, ambas organizaciones estuvieron en condiciones de cubrir casi la mitad de las 87,000 mesas electorales<sup>449</sup>.

Una entidad nacional de observación con experiencia previa en conducir conteos rápidos de gran precisión está en condiciones de cumplir un rol fundamental, especialmente en condiciones en que: la competencia electoral es muy reñida; y la entidad estatal responsable de la tabulación del voto tiene limitada credibilidad.

En el caso de las elecciones del 2000, Transparencia tuvo una amplia red de observadores y antecedentes de haber realizado conteos rápidos, muy precisos en las elecciones anteriores. La MOE/OEA también llevó a cabo un conteo rápido sobre la base de una muestra más pequeña.

Las empresas que llevaron a cabo encuestas a boca de urna, realizaron, también un conteo rápido y reconocieron que el conteo rápido de Transparencia, dada la muestra usada, tenía mayores posibilidades de ser el más preciso.

Todos coincidieron que Fujimori estaba a la cabeza, pero con menos del 50% + 1 voto, necesario para ganar la presidencia en la primera vuelta electoral.

Sin embargo, dado que el conteo rápido de Transparencia era el más extenso técnicamente más exacto y el más creíble. En última instancia, fue este conteo, el que confirmó que no había un claro ganador de las elecciones presidenciales del 9 de abril; precisamente este fue el usado por los observadores internacionales, junto con gobiernos extranjeros, para presionar por una segunda vuelta.

En palabras de Patrick Merloe, Director de la Misión de Observación Electoral del National Democratic Institute for International Affairs y uno de los expertos mundiales en observación electoral: “hacia el 9 de abril, el mundo entero dependió de los resultados del conteo rápido de Transparencia durante un período crítico de 72 horas. Durante este período la comunidad internacional tomó decisiones políticas decisivas basándose esencialmente en el trabajo de Transparencia. Su trabajo fue fundamental para la dinámica interna e internacional así como para definir una segunda vuelta”<sup>450</sup>.

Un observador local bien organizado está en condiciones para facilitar apoyo a delegaciones internacionales.

Transparencia, reconoció con anticipación la importancia de tener una mayor presencia internacional en el Perú antes y durante las elecciones, se organizó para poder brindar un apoyo integral a las delegaciones de observadores internacionales cuando llegaron al Perú.

Esto incluyó establecer itinerarios individualizados para cada grupo de observadores a fin de que pudieran reunirse con autoridades electorales y del gobierno, la Defensoría, y organizaciones de la sociedad civil peruana. El día de las elecciones se hicieron coordinaciones para acompañar a los observadores internacionales a las mesas de sufragio para observar de cerca el proceso electoral. Es imposible que una misión internacional de observación provista con el personal adecuado pudiera hacer algo similar, dada su limitada presencia en el país y la amplitud de las redes de contactos para hacer los arreglos logísticos necesarios<sup>451</sup>.

#### 8. d. Lecciones aprendidas de la experiencia electoral peruana.

Cuando las condiciones para unas elecciones libres y limpias no están dadas, los observadores pueden tener éxito en su intento de hacer explícito el fraude a los ciudadanos del país así como internacionalmente.

<sup>449</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op., cit.*, 105.

<sup>450</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op., cit.*, 106 - 107.

<sup>451</sup> *Ibidem*, 107.

Existe una clara evidencia que, durante las elecciones del 2000, la independencia de la máxima autoridad electoral, el JNE, se vio comprometida -a través de los esfuerzos del asesor principal de Fujimori, Vladimiro Montesinos- por el soborno de varios de los magistrados del JNE.

Existen, así mismo, evidencias concretas de que la red de Montesinos estaba directamente involucrada en las operaciones de la ONPE, responsable del seguimiento del proceso de votación y la tabulación de votos, y que esta influencia se extendía al sistema militar y judicial peruano. Esto fue particularmente crítico dado que estos dos sistemas terminaron desempeñando un rol importante, influenciando el curso y los resultados de las elecciones en Perú.

#### IV.9. Transparencia como árbitro de la redemocratización.

¿En este contexto nos preguntamos cuáles son las implicancias para la observación electoral, tanto en el ámbito nacional como internacional?

La primera es que en una elección con estas características (falta de independencia de las autoridades electorales y ausencia de voluntad de parte del Estado para conducir unas elecciones libres y limpias) sería muy difícil, incluso para los más eficientes observadores electorales (nacionales e internacionales) marcar la diferencia, por lo menos en el corto plazo.

Otra implicancia, que va de la mano con la primera, es que a través de la documentación de diversas irregularidades y de ponerlas en conocimiento público nacional e internacional, de las mismas, los observadores pueden desempeñar un rol importante para ayudar a lograr las condiciones para el colapso del propio régimen que tomó estas medidas drásticas e inapropiadas.

En el caso peruano, este colapso tuvo lugar a los cuatro meses que Fujimori fuera investido como presidente del país para un tercer período.

En un difícil ambiente electoral de transición como el que existía en Perú, la pregunta no es si tener observadores nacionales o internacionales, ambos fueron necesarios para observar el proceso electoral.

En el caso de estas elecciones presidenciales del año 2000, no está en cuestión que los observadores internacionales -en este caso la MOE y el NDI / TCC- jugaron un rol esencial en la observación de las elecciones. Sin embargo, tampoco está en cuestión que las dos principales entidades del país -Transparencia (representando a la sociedad civil en el rol de observadora) y la Defensoría del Pueblo (representando al Estado peruano en el rol de supervisora)- jugaron también roles fundamentales. Ninguno de ellos hubiera podido hacer lo que hicieron de no haber contado con el apoyo del otro.

Los beneficios para los observadores nacionales incluyeron:

La legitimidad y credibilidad que uno o más observadores internacionales pueden imprimir al trabajo de la entidad nacional, tanto dentro del país como internacionalmente.

Una fuente de protección y apoyo que estas instituciones como el NDI / Centro Carter y la MOE/OEA brindaron en numerosas ocasiones tanto a Transparencia como a la Defensoría del Pueblo cuando la situación se volvía difícil.

Tal como se ha descrito en más detalle, los observadores nacionales con su profundo conocimiento del contexto histórico, político y cultural del país, pudieron proporcionar a los observadores internacionales una valiosa fuente de información acerca del contexto y ambiente electoral, así mismo, amplios contactos en el país.

Para concluir, deseamos hacer una reflexión sobre tres aspectos de las elecciones peruanas del 2000, y del rol de Transparencia en este proceso, que consideramos tienen un carácter instructivo para entidades observadoras de la sociedad civil de otros países que operan en condiciones de transición similares; esto es donantes, asesores técnicos y diplomáticos que colaboran con estos observadores; y observadores internacionales que actúen en contextos de transición.

¿De qué manera el contexto peruano, brindó las condiciones para que Transparencia, jugara un rol importante como árbitro del proceso electoral?, y ¿cuáles son las implicancias, para las entidades de la sociedad civil de cualquier lugar, que operan en circunstancias políticas similares?.

La mayoría de las personas que siguieron los sucesos que llevaron a la caída del gobierno de Fujimori en noviembre del 2000 estarán de acuerdo en que, si bien hubo muchos factores que contribuyeron a esta caída, el activo rol cumplido por la sociedad civil peruana fue uno de estos factores. Quienes siguieron de cerca este proceso también coincidirán en que, antes de iniciar la campaña electoral del 2000 y pasada la primera vuelta electoral del 9 de abril, Transparencia fue de hecho, la principal fuente de información acerca de la calidad del proceso electoral.

Cuando se hizo necesario recoger información confiable acerca de la libertad, honestidad y limpieza del proceso electoral del 2000, los actores e instituciones locales, así como la comunidad internacional, se dirigieron a Transparencia.

Esta organización es parte de un movimiento mundial de organizaciones de la sociedad civil que jugó un papel importante, en años recientes, contribuyó al desarrollo democrático, especialmente en sociedades en procesos de transición. El hecho de que grupos nacionales busquen asumir un rol de observadores electorales es muy destacable.

La circunstancia de que las entidades nacionales de observación, en estrecha coordinación con observadores internacionales, hayan estado jugando roles importantes para el buen desarrollo de estas elecciones presidenciales, también merecen ser resaltado. En algunas instancias el rol consistió en reforzar y posteriormente validar que el proceso electoral haya sido libre y limpio. En otros casos, la contribución central de la entidad observadora es poner al descubierto la manipulación del proceso electoral.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, Transparencia jugó este último rol. Al momento en el que se llevó a cabo la primera vuelta electoral, la idea que se tenía de esta organización, dentro como fuera del país, era que constituía una fuente creíble de información acerca del proceso electoral.

Por el contrario, las autoridades electorales peruanas demostraron que no eran dignas de crédito. Dándole mayor significado a la observación de dos entidades nacionales que jugaron roles fundamentales y de mutuo refuerzo, la Defensoría del Pueblo, que sirvió de equilibrio del Estado peruano, y Transparencia que sirvió de contrapeso de la sociedad civil peruana.

Los factores que hacen posible entender este rol inusual que jugó Transparencia en el proceso electoral peruano del 2000, también hicieron posible visualizar cómo las organizaciones de la sociedad civil de otros países pueden jugar un papel similar bajo las mismas circunstancias.

## 9. a. Un nivel de relativa libertad política.

El primer factor fue que las condiciones para una libertad política en el Perú del 2000 (libertad de asociación, manifestación y expresión) eran relativamente alto considerando que era un país en una situación de transición. En el proceso electoral participaron diez partidos políticos.

Una red de organizaciones de la sociedad civil promovía derechos políticos y derechos humanos, entre ellas cerca de 60 organizaciones del país formaban parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la cual goza de gran prestigio. Existía asimismo, un considerable pluralismo y relativa independencia dentro de algunos medios de comunicación.

Los principales canales de televisión abierta eran controlados por el Estado. Sin embargo, a varios diarios y revistas les fue permitido publicar artículos que eran críticos del gobierno, a pesar que ellos estaban bajo una presión permanente y sujetos a amenazas. Lo que hizo posible que estos medios operaran con un relativo grado de libertad fue que todos ellos tienen una circulación limitada ya que estos medios se orientan a una elite intelectual, la que constituye un porcentaje relativamente pequeño de lectores<sup>452</sup>.

## 9. b. Debilitada legitimidad del régimen en el poder.

---

<sup>452</sup> Cada uno de estos medios tiene un promedio entre 10,000 y 15,000 ejemplares en un país de casi 27 millones de habitantes. Fowks, 2000: 38 - 39.

El segundo factor fue que la legitimidad del régimen peruano estaba bastante erosionada al momento que se inició el proceso electoral del 2000. Durante el segundo período que Fujimori estuvo en ejercicio, el Congreso peruano controlado por el oficialismo, aprobó numerosas leyes que regulaban las elecciones del 2000 proporcionando la base legal para que Fujimori pudiera ser elegido para un tercer período.

Iniciado el período electoral del 2000, el aparato estatal estaba bajo control total del Ejecutivo, y específicamente, bajo el control de Fujimori y su asesor Montesinos. De manera significativa, esto incluía a las autoridades electorales, y las funciones judiciales y de fiscalización, todas las cuales son centrales para la legitimidad y credibilidad del proceso electoral.

Conforme se acercaba el día de las elecciones presidenciales, la sociedad civil en general y la oposición, con el respaldo de la comunidad internacional, hicieron oír con mayor fuerza afirmando que la modificación de la legislación electoral y la pérdida de independencia de estas importantes entidades del Estado, estaban afectando adversamente el proceso electoral.

### 9. c. Fragilidad institucional entre los partidos políticos.

Un tercer factor que contribuyó, fue la debilidad institucional entre los propios partidos políticos. Ninguno de los ocho partidos políticos de oposición, que presentaban candidatos a la presidencia para el 2000, tenía la estructura política partidaria o los recursos financieros necesarios para realizar una campaña efectiva. Les faltaba la capacidad para desempeñar el rol de control que normalmente asumen los partidos políticos en un proceso electoral.

### 9. d. Transparencia sirvió como catalizador y llenó vacíos existentes.

El cuarto factor fue la disponibilidad de una entidad de la sociedad civil, en este caso Transparencia, que comenzó a observar, con anticipación, la campaña electoral sirviendo, de este modo, como catalizador y facilitador de las fuerzas que eran favorables al cambio democrático entre la sociedad civil peruana.

Gracias al sentido común de sus líderes, cuando preparaba su estrategia integral para observar el proceso electoral del 2000, tomó en consideración la primera condición señalada más arriba (nivel relativo de libertad política) así como la tercera (debilidad entre los partidos políticos). Conforme la campaña electoral fue avanzando y la segunda condición se hacía crecientemente evidente (debilitamiento del régimen político). Transparencia y las otras entidades de observación electoral tomaron en consideración esta condición en sus estrategias de observación<sup>453</sup>.

Gracias a su decisión de asumir un activo rol preelectoral durante las elecciones presidenciales de 2000 -se había hecho de un reconocimiento como una observadora creíble e importante- convirtiéndose en un referente para miles de ciudadanos peruanos quienes estaban ansiosos observando el desenvolvimiento del proceso electoral.

La comunidad internacional a través de misiones de observación internacionales, cuerpos diplomáticos residentes en Lima y sus gobiernos, medios de comunicación internacionales, recurrían a los boletines semanales de Transparencia y sus otras publicaciones buscando una visión de las irregularidades que estaban teniendo lugar en este proceso.

Transparencia junto con la Defensoría del Pueblo llenó vacíos muy importantes el día de las elecciones presidenciales. La presencia de estos observadores en las mesas de sufragio, (especialmente en las que habían sido zonas de emergencia donde había un alto grado de desconfianza frente a los militares), brindó la seguridad a los electores de que su voto sería respetado. Finalmente, dado el bajo nivel de credibilidad de la tabulación del voto que haría la ONPE, los resultados del conteo rápido de Transparencia se convirtieron en el estándar que muchos ciudadanos peruanos y organizaciones de la comunidad internacional emplearon para establecer

---

<sup>453</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, *op. cit.*, 115.

los resultados de la elección presidencial. Esto colocó a esta organización en un lugar que les ha sido confiado a pocas entidades nacionales de observación electoral en otros países<sup>454</sup>.

Desempeñar un rol tan dinámico y notorio como el asumido por Transparencia en las elecciones del 2000, sería más difícil en un régimen abiertamente autoritario y represivo. Entre otras cosas, un régimen de estas características habría paralizado las operaciones mucho antes del día de las elecciones presidenciales.

Por otro lado, también es improbable que bajo un régimen democrático estable, una asociación de la sociedad civil como Transparencia, se hubiera convertido en la instancia que definiera la calidad del proceso electoral. Esto no hubiera sido necesario dado que las autoridades electorales estarían técnicamente calificadas y completamente legitimadas; y los partidos políticos se harían cargo de servir de control a lo largo de todo el proceso electoral.

#### 9. e. Colaboró con observadores internacionales.

Los donantes que financiaron la observación que hizo posible el trabajo de esta institución en las elecciones presidenciales del 2000, las comunidades diplomáticas en Lima y sus gobiernos, y las delegaciones de observadores internacionales que visitaron y trabajaron antes, durante y después de este comicio, colaboraron de manera efectiva entre sí, en una atmósfera de mutuo respeto.

Como se ha señalado antes desde un inicio Transparencia, tomó la decisión de llegar a todos estos entes y hacerlos sus socios en el proceso de observación electoral. La comunidad de donantes, que habían constituido un grupo de trabajo sobre democracia, coordinaban estrechamente para apoyar a Transparencia y a otras entidades que observaban el proceso electoral del 2000. También dieron plena libertad a Transparencia para hacer ajustes en los rubros de sus financiamientos, cuando aparecían nuevas oportunidades y desafíos durante el proceso electoral.

Las delegaciones de observadores internacionales, agradecieron por la información y apoyo recibidos de Transparencia; brindaron, a esta organización como a la Defensoría del Pueblo, credibilidad, legitimidad, apoyo y protección cuando comenzaron a ser atacados por los medios controlados por el gobierno.

#### 9. f. Problemas comunes en contextos de transición.

Los principales problemas internos que tuvo Transparencia durante su observación de las elecciones presidenciales fueron dificultades con la logística y las comunicaciones entre la oficina central en Lima y sus Comités regionales y provinciales y en el extranjero; y la amplia variación en la calidad de la capacitación proporcionada a los observadores electorales.

Algunos casos son incluso más pronunciados, cuando la organización observadora local adopta el modelo de un movimiento cívico u Organización No Gubernamental ubicada en la capital de la república, donde un pequeño grupo toma las principales decisiones y no es capaz de establecer, o decidir una base sólida de operaciones a lo largo del país en el período entre elecciones.

Tampoco son inusuales los intentos de describir a los observadores electorales locales como parcializados especialmente cuando la organización nace durante un gobierno autoritario y muchos de sus miembros son conocidos por haber sido críticos del gobierno.

Cuando la atmósfera política se vuelve altamente polarizada, como sucedió en el Perú del 2000. Con gran valentía, Transparencia tomó ciertos riesgos necesarios a fin de cumplir con su objetivo de mantener la democracia como su línea de base, fue desempeñando, así un papel central en la observación de las elecciones presidenciales en el Perú.

---

<sup>454</sup> Filipinas en 1986, plebiscito Chileno de 1988, Panamá en 1989; Bulgaria 1990, Paraguay 1993 e Indonesia en 1999.



## Conclusiones

Se evaluó a la luz del institucionalismo internacional y, a partir de sus elementos básicos, la participación y presión que la OEA y la organización no gubernamental Transparencia, ejercieron sobre el gobierno peruano, por medio de diferentes mecanismos, contribuyendo al proceso de transición democrática.

Demostrando como se han incorporado estos nuevos actores: organizaciones internacionales y ONGs. Donde el Estado, pierde su carácter de actor exclusivo para entrar en competencia con estas instituciones que van redefiniendo su rol.

El sorprendente grado de participación y la significativa influencia, que ejercieron esos actores en el proceso de transición democrática del Perú, se debe destacar la presión y valor de estas instituciones, para la reconstrucción como punto de apoyo de la democracia, en su papel de promoción y defensa, y su capacidad de plantear recomendaciones y reformas.

En este trabajo nos hemos propuesto evaluar la eficacia de estas organizaciones, frente a la crisis democrática que afrontó Perú. Entendiendo que se produjo una “interrupción abrupta del proceso institucional democrático o del ilegítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”<sup>455</sup>.

En conclusión, la clave teórica que nos permitió entender la excepcionalidad peruana es la combinación de una situación política particular en el contexto del agotamiento del orden Estado-céntrico y la transición a una economía de mercado. Ello constituyó una coyuntura crítica, cuyo desenlace marcó la evolución de los años siguientes, signada por una extrema debilidad institucional.

Como hemos visto, la evolución del sistema político bajo Fujimori, fue altamente concentrado en el entorno presidencial. La personalización del poder se llevó hasta límites nunca vistos, debilitando las instituciones representativas que buscaban jugar un papel deliberativo o de equilibrio.

De esta manera, se reforzó, aún más el poder del Ejecutivo sobre las otras ramas del Estado. Después del autogolpe de 1992 y la elección de un Congreso nuevo, Fujimori pudo contar con una mayoría acrítica en la nueva legislatura unicameral dispuesta a seguir sus órdenes<sup>456</sup>.

En muchas ocasiones, cuando se juzgó necesario, el nuevo Congreso aprobó medidas que violaban abiertamente las normas constitucionales establecidas. La reorganización de los poderes del Estado, entre ellos el Poder Judicial, que se consideraba hacia tiempo ineficaz y corrupto, llevó a la erosión de su autonomía en muchos aspectos.

El sistema de gobierno incluía una dimensión altamente populista, en el sentido que buscó construir una relación especial con el pueblo, dejando a un lado a los intermediarios. El derrumbamiento de los partidos políticos hizo que esto fuera más fácil de conseguir.

Este propósito le representó al gobierno una fuente visible de legitimidad en la búsqueda de políticas que en otras circunstancias podían haber demostrado ser impopulares y haber encontrado resistencia; el gobierno carecía de un sistema alternativo de apoyo político estructurado.

Otra característica fue su estrecha relación con las Fuerzas Armadas. Aunque criticados por su indiferencia hacia los derechos humanos y civiles durante las operaciones contrainsurgentes, los militares surgieron con mayor fuerza después de su éxito contra Sendero Luminoso.

Las fuerzas castrenses siguieron siendo una institución nacional clave, ofreciendo a Fujimori una estructura institucional valiosa que compensó la falta de un partido político organizado.

La relación entre el Presidente y el alto mando militar era, en muchos sentidos, de simbiosis. El Ejército estuvo interesado en establecer un poder político que permaneciera por más de un solo mandato y que fuera lo bastante fuerte y autoritario para imponer políticas impopulares, pero necesarias. Por su parte, Fujimori buscó el apoyo militar no sólo para acabar con el desafío subversivo, sino también como respaldo a sus nuevas medidas.

---

<sup>455</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 20.

<sup>456</sup> Crabtree, John / Thomas, Jim, *op., cit.*, 477.

Para consolidar esta relación, Fujimori ignoró el sistema tradicional de promociones, manteniendo a un grupo particular del ejército en el poder. La influencia política del Ejército se hizo manifiesta en momentos específicos, particularmente en los asuntos relacionados con la responsabilidad por los crímenes contra los derechos humanos. Por consiguiente, el Ejército jugó un papel político clave en esta década, actuando como garante de la estabilidad del gobierno.

La concentración del poder político y la falta de una oposición política organizada permitieron al gobierno, trabajar en ciertas reformas, que en otras circunstancias habrían sido más difíciles. Así, el uso de decretos facilitó el proceso de aplicación de políticas liberales.

El sistema político que evolucionó después de 1992, mantuvo fuertes características autoritarias, basado en el control social, restricciones a la movilización y pluralismo limitado. Al decretar estas medidas, Fujimori y los militares no se percataron de los riesgos que corrían en el ámbito internacional. A causa de las transformaciones que se habían ido produciendo, tanto en el escenario mundial como latinoamericano.

Contribuyó a reforzar esta tendencia, mediante la suscripción de una serie de acuerdos internacionales, en consonancia con dicho propósito. En este sentido se suscribió la resolución 1080 en Santiago de Chile en el año 1991, por los países miembros de la OEA para condenar y excluir de esta organización a gobiernos originados en actos ilegítimos.

Esta situación, llevo al secretario General de la OEA, a estimar procedente la invocación del mecanismo previsto en la resolución 1080, y a convocar a una sesión extraordinaria del Consejo permanente de la Organización, expresó: “que en Perú, se había interrumpido el orden institucional y proponía la inmediata convocaría a una Reunión Ad Hoc de Cancilleres, para analizar la situación planteada”<sup>457</sup>.

La presión internacional de diferentes actores, lograron mediatizar los propósitos del gobierno; comprometiéndose con los cancilleres de la OEA a restablecer el orden constitucional. Paradójicamente, este compromiso condujo al gobierno civil-militar a adoptar una fachada democrática; que le permitió legitimar su ejercicio arbitrario a nivel nacional e internacional.

En esa ocasión, el representante del Perú, manifestó que la decisión de Fujimori tenía carácter temporal. Esta propuesta no satisfizo la aceptación de los diversos sectores políticos, ni las exigencias de la OEA, en una línea de cuestionamiento a la ruptura del orden constitucional.

La elección del nuevo congreso marcó un paso que costaría diez años al país en el restablecimiento del orden constitucional e institucional. También tuvo una indudable repercusión a nivel regional, dado que el caso peruano podría haber generado un peligroso efecto de imitación en otros países del área cuyos gobiernos transitaban por dificultades similares.

El nuevo congreso, legitimó la continuidad del gobierno. “La decisión de no participar en estas elecciones, adoptada por los partidos políticos, denotó no sólo el fracaso de la recomendación de la OEA, sobre la necesidad de lograr algún nivel de diálogo y entendimiento político entre el gobierno y la oposición, sino que conspiraría contra la democracia y su práctica”<sup>458</sup>.

Para cumplir con estos propósitos, se sustentó en una camarilla que establecía nexos con una reducida coalición social, sacando partido de la falta de alternativas políticas y de iniciativas de la sociedad civil.

Si bien pueden identificarse etapas de una democracia vigente en 1990. Lo que ha ocurrido, después fue una afirmación de sus primeras intenciones ayudada por un conjunto de condiciones favorables, que comienza desde principios de la década como el desenlace de la guerra interna, la hiperinflación y la debilidad de la clase política desplazada<sup>459</sup>.

En este trabajo, se analizaron las razones por las cuales, este gobierno autoritario se implantó, entre ellas, la ya mencionada debilidad de la oposición política y social. La precariedad del aparato estatal, abrió espacios para la innovación por parte de quienes ocupaban el Ejecutivo para recrearlo en lo organizativo.

<sup>457</sup> Alice, Mauricio, *op., cit.*, 97.

<sup>458</sup> Ford, Elaine y otros *op., cit.*, 348.

<sup>459</sup> Grompone, Romeo, *op., cit.*, 80.

Se crearon nuevas identidades, que vincularon la labor del gobierno con el reconocimiento de la población y el control social. Posteriormente se dio cuenta de cómo se van construyendo los aliados del fujimorismo, la cúpula de las Fuerzas Armadas, sectores del empresariado y en sus primeras etapas, el consentimiento de los organismos internacionales de crédito. Se explicó, con algún detenimiento, el funcionamiento de este autoritarismo, en tanto régimen, ubicándose en un nivel analítico y sin detenerse en la historia del conjunto del proceso.

La política de ajuste estructural, es considerada tomando en cuenta que, en el caso peruano, no se ha acompañado por un proceso de desarrollo institucional, en medio de condiciones económicas extremas, como en otros países de la región, sino que se ha utilizado como instrumento de control social.

En el primer período se asumió la ortodoxia neoliberal, no sólo por razones económicas sino porque además permitía afirmar la preeminencia del Ejecutivo; recurriendo a medidas inconscultas y tratando de hacer irrelevante cualquier forma de oposición partidaria o gremial.

El gobierno buscó el apoyo de los sectores de menores ingresos urbanos y rurales. Esta política ha pasado del consenso pasivo a relaciones de clientelismo y en el último período al intento de crear una maquinaria política de apoyo al gobernante. Se trató de un vínculo complejo, en el que combinan relaciones de subordinación con aceptación de hechos consumados y búsqueda de beneficios personales.

Uno de esos logros del autoritarismo ha sido, que la oposición se haya manifestado en instancias carentes de organicidad y en las que no existieron criterios y estructuras de vinculación que permitieran afirmar lealtades, haciendo volátiles tanto las adhesiones del electorado como las propias opciones de las personas elegidas en cargos de responsabilidad política.

A nuestro criterio, este gobierno tenía una condición de extrema precariedad, por su falta de instituciones estables y redes de corrupción que producían desbalances cada vez más difíciles de sobrellevar. Interpretamos las complejas condiciones internacionales que precipitaron su caída.

Cuando parecía que la política de hechos consumados, consentiría a Fujimori gozar de un tercer período, durante el cual tendría que enfrentar la crisis económica y política que había originado. Para permanecer indefinidamente en el poder, una serie de inesperados eventos produjeron en el curso de dos meses, la ruptura de la coalición fujimorista y, en consecuencia, la quiebra del gobierno y la desintegración del mismo, dio paso a la construcción de un gobierno de transición.

La OEA, ha adquirido una creciente preeminencia, por su papel en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos en el continente. Nunca ha permanecido ajena a los vaivenes estructurales del escenario internacional.

Concluida la guerra fría la organización comenzó una etapa de replanteamiento de su estructura, funciones y metas; adquirió una dinámica distinta y en el presente busca participar activamente de las tendencias que proyecta el sistema de globalización.

La Organización, no goza de autonomía en la adopción de sus decisiones, se asienta sobre la cooperación y acción efectiva de sus miembros.

En la crisis peruana de 1992, la OEA cumplió con su papel de promover y fortalecer la democracia, convirtiéndose en una de las prioridades de la agenda hemisférica y en uno de los principios fundamentales contenidos en su Carta constitutiva, esta fue resuelta sobre la base del respeto al principio de no-injerencia en los asuntos internos, y la exigencia de encauzarla en la búsqueda del compromiso democrático. El mecanismo previsto por la resolución 1080, función y la presión, que representa, puso en marcha la restitución de la democracia.

La labor que desempeña la OEA, en el campo de la democracia frente a esta situación, fue sostenida por los diversos órganos y entidades que conforman el Sistema Interamericano, y su garantía reposa en la acción colectiva, la decisión y compromiso unilateral de cada uno de sus Estados miembros.

La no-intervención, ha dejado de ser una valla cuando están en juego los derechos y libertades fundamentales de los individuos. Cuando ha sido completamente avasallado el ejercicio legíti-

mo de la democracia y del poder por un gobierno legalmente elegido como el caso de Fujimori en Perú.

La vigencia efectiva de la democracia, ya no es un asunto exclusivamente de la jurisdicción interna de los Estados, y su violación no puede ampararse en el ampuloso respeto a la soberanía absoluta<sup>460</sup>.

A lo largo del presente trabajo consideramos la reacción de la OEA, frente a la crisis peruana, esta instancia planteó una amenaza concreta a la democracia en la región. En este caso, vimos el grado de participación que tuvo la Organización y la respuesta concreta brindada en el contexto de las circunstancias.

La diversidad y la asimetría resultan componentes esenciales al evaluar el comportamiento de la OEA en el fortalecimiento y defensa de la democracia.

Frente a la situación en la que un gobierno, como el de Fujimori, democráticamente elegido, sufrió una mutación que degeneró en un mecanismo de avasallamiento de los principios y valores de la democracia representativa, diversas voces se alzaron para actualizar el sentido y el alcance de un instrumento esencial para la defensa de la democracia representativa, como fue la Resolución 1080.

Frente a estos hechos que acechan a la democracia, una acción preventiva parece ser la mejor solución. La *Declaración de Managua*, afirmaba que: “la misión de la organización no se agota en la defensa de la democracia. En los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales sino que requiere, además, una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como de un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno”<sup>461</sup>.

Es innegable destacar que la aprobación de la “Carta Democrática Interamericana”, vino a llenar un vacío en relación con las nuevas dimensiones que pueden adquirir las amenazas a la democracia. En ese sentido, ella resulta de superar las disposiciones contempladas en la Carta y en la resolución 1080, en relación con situaciones que amenacen o quebranten la vigencia de la democracia en un Estado Miembro.

Una vez más, es oportuno decirlo: pesa en los propios Estados Miembros de la Organización, asegurar su eficacia y garantizar la vigencia de la democracia en el hemisferio.

La traumática y sangrienta experiencia de las dictaduras latinoamericanas, ha convertido a la democracia en la más preciada joya del Sistema Interamericano. Es por ello que la OEA, se embarcó en un proceso de actualización de las normas encargadas de su defensa, asegurando remedios eficaces.

Quizás bajo la forma de sanciones, que desalienten todo intento de derrocar las instituciones de la democracia representativa o desestabilizar de cualquier manera el régimen político institucional democrático en uno de sus Estados miembros.

Es importante destacar que la democracia se erige sobre la base de una variada gama de pilares, entre los que sobresalen: la lucha contra la pobreza, la marginación, la corrupción, contra el lavado de dinero, y el narcotráfico; a los que se suman, la promoción del desarrollo sostenible.

Es necesario tener en cuenta que cualquier análisis relativo a la democracia, como un componente de la agenda internacional, no debe soslayar la existencia de otras variables o componentes que pueden tener una incidencia considerable. Como las características esenciales de la globalización, la interdependencia y la interconexión. Concebir esto es esencial para comprender las relaciones internacionales, a las cuales el sistema interamericano no es ajeno.

Comprender el sistema nos llevará a entender los diversos aspectos que lo integran y su esquema de interacción recíproca. Esto implica que la democracia, por sí misma y como un solo elemento, como lo explica Mauricio Alice: “no alcanza para garantizar su mantenimiento ni para alejar para siempre toda amenaza a su vigencia”<sup>462</sup>.

<sup>460</sup> Alice, Mauricio (1992) *Interdependencia y Seguridad Colectiva*, en América Latina Internacional. Vol. 9, N° 32 Bs.As. FLACSO, Abril – Junio.

<sup>461</sup> Resolutivo 3. *Declaración de Managua*.

<sup>462</sup> Alice, Mauricio *op. cit.*, 210.

Como señala Joseph Nye: “Las complejidades de la globalización han generado llamados para una respuesta institucional global. A pesar de que un gobierno mundial jerárquico no es ni posible ni deseable, ya existen y pueden expandirse muchas formas de gobierno de carácter global y métodos de manejo de los asuntos comunes”<sup>463</sup>.

Esto implicará, analizar la democracia en el sistema; la redefinición de la naturaleza de la amenaza y acción preventiva, fundada en un eje colectivo de alcance regional, deben guiar el accionar de la OEA, en materia de democracia.

El papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente y contribuyen a establecer la agenda internacional; actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de Estados débiles.

Es claro que las consecuencias derivadas de los fenómenos o acontecimientos internacionales dependen del modo en que éstos son usados por los actores del sistema. Los estudios internacionales les han prestado creciente atención a dichos actores.

Existe, hoy en día, una importante variedad de actores en la arena internacional. En este trabajo nos hemos ocupado del Estado Peruano, como actor individual a través de su comportamiento y su acción en el contexto interamericano, integrado en un organismo hemisférico, la OEA.

Observamos que, dependiendo de su tamaño, peso específico, poder y capacidad, los Estados se comportan de un modo diferente y ejercen una influencia asimétrica en las relaciones interestatales y en todo proceso asociativo o de integración.

Paralelamente a dichos Estados, se evidencia en las diversas regiones la existencia de organizaciones, esquemas de integración o instituciones. Sus estructuras y regulaciones internas no son homogéneas y muestran particularidades propias.

Nuestro análisis se ha concentrado en revisar el comportamiento y la participación de ambos actores, pero hemos dejado en claro que no es posible separarlos como entes absolutamente desvinculados.

El desarrollo de las organizaciones internacionales provocó importantes cambios en la estructura y elaboración de decisiones de la política mundial. Emergieron nuevas formas de política multilateral y, con ellas, estilos distintivos de adopción de decisiones colectivas. Estas involucran a gobiernos, organizaciones intergubernamentales (OIG) y una gran variedad de grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI).

La globalización a hecho que los países tomen conciencia de la necesidad de actuar colectivamente en ciertos temas. En nuestro hemisferio, gracias al proceso de Cumbres de las Américas, tenemos una agenda común para el fortalecimiento de la democracia, y para actuar colectivamente, en la solución de estos problemas.

El sistema interamericano ha ido evolucionando para hacer más efectiva esa acción y estos cambios han dado nuevos mecanismos y nuevas responsabilidades a la OEA.

La mayoría de las personas que siguieron los sucesos que llevaron al colapso del gobierno de Fujimori en noviembre del 2000, concordaron que hubo muchos factores que contribuyeron a esta caída.

Una consideración específica respecto del papel que juegan las ONGs, es el caso de Transparencia en la influencia, y presión sobre el Estado peruano, para la redemocratización. El activo rol cumplido por la sociedad civil peruana, representada por Transparencia, que fue, la principal fuente de información acerca de la calidad del proceso electoral, adquirió una creciente notoriedad y se convirtió en el punto de referencia alrededor del cual muchos sectores de la sociedad se juntaron para expresar su preocupación respecto a la apertura y transparencia de las elecciones.

Transparencia estableció relaciones estrechas con actores claves dentro y fuera de Perú, fue flexible a fin de responder a oportunidades y desafíos imprevistos conforme fueron surgiendo.

---

<sup>463</sup> Nye, Joseph S. Jr., (2001) *Globalization's Democratic Deficit*, en *Foreign Affairs*. July/August, 3.

Considerando que la democracia es un Derecho Humano y que lleva implícita la obligación de garantizar la realización de elecciones libres. Se concluye que el proceso de elecciones del año 2000, constituyó una interrupción irregular del proceso democrático a que se refiere la Resolución 1080, adoptada en 1991 por la Asamblea General de la OEA.

Existieron factores políticos y jurídicos que dificultaron la adopción de medidas condenatorias, obstaculizando el consenso entre los miembros del Consejo Permanente, para adoptar una sanción. La reacción de la OEA, expresa que subsisten fisuras en el sistema regional que obstaculizan su funcionamiento eficaz.

Hoy, las organizaciones no gubernamentales y los representantes de la sociedad civil que participen cada vez más activamente en los diferentes ámbitos, no permanecen ajenos a los vaivenes estructurales del escenario internacional, y se insertan en este proceso de globalización, las inquietudes e incentivos de la sociedad civil.

En el caso peruano, la recuperación de la democracia requirió de la construcción de organizaciones de intereses, partidos políticos, movimientos regionales, asociaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, circuitos de ONGs, como la ONG Transparencia, que contribuyó decididamente a la reconstrucción de la democracia.

El Perú ha pasado la etapa de ajuste estructural y los intentos de reforma del Estado, y está en condiciones de hacer un balance de esta experiencia. Los años vividos bajo el autoritarismo pueden dar plena vigencia a la institucionalización, en unidad por una democracia sólida y por la plena vigencia de los derechos humanos civiles y políticos.

Inspirado en las lecciones que deja este proceso. Sostengo que la extrema debilidad institucional en el Perú, fue consecuencia ante todo, de la debilidad de las fuerzas de oposición, con muy bajos niveles de competencia, así entendido nos da elementos útiles para la comprensión de los procesos de transición, consolidación y fortalecimiento de la democracia.

Esperamos haber demostrado la utilidad de este modelo para el análisis del proceso de redemocratización, es razonable tener expectativas respecto a la posibilidad de avanzar en el proceso de consolidación de la democracia en Perú, y esperar con algo de optimismo los próximos años.

## Anexos

### RESOLUCIÓN 1080 DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

AG/RES.1080(XXI-O/91)

DEMOCRACIAREPRESENTATIVA

(Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991)

LA ASAMBLEA GENERAL

CONSIDERANDO:

Que el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Que según lo establece la Carta, uno de los propósitos fundamentales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención. Que es preciso observar el debido respeto a las políticas de cada uno de los Estados miembros en materia de reconciliación de Estados y gobiernos. Que teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el Hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y que subsisten en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos.

RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.

3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.

### 1992: RESOLUCIONES DE LA OEA SOBRE EL PERÚ

MRE / RES. 1/9

APOYO AL RESTABLECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN PERU.

LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES EN REUNION AD HOC

VISTOS:

La resolución del Consejo Permanente de fecha 6 de abril del año en curso mediante la cual se convoca a una Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores conforme a lo previsto por la resolución AG/RES. 1080 (XXI-0-91), y el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del Sistema Interamericano;

**OIDA:**

La exposición del señor Ministro de Relaciones Exteriores del Perú acerca de la grave situación por la que atraviesa su país, y de los sucesos acaecidos.

**REAFIRMANDO:**

Que uno de los propósitos fundamentales de la Organización de los Estados Americanos es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención.

Que la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ellas se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y

**CONSIDERANDO:**

Que los graves acontecimientos ocurridos en el Perú afectan seriamente el orden institucional y alteran la vigencia de la democracia representativa en un Estado miembro de la Organización,  
**RESUELVEN:**

1. Deplorar profundamente los sucesos ocurridos en el Perú y expresar su más seria preocupación en tanto ellos afectan gravemente la vigencia de los mecanismos institucionales de la democracia representativa en ese país y en la región.
2. Hacer un llamado para que se restablezca urgentemente el orden institucional democrático en el Perú y se ponga fin a toda acción que afecte la vigencia de los derechos humanos, evitándose la adopción de nuevas medidas que continúen agravando la situación.
3. Urgir a las autoridades del Perú a que hagan efectiva la inmediata liberación de los legisladores y dirigentes políticos y gremiales privados de su libertad en estas lamentables circunstancias, asegurándoles el ejercicio de sus derechos sin restricción alguna.
4. Expresar su honda inquietud por la actual situación de los derechos y libertades en el Perú, demandando a sus autoridades que garanticen, el pleno respeto y ejercicio de los derechos de reunión y asociación, libertad de expresión, pensamiento y libertad de prensa.
5. Urgir al Gobierno del Perú a que formalice su invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que investigue la situación de los derechos humanos en el Perú, sobre lo cual deberá informar al Consejo Permanente.
6. Solicitar al Presidente de la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que, junto con los cancilleres que él invite y el Secretario General, se trasladen al Perú y promuevan de inmediato gestiones a fin de que se entable un diálogo entre las autoridades del Perú y las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo con la participación de otros sectores democráticos, dirigidos a establecer las condiciones y el compromiso entre las partes para el restablecimiento del orden institucional democrático, dentro del pleno respeto a la separación de poderes, los derechos humanos y el Estado de Derecho.
7. Invitar a los estados miembros, a los Estados Observadores Permanentes ante la OEA y a todos los demás Estados, a que continúen examinando la situación en el Perú, y tomando en cuenta el ritmo de restablecimiento del orden institucional democrático en ese país, revalúen sus relaciones con el Perú, así como también la cooperación que mantienen con éste.
8. Mantener abierta la Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores para recibir en ella el informe acerca de las gestiones a que se refiere el dispositivo 6 de la presente resolución a más tardar el día 23 de mayo del corriente año, y considerar, la adopción de nuevas medidas.
9. Encargar al Secretario General que mantenga informados a los Ministros de Relaciones Exteriores por medio del Consejo Permanente acerca de las gestiones realizadas.
10. Llevar al conocimiento del Secretario General de las Naciones Unidas la presente resolución.



MRE / RES. 2/92

## RESTABLECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN PERU

Los Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ad Hoc,

VISTOS:

La resolución del Consejo Permanente de fecha 6 de abril del año en curso mediante la cual se convocó a una Reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, conforme a lo previsto por la resolución AG/RES. 1080 (XXI-0-91), y la resolución MRE / RES. 1/92 "Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú", adoptada por esta Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores el 13 de abril del año en curso.

OIDOS:

El informe presentado por la Misión constituida conforme al párrafo dispositivo 6 de la precitada resolución MRE/RES. 1/92 y las exposiciones del señor Presidente de la República del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori, del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de un representante de partidos políticos peruanos y de un representante del Parlamento Latinoamericano.

CONSIDERANDO:

Que sólo se puede promover y defender la democracia representativa por los medios que ésta consagra, rechazando cualquier otra vía como contraria a los principios fundamentales establecidos en la Carta de la OEA;

Las actuaciones y recomendaciones de la Misión de la OEA detalladas en su Informe, así como el compromiso contraído por el señor Presidente Fujimori con su pueblo, formulado en la sesión del día de la fecha.

RESUELVE:

1. Reafirmar lo dispuesto en la resolución MRE/RES. 1/92 y tomar conocimiento del compromiso contraído por el señor Presidente de la República del Perú a convocar a la elección, de forma inmediata, de un Congreso Constituyente, a través de un acto electoral rodeado de todas las garantías de libre expresión de la voluntad popular y de manera de restablecer la democracia representativa en su país.
2. Urgir a las autoridades del Perú a hacer efectivo el retorno al sistema democrático representativo en el más breve plazo, dentro del respeto al principio de separación de poderes y al Estado de Derecho, facilitando así el pleno restablecimiento de la asistencia y ayuda internacionales.
3. Recomendar al Secretario General de la OEA, que previa consideración del Consejo Permanente, y a la luz de la evolución de la situación política en el Perú y, en especial, del oportuno cumplimiento del compromiso contraído por el Presidente Fujimori, preste la asistencia que le fuere formalmente requerida, inclusive la observación electoral para el pronto retorno del sistema de gobierno democrático representativo.
4. Solicitar a la Misión continúe sus gestiones de acuerdo con el párrafo 6 de la resolución MRE/RES. 1/92 y, asimismo, preste su asistencia para el mejor cumplimiento de lo resuelto en el dispositivo 3 de esta resolución, y contribuya al progreso efectivo del proceso de restablecimiento democrático.
5. Instar al Gobierno del Perú al pleno respeto a los derechos humanos y sus garantías, y solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúen observando la situación de tales derechos y mantenga informado de la misma al Consejo Permanente.
6. Mantener abierta la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores y recibir en ella, a través del Consejo Permanente, la información respecto de la evolución de la situación en el Perú y, en particular, acerca del cumplimiento del compromiso de democratización en el marco del diálogo previsto en el párrafo 6 de la resolución

MRE/RES. 1/92.

## DOCUMENTOS SOBRE DEMOCRACIA: OEA Y GRUPO DE RÍO.

### PROMOCION DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

(Resolución aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 2 de junio de 1998)

LA ASAMBLEA GENERAL.

VISTOS:

El informe del Consejo Permanente sobre promoción de la democracia representativa (AG/doc. 3718/98); y.

La Declaración de Santiago y el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de la Américas de 1998.

TENIENDO PRESENTE que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece en su preámbulo "que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" y establece como uno de sus propósitos "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no-intervención".

CONSIDERANDO:

La resolución AG/RES. 1063 (XX-O/90), mediante la cual la Asamblea General le solicitó al Secretario General que "establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General", y la resolución CP/RES. 572 (882/91), mediante la cual el Consejo Permanente adoptó el Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia; y Que de conformidad con la resolución CP/RES. 572 (882/91), la Unidad "estará a disposición para cumplir las tareas que los órganos competentes le puedan encomendar en apoyo a la democracia en el Hemisferio".

TENIENDO EN CUENTA:

Las resoluciones AG/RES.1080 (XXI-O/91), AG/RES. 1402 (XXVI-O/96) y AG/RES. 1475 (XXVII-O/97), "Promoción de la democracia representativa", en las que se encomendó al Consejo Permanente la elaboración de un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y de fortalecimiento de los sistemas democráticos; y las resoluciones CJI/RES. I-3/95 y CJI/RES. I-2/96, del Comité Jurídico Interamericano, y los estudios y actividades de difusión que realiza dicho órgano consultivo sobre "La Democracia en el Sistema Interamericano"; y.

RECORDANDO:

Que en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los Estados miembros declararon su compromiso indeclinable con la defensa y la promoción de la democracia representativa y los derechos humanos en la región, dentro del principio de no-intervención.

Que en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los Estados miembros declararon que el apoyo y la cooperación de la OEA para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, por medio de programas que contribuyan a mejorar las capacidades propias de los Estados que así lo soliciten para perfeccionar sus modelos de organización política, es el fundamento de este nuevo compromiso hemisférico y que, a este respecto, enfatizaron la contribución de la Unidad para la Promoción de la Democracia y del Consejo Permanente en la elaboración de propuestas de incentivos para la preservación y el fortalecimiento de los sistemas democráticos en el Hemisferio.

Que en la Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon que la democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, a la vez que salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones, y que la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Que en la Declaración de Santiago de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron la importancia de fortalecer los sistemas democráticos en el Hemisferio, y en particular, se comprometieron a redoblar los esfuerzos para desarrollar la educación para la democracia, las capacidades de los gobiernos regionales y locales, una más activa participación de la sociedad civil, el respeto y la promoción de los derechos humanos y el mejoramiento de los sistemas de administración de justicia; y.

Que el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas insta a los Gobiernos a fortalecer la cooperación y el apoyo a las actividades de la OEA en las actividades antes mencionadas.

RESUELVE:

1. Tomar nota del informe del Consejo Permanente sobre promoción de la democracia representativa.
  2. Encomendar al Consejo Permanente que, por medio del Grupo de Trabajo sobre Democracia Representativa:
    - a. Continúe proporcionando la orientación que sea necesaria a la Secretaría General con respecto a las actividades que desarrolle en el área de la democracia y, particularmente, a la Unidad para la Promoción de la Democracia en la consecución de sus objetivos y en la ejecución de sus planes de trabajo.
    - b. Promueva la cooperación en tareas afines y, cuando sea pertinente, la coordinación entre la Unidad para la Promoción de la Democracia y los diversos órganos, organismos y entidades de la OEA, con miras a fortalecer la promoción y la defensa de la democracia representativa en la región y proceda a examinar el inventario de las actividades vinculadas a la promoción y defensa de la democracia representativa en la región.
    - c. Estudie y apruebe, antes de concluir 1998, el Plan Anual de Trabajo 1999 de la Unidad para la Promoción de la Democracia, asegurándose que se incluyan en dicho Plan las actividades requeridas para la implementación de las iniciativas pertinentes del Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas.
- (...)

#### XI CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL GRUPO DE RIO DECLARACIÓN SOBRE LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río hemos llevado a cabo un profundo intercambio de puntos de vista sobre la necesidad de preservar y fortalecer la democracia representativa, cuyo valor es compartido por todos sus integrantes y su ejercicio efectivo constituye una obligación para sus Estados Miembros.
2. Estamos convencidos que la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos, y condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región, así como para el proceso de integración hemisférica en que se encuentran comprometidos nuestros países.
3. Coincidimos en que la eliminación de la pobreza extrema, el logro de la justicia social, la promoción de formas de participación ciudadana, al igual que el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar general de nuestros pueblos son objetivos permanentes de nuestros países, los cuales pueden ser más fácilmente alcanzados a través de la cooperación y coordinación entre gobiernos democráticos.
4. Reiteramos que la promoción y la observancia de los valores éticos y el respeto de los derechos humanos son el fundamento y razón de ser de la legitimidad de los sistemas políticos, y que sólo la democracia garantiza efectivamente su vigencia.
5. Reafirmamos que toda agresión a la democracia de un país de la Región constituye un atentado contra los principios que fundamentan la solidaridad de los Estados Americanos.

6. Por ello, en la búsqueda de la preservación de la democracia representativa y la plena vigencia de las instituciones, acordamos que, en caso de producirse, en cualquiera de los países miembros del Grupo de Río, hechos que alteren el Estado de Derecho o impliquen una ruptura del orden constitucional, la Secretaría Pro Tempore convocará a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación.  
Asunción, 24 de agosto de 1997.

## DOCUMENTOS SOBRE DEMOCRACIA: CAN Y MERCOSUR

### DECLARACIÓN DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO SOBRE DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN.

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, y el Primer Vicepresidente del Perú, reunidos en Santa Fé de Bogotá, con motivo de la toma de posesión del Señor Presidente Andrés Pastrana Arango, celebraron la victoria de la democracia colombiana, manifestación inequívoca de la vocación de paz del pueblo colombiano, que marca un nuevo hito en el desarrollo político de esta Nación. (...)

La vigencia de la democracia en América Latina se ve fortalecida con estas experiencias de los países de la Comunidad Andina, que han asumido la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la subregión.

Los Presidentes consideraron propicia esta oportunidad para dar testimonio de su compromiso con la democracia, en la convicción de que su consolidación contribuirá a asegurar una efectiva y creciente participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida política, económica y social.

Por iniciativa del Presidente Andrés Pastrana Arango y bajo su Presidencia, se constituyeron en Consejo Presidencial Andino a fin de suscribir el siguiente:

Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia

La Comunidad Andina es una comunidad de naciones democráticas. La plena vigencia de la democracia ha sido condición esencial para el diálogo y la cooperación política, fundamentos del proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos que conforman el Sistema Andino de Integración.

La Comunidad Andina tiene entre sus objetivos principales el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En virtud de lo anterior acuerdan:

Encomendar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la preparación, antes de fin de año, de un proyecto de Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, que establezca las medidas a ser adoptadas por los países ante una eventual ruptura del orden democrático en un país miembro. (...)

Santa Fé de Bogotá, 7 de agosto de 1998

Hugo Banzer

Presidente de la República de Bolivia

Andrés Pastrana Arango

Presidente de la República de Colombia

Fabián Alarcón Rivera

Presidente de la República de Venezuela

Ricardo Márquez

Primer Vicepresidente de la república del Perú

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA  
COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA POR LA DEMOCRACIA

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, (...) DESTACANDO que la Comunidad Andina es una comunidad de naciones democráticas, que desde la constitución de su proceso integrador han demostrado una permanente voluntad para promover la vigencia de la vida democrática y el Estado de Derecho, tanto en la subregión andina como en América y el Caribe; (...)

ACUERDAN:

ARTÍCULO 1.- La plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho con condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración. (...)

ARTÍCULO 3. - Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos.

ARTÍCULO 4. - (...)

a. La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;

b. La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;

C. La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;

D. Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos; y,

E. Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes.

X CUMBRE DE PRESIDENTES DEL MERCOSUR

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO  
EN EL MERCOSUR - 26 DE JUNIO DE 1996

(...) ACUERDAN lo siguiente:

1. - La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios.

2. - Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado. (...)

5. - Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países.

Hecha, el 25 de junio de 1996 en la localidad de Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, República Argentina.

CarlosSaulMenem.

FernandoHenriqueCardoso.

JuanCarlosWasmosy.

Julio Maria Sanguinetti.



## Bibliografía

ALICE, Mauricio (2002) *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente: Las posiciones Argentinas*. Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Grupo Editor Latinoamericano. Bs.As.

ALICE, Mauricio (1992) *Interdependencia y Seguridad Colectiva*, en América Latina Internacional. Vol. 9, N° 32 FLACSO, Abril – Junio. Bs.As.

ANICAMA, Cecilia (2000) *La misión Stein: un proceso no limpio ni justo y las perspectivas de la Misión Latorre*. En: Un triunfo sin democracia. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales N° 15. Comisión Andina de Juristas. Lima.

ANTILLÓN, Walter (1988) *Proceso Electoral*. En: Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

APOYO AL RESTABLECIMIENTO DEMOCRÁTICO EN PERÚ. MRE-RES. 1/92 OEA/Ser. F/V.2- 13 de abril 1992.

ARIAS, César (2001) *Orígenes, desarrollo y caída del Fujimorato*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Andina de Juristas. Lima.

BALBI, Carmen Rosa y Scott Palmer David (2001) *Reconstruyendo la democracia en el Perú*. Separata de la Revista Idéee / Pontificia Universidad Católica del Perú. Dirección Académica de Investigación. Lima.

BALANCE DE LAS ELECCIONES PERUANAS DEL AÑO 2000. (2002) Dirección de Informaciones de la Asociación Civil Transparencia, 1. Lima:

BARBE, Esther (1995) *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.

BARNECHEA, Alfredo (2001) *Para salir del laberinto del neoliberalismo a la nueva social democracia*. Taurus Grupo Santillana S.A. Lima.

BARNECHEA, Alfredo (1995) *La república embrujada*. Aguilar. Lima.

BERNALES, Enrique (2001) *Aspectos constitucionales de la transición democrática*. En: Las tareas de la transición democrática. Serie democracia N° 1. Comisión Andina de Juristas. Lima.

BERNALES, Enrique (2000) *La ilegitimidad constitucional del tercer gobierno de Alberto Fujimori*. En: Perú 2000, Un triunfo sin Democracia Comisión Andina de Juristas, Lima.

BERNBAUM, Marcia (2001) *Estudio de caso sobre movilización ciudadana / La sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del 2000*. Transparencia. Lima.

BERNBAUM, Marcia / López Pintor Rafael y otro. (2001) *Estudio de caso sobre vigilancia. La sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del 2000*. Transparencia. Lima.

CARTA DE LA OEA, suscrita en Bogotá en 1948.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, aprobada por el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Lima 11 de septiembre de 2001.

CAVAROZZI, Marcelo (1992) *Transformaciones de la política en América Latina contemporánea*. En: *Análisis Político*, N° 19.

COMISION ANDINA DE JURISTAS. (2000) *Un triunfo sin Democracia*. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales No 15. Lima

COMISION ANDINA DE JURISTAS. (2001) *Las tareas de la Transición Democracia*. Serie Democracia No. 1. Lima.

COMISION ANDINA DE JURISTAS. (2001) *Crisis de la Democracia en los Andes*. Primer Informe Anual sobre la Región Andina, Enero. Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA aprobó la Ley N° 26657, denominada Ley de Interpretación Auténtica.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, promulgada por el Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1993.

CRABTREE, John y Thomas Jim (1999) *El Perú de Fujimori*. Universidad del Pacifico / IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

COTLER, Julio (2000) *La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia*. En: Cotler, Julio / Grompone, Romeo. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

COTLER, Julio (1993) *Descomposición política y autoritarismo en el Perú* Documento de Trabajo No. 51 / Serie sociología y política No. 7. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

CIURLIZZA, Javier (2000) *Un triunfo sin democracia*. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales: entre democracia y diplomacia, la OEA y su papel en crisis institucional del Perú. Comisión Andina de Juristas. Lima.

DALLANEGRA, Luis (2001) *Tendencias del orden mundial: Régimen Internacional*. Ediciones de la Universidad de Buenos Aires. Bs.As.

DATOS ELECTORALES N° 12 25 de mayo del 2000. Transparencia. Lima.

DATOS ELECTORALES N° 27. Transparencia. Lima.

DATOS ELECTORALES N° 35, 3 de mayo del 2000. Transparencia. Lima.

DECLARACIÓN DEL SECRETARIO DE PRENSA DE LA CASA BLANCA. Informe del NDI/ Centro Carter y la OEA sobre las Elecciones en el Perú, Washington D.C., 28 de marzo de 2000.



DEGREGORI, Carlos Iván (2000) *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro montesinos*. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

DEGREGORI, Carlos / Grompone, Romeo (1991) *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú*, IEP. Lima.

DE MIGUEL, Jorge (2000) *La teoría Rawlsiana del derecho internacional y las posibilidades de una sociedad global justa*. En: Relaciones Internacionales Viejos Temas, Nuevos Debates, Miryam Colacrai (Compiladora). CERIR. Rosario.

DEL ARENAL, Celestino (1984) *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Informe sobre los derechos humanos 1999: Perú*. Sección 2 letra a.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO. Decreto Ley N°. 25418 Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, publicado el 7 de abril de 1992.

DOCUMENTO SOBRE DEMOCRACIA: OEA y Grupo de Río. OEA – Promoción de la Democracia Representativa. Grupo de Río – Declaración sobre la Defensa de la Democracia.

DOCUMENTO SOBRE DEMOCRACIA: CAN y MERCOSUR. Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e integración. Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia. Declaración presidencial sobre compromiso Democrático en el MERCOSUR.

ELECCIONES 2000 - Supervisión de la Defensoría del Pueblo – Servicios Gráficos JMD, julio 2000. Lima.

ESCOBAR, Ramiro *¿Aquí no peligra la democracia?*. En: Revista Caretas N° 1623. Lima.

FAZIO, Vengoa Hugo (1999) *La globalización y sus efectos en las naciones del Sur*. IEPRI Universidad Nacional, Siglo del Hombre. Bogota.

FERRERO, Raúl (1999) *Perú: secuestro y rescate de la democracia 1992 – 2000*. Fondo de Cultura Económica del Perú S. A. Universidad de Lima / Universidad de Salamanca España. Lima.

FRIEDMAN Thomas (1999) *The Lexus and The Olive Tree*. Farrar, Straus and Giroux Ed. New York.

FORD, Elaine / Luna Félix y otros (2001) *Análisis Cronológico de la situación política del Período 1990 – 2001*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Andina de Juristas. Lima.

FOWKS, Jacqueline (2000) *Suma y resta de la realidad medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

FOX Gregory / Roth Brad (2000) *Democratic Governance and International Law*. Cambridge University Press. New York.

GAVIRIA César (2002) Prologo a la obra de Alice, Mauricio. *La Evaluación de la Eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente*. ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación) Grupo Editor Latinoamericano. Bs.As.

GROMPONE, Romeo (editor) y Adrianzén Alberto, Cotler Julio, López Sinesio (compiladores). (1995) *Instituciones Políticas y Sociedad*. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

GROMPONE, Romeo (2000) Al día siguiente: *El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social*. En: Cotler, Julio / Grompone, Romeo. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

GROSSMAN, Claudio (1993) *Democracia, derechos humanos y no-intervención en la organización de Estados Americanos*. En: Cuadernos de análisis jurídico N° 26. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales. Santiago.

HALAJCZUK, Bohdan / Moya, Maria (1999) *Derecho Internacional Publico*. Tercera edición, EDIAR. Bs. As.

HELD, David (1997) *La democracia y el orden global*. Ediciones Paidós Ibérica Buenos Aires.

HEYERDAHL, Thor (2000) *Tras los pasos de Adán*. Ediciones B. Barcelona.

HIRSCHMAN, Albert (1984) *De la economía a la política y más allá*. Fondo de Cultura Económica. México.

HOFFMANN, Stanley (1991) *Jano y Minerva: Ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editorial Latinoamericano. Bs.As.

IGUÍÑIZ, Javier (1999) *La estrategia económica del gobierno de Fujimori: una visión global*. En: El Perú de Fujimori, Crabtree John / Thomas Jim. Universidad del Pacifico / Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

INFORME ANUAL DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO a la Asamblea General, OEA. Ser.G.CP/doc. 3545/02, 28 de enero 2002.

INSTITUTO CUÁNTO, Ajuste y economía familiar 1985 – 1990. Lima.

KEOHANE Robert O. / Nye Joseph S. (2000) Introducción a la obra de Joseph S. Nye, Jr., y John D. Donahue. *Governance in a Globalizing World*. DC. Brookings Institution. Washington.

KEOHANE, Robert (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Grupo Editor Latinoamericano Bs. As.

KEOHANE, Robert y Nye, Joseph S. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en Transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.

KEOHANE, Robert (1988) *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As.

KOBER, Stanley (1990) *Ideal Politik*, Foreign Policy. Washington.

LANDI, Oscar (1995) *Outsiders, nuevos caudillos y media política*. En Instituciones Políticas y Sociedad, Grompone Romeo (editor). IEP. Lima.

LEVITSKY, Steven (1999) *Fujimori and post-party politics in Perú*. En: Journal of Democracy, vol. 10, N° 3, Julio.

LÓPEZ, Sinesio (2000) *El uso público de la razón contra la fuerza de la dictadura*. En Revista del Instituto de Defensa Legal Idéele No. 130 agosto del 2000. Lima.

LÓPEZ, Sinesio (1995) *Perú 1992-1995: partidos, outsider y poderes fácticos en el golpe y la transición política*. Latin American Studies Association. Lima.

LINZ, Juan y Stephan Alfred (1996) *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Hopkins University Press. Londres.

MAUCERI, Philip (1996) *State under siege: Development and policy making in Perú*, Boulder: Westview Press.

MAUCERI, Philip (1999) *Prerrogativas de las Fuerzas Armadas en alianza cívico-militar en el Perú*. En: Tuesta Soldevilla, Fernando (ed). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

McCLINTOCK, Cynthia (1999) *¿Resucitando la designación de régimen autoritario? Perú bajo Fujimori, 1995-1998*. En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori, la oposición y las reglas*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

NOHLEN, Dieter (1993) *Sistemas Electorales y gobernabilidad*, IIDH San José.

NYE, Joseph S. Jr., (2001) *Globalization's Democratic Deficit*, en Foreign Affairs. July/August, 3.

OBANDO, Enrique (1999) *Fujimori y las fuerzas armadas*. En: El Perú de Fujimori. Crabtree, Jhon / Jim, Thomas. Universidad del Pacífico / IEP. Lima.

OBANDO, Enrique (1999) *Las relaciones civiles-militares en el Perú 1980 - 1996: sobre como controlar, cooptar y utilizar a los militares y las consecuencias de hacerlo*. En: Stern, Steve (ed). *Los senderos insólitos del Perú*. IEP / Universidad Nacional de Huamanga. Lima.

OBANDO, Enrique (1999) *Democracia y Seguridad Hemisférica*, En: Análisis Internacional N° 6-7 Centro de Estudios Internacionales. Lima.

O'DONNELL Guillermo / Philippe C. Schmitter (1988) *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. En: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Bs. As.

OEA (2002) *Observación Electoral. Elecciones Generales Perú, 2001*. Unidad para la Promoción de la Democracia. Serie Américas, N° 34. Secretaria General / OEA. Washington, D.C.

OEA (2001) *Observaciones electorales en Perú: Elecciones generales 09 de abril de 2000*. Unidad para la Promoción de la Democracia. Serie Americas No. 26. Secretaria General / OEA. Washington, D.C.

OEA (1999) *Observaciones electorales en Perú 1998*. Unidad para la Promoción de la Democracia. Serie Americas No. 18. Secretaria General / OEA. Washington, D.C.

OEA (1996) *Observaciones electorales en Perú 1992–1993*. Unidad para la Promoción de la Democracia. Copyright C 1996 OAS/OEA. Secretaria General. Washington, D.C.

OEA propuestas presentadas por la Misión de la OEA en Perú 1.B.

ORTEGA y Gasset (1980) *La rebelión de las masas*, 3° Edición. Editorial ESPASA CALPE S.A. Madrid.

ORTIZ, Eduardo (2000) *El estudio de las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.

PANIAGUA, Valentín (2000) *Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones*. En: Perú 2000: Un triunfo sin democracia. Comisión Andina de Juristas. Lima.

PASTOR Ridruejo, José (1994) *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. 5ª Edición. Editorial Tecnos, Madrid.

PEASE, Henry (2000) *Elecciones 2000: Las cinco vigas visibles del fraude Fujimorista*. Instituto de Defensa Legal, Idéele N° 124, Lima.

PEÑAS, Francisco (1997) *Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos*. Universidad Autónoma de Madrid. En Revista de filosofía moral y política Isegoria No.16. Madrid.

PRIETO, Almaguillermo (2001) *Las guerras de Colombia*. Ediciones Aguilar, Bogotá.

PROTOCOLO de Washington 14 de diciembre de 1992.

QUIJANO, Aníbal (1993) *El fujimorismo y el Perú*. Seminario de estudios y debates socialistas. SEDES. Lima.

RAWLS, John (1993) *El derecho de los pueblos*. Universidad de los Andes Santa Fe de Bogotá.

RESTREPO, Darío (1992) *Neoliberalismo y reestructuración capitalista, descentralización y apertura*. En: Jorge Child, Rompiendo la corriente, un debate al neoliberalismo. CEIS. Bogotá.

RESOLUCIÓN 1080 Asamblea General de la OEA G / RES. (XXI-0/91), adoptado el 5 de junio de 1991, en Santiago de Chile.

RESOLUCIÓN de la Asamblea General de la OEA Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, 13 de abril de 1992.

RESOLUCIÓN de la Asamblea General de la OEA Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores. Bahamas 18 de mayo de 1992.

RESOLUCIÓN 1753, adoptada por la XXX Asamblea General de la OEA, conformando una Misión de Alto Nivel, encargada de analizar y evaluar el caso peruano entre el 27 y 29 de junio del año 2000.

RESOLUCIÓN 209 del Senado de los Estados Unidos, numeral 1. Resolución de la Cámara de Representante del Congreso de los Estados Unidos numeral 1.

REVISTA CARETAS N° 1614, entrevista al señor Eduardo Stein. Lima.

REVISTA DEL INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. Idéele N° 137 mayo de 2001. Lima.

REVISTA DEBATE (2000) *Justicia, impunidad, reconciliación... ¿Quién manda en el Perú?*, septiembre-octubre, Vol. XXII N° 111. Lima.

ROSENAU, James (1997) *Along the domestic foreign frontier: Exploring Governance in a turbulent world*. Cambridge University Pres.

RODRÍGUEZ Manuel (2000) *El desarrollo del derecho humano a la democracia, IX Curso Internacional de Democracia y Derechos Humanos en el contexto económico latinoamericano*. Organizado por la Comisión Andina de Juristas, Santa Cruz de la Sierra.

SPEHAR, Elizabeth (2001) *Observación Electoral en Perú: Elecciones Generales 9 de abril de 2000*. Unidad para la Promoción de la Democracia, Observaciones Electorales en Perú. Secretaría General OEA Washington, D.C. UPD, N° 26.

STANLEY, Hoffmann. (2002) Foreign en Español.

TANAKA, Martín (1999) *La consolidación de la democracia en América Latina y la importancia de la competencia política: lecciones desde la experiencia peruana*. JCAS The Japan Center for Area Studies. Osaka.

TANAKA, Martín (1999) *Los partidos políticos en el Perú, 1992 – 1999, estabilidad, sobre vivencia y política mediática*. Documento de trabajo No. 108. JCAS The Japan Center for Area Studies IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

TANAKA, Martín (1999) *Del movimiento a la media política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política*. En: El Perú de Fujimori, Crabtree, Jhon / Thomas, Jim. Universidad del Pacífico / IEP. Lima.

TANAKA, Martín (1998) *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980 – 1995, en perspectiva comparada*. IEP Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

TUESTA, Fernando (1995) *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

VARGAS LLOSA, Mario (2000) *La inutilidad perniciosa*, Diario El País, 11 de junio.

VIO GROSSI, Eduardo (1998) *La democracia representativa: Obligación jurídica Interamericana, en la Democracia en el Sistema Interamericano*. OEA: Washington, DC.

WIENER, Raúl (1993) *El fujidendum porque se hace necesario forjar nueva oposición*. Centro Proceso social. Lima.

ZALDIVAR, Carlos (2002) *Poder, orden y percepciones tras el 11 de septiembre*. Política Exterior Vol. XVI, No. 87. Lima.

ZUBELZÚ de Bacigalupo Graciela (2000) *El estado-nación. Procesos y cambios relativos a su naturaleza y relevancia en la teoría de las RRII*. En: Relaciones Internacionales viejos temas, nuevos debates. Colacrai, Miryam (compiladora). Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario CERIR. Rosario.

## Otras Fuentes Consultadas

Actas, Resoluciones y Documentos de la OEA /OAS.

Clarín digital//Internacionales. Bs.As.

La Nación line/Exterior. Bs.As.

Diario El Peruano.

Diario el Comercio de Lima.

Revista Caretas Lima.

Revista del IDÉELE Lima.

OEA Departamento de Información Pública, <http://www.oas.org>.

OEA Departamento de Información Pública Fortaleciendo el compromiso Democrático. <http://www.oas.org>.

*Balance de las Elecciones Peruanas del año 2000*. Lima: Dirección de Informaciones de la Asociación Civil Transparencia, 1. [www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)