



Título del Trabajo:

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES  
EN EL PROCESO DE REDEMOCRATIZACIÓN DEL PERÚ ENTRE  
1992 Y 2000

Autor:

Klennie Rocío Canal Odicio<sup>1</sup>

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

---

<sup>1</sup> Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP)

## Introducción

El objetivo principal, 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", analizare a la luz del idealismo, institucionalismo 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, contribuyeron al proceso de transición democrática del Perú, demostrando 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 su rol de Estado.

La forma en que la Organización de Estados Americanos (OEA), respondió ante la crisis institucional ocurrida en el Perú ha servido para un análisis de la evolución 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. La OEA desarrollo su intervención en el cuestionado proceso peruano, tomando en consideración los antecedentes históricos de la OEA, así como los intereses y agendas de los principales países que conforman la organización.

## 1. Idealismo, Institucionalismo y Liberalismo internacionales

La realidad internacional puede ser analizada teóricamente desde perspectivas diferentes, el idealismo, propone un ordenamiento del mundo 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. 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.<sup>2</sup>

El mundo más allá del Estado-nación, la intensificación de los vínculos transnacionales, el derecho y las instituciones internacionales, apenas fue teorizado.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Ortiz, Eduardo (2000) *El estudio de las relaciones internacionales*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 75.

<sup>3</sup> Held, David, *op.cit.*, 46.

\* Abogada: Universidad Inca Garcilaso de la Vega Lima Perú. Candidata a Magister en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

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, el nacionalismo, derechos humanos o de la persona humana, son aquellos que pertenecen a los individuos por naturaleza, con independencia de la ley positiva.<sup>4</sup>

El idealismo tiene un origen liberal, porque parte de una concepción ética y del derecho aplicable a las relaciones internacionales, la evolución que tiene el idealismo como política es precisamente institucionalista, una de las herramientas de la concepción idealista son las organizaciones internacionales como actores internacionales, esa preeminencia por ese actor en esta concepción teórica hizo que los idealistas se tornaran en institucionalistas, ósea es una lógica de las instituciones.

David Held piensa en una sociedad democrática internacional cosmopolita, un orden global a través de las instituciones, dice 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, que tiene valor fundamental para los realistas, en cambio el institucionalismo o el idealismo hacen hincapié en la lógica de las instituciones internacionales.<sup>5</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.

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.

Los llamados institucionalistas, quienes apuestan a la institucionalización plena de las relaciones internacionales, parten del supuesto racionalista que los intereses en el plano internacional se pueden armonizar mediante la

---

<sup>4</sup> Ortiz, Eduardo, *op.cit.*, 91 – 92.

<sup>5</sup> Held, David, *op.cit.*, 46.

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).

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>6</sup>

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 Organización de Naciones Unidas (ONU), o de carácter regional la Organización de Estados Americanos (OEA), etc.

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, política exterior e interdependencia). Los liberales remarcan la importancia de la naturaleza del sistema político estatal, con relación a los derechos políticos y civiles de la población.<sup>7</sup>

Stanley Hoffman, define al liberalismo como la doctrina cuyo interés central es la libertad del individuo: tanto que esté libre de restricciones y controles

---

<sup>6</sup> Keohane, Robert (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Bs.As: Grupo Editor Latinoamericano, 54.

<sup>7</sup>Zubelzú de Bacigalupo, (2001) *El estado nación. Procesos y cambios relativos a su naturaleza y relevancia en la teoría de las RRII..* En Colacrai, Miryam, (compiladora. *Relaciones Internacionales viejos temas nuevos debates*. Rosario: CERIR, (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), 63 - 64.

impuestos por otros seres humanos, cuanto que tenga libertad de participar en una sociedad política autogobernada.<sup>8</sup>

La lógica del liberalismo asume que el predominio del Estado no puede ser desafiado, su apego a la interdependencia del mundo, persigue intereses absolutos, a través de su participación en la economía mundial, cooperan con instituciones y regímenes del sistema global, inclinaciones que los conducen a tener un comportamiento multilateral. 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>9</sup>

## 2. La Cesión de la Soberanía: Autogolpe de Fujimori

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, reemplazando la democracia "formal" por otro "real". Acto seguido, la emprendió contra periodistas, sindicalistas y políticos, obligando al ex presidente García a asilarse en Colombia.<sup>10</sup>

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. Solo una Asamblea Constituyente podría producir con legitimidad enmiendas a la Constitución, que había sido fruto del mayor consenso posible entre los peruanos, las circunstancias políticas y sociales hacían inviable que las hiciera el Congreso electo en 1990, el proceso electoral que, habría de llevar a cabo la Asamblea Constituyente, debería contar con mecanismos internacionales de verificación.

De allí que 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>11</sup>

El autogolpe fue, como todos, particularmente perverso no sólo para los peruanos sino para la comunidad internacional que se comprometió en

---

<sup>8</sup> Hoffmann, Stanley, Jano y Minerva, *Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs.As: GEL, 376.

<sup>9</sup> Rosenau, James, (1997). *Acerca de la frontera interna y externa: el gobierno en un mundo turbulento*. Cambridge University Press, 19.

<sup>10</sup> Cotler, Julio (1993) *descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Lima: documento de trabajo no 51 IEP, 25

<sup>11</sup> Comisión Andina de Juristas (2001) *las tareas de la transición democrática. Análisis Cronológico de la situación política del Período 1990 - 2001*. Lima. Ford, Elaine / Luna Félix / Mendoza Raúl Serie: Democracia No 1. 338 - 339.

negociaciones complejas. El Perú entró en lo que parecía un callejón sin salida, antes del 17 de mayo, Fujimori volvió a dirigirse al país, coincidió con el término de la visita de la Misión Especial de la OEA, contra todo lo esperado y fiel a su estilo no se refirió al tema de la OEA que había creado mucha expectativa. Más aún cuando el futuro económico dependía, de la resolución que tomaría el organismo internacional, se limitó a dar a conocer los lineamientos de la nueva legislación antiterrorista y anunció la publicación inmediata del Decreto Ley No. 25475<sup>12</sup>, deslizo la idea de implantar la pena de muerte para los acusados de terrorismo, llegó a plantear la posibilidad de denunciar la Convención Americana de Derechos Humanos para cumplir con su Objetivo.<sup>13</sup>

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 institucionalidad centrada en la elección de un "Congreso Constituyente Democrático", que tendría funciones constituyentes, legislativas y de fiscalización. Evidentemente que Fujimori tuvo que ablandar sus posiciones originales, con la seguridad de que se quedaría en el gobierno. 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.

La OEA sólo "tomó nota" de la propuesta de Fujimori de convocar a elecciones para el Congreso Constituyente democrático (CCD), 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 del 13 de abril, "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>14</sup>

En cuanto a las condiciones internas, la propuesta de un Congreso Constituyente Democrático (CCD), se hacía extremadamente difícil, por las condiciones políticas imperantes, para que fuera realmente soberano y cumpliera al mismo tiempo con sus labores fiscalizadoras y legislativas. El límite estaba trazado por el propio Fujimori: el marco la ley de bases del llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. El mensaje de Fujimori a la Nación del 1º de junio de 1993 fue calificado por los partidos de

---

<sup>12</sup> publicado el 6 de mayo de 1992.

<sup>13</sup> Ford, Elaine/ Luna Félix y otro. Comisión Andina de Juristas (2001) Análisis Cronológico de la situación política del Período 1990 – 2001. En las tareas de la transición democrática. Lima: Serie: Democracia No 1. 340.

<sup>14</sup> MRE – RES.1/92 "Apoyo al Restablecimiento Democrático en Perú" (OEA/Ser.F/V.2 – 13 de abril de 1992).

ambivalente, porque la única novedad fue la fecha para las elecciones del Congreso Constituyente Democrático, sin hacer ninguna referencia al diálogo. Este había sido planteado en la Resolución de la OEA del 13 de abril como el camino para el restablecimiento del orden constitucional.

Ante este desconocimiento, el 4 de junio los partidos 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>15</sup>

El 22 de noviembre 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 de lo que ofreciera Fujimori, no se reformó la Constitución de 1979 mediante una propuesta a ser elaborada 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. 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 a nivel regional dado que el caso peruano podría haber generado un peligroso efecto de imitación en otros países del área cuyos gobiernos transitan por dificultades políticas.

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 golpe de Estado; por otro lado, la decisión de no participar en estas elecciones por parte de 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.

El respaldo masivo de la población a esta decisión y la participación de la Fuerza Armada incapacitó a los maltrechos partidos y sindicatos desplegar una acción efectiva, facilitándole al gobierno la tarea de depurar la administración pública y colocar un personal incondicional en los tribunales y comandos militares, supuestamente para moralizarlos y darles una mayor eficacia operativa, esta acción le permitió decretar una racha de reformas liberales acordadas con los organismos internacionales que, paradójicamente, los denostados partidos políticos avalaron.

---

<sup>15</sup> Ford Elaine, y otros op., cit., 341.

La necesidad de legitimar su decisión lo llevó a convocar a un frustrado "Diálogo 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>16</sup>

Parecía diseñarse un régimen populista en lo político y liberal en lo económico; pero debido a su inherente contradicción, las relaciones de Fujimori con las masas no irían más allá de los gestos populistas, pero serían suficientes para mantener en alto su popularidad.<sup>17</sup> Pero si los partidos, sindicatos y los 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 atentan contra los derechos humanos y se comprometió convocar elecciones para el "Congreso Constituyente Democrático". Es así como la reinserción económica del Perú en la comunidad internacional, en condiciones de extrema vulnerabilidad, se completó con la "interiorización" de los agentes políticos "extranjeros", dejando traslucir la redefinición de la soberanía nacional.<sup>18</sup> A pesar de los esfuerzos de la oposición para alcanzar un acuerdo político a fin de vencer los escollos a su gestión, Fujimori y los comandos militares decidieron resolver ese impase que definió la naturaleza castrense y autoritaria del gobierno. Pero a diferencia de los regímenes "burocrático autoritarios" del cono sur, las presiones externas obligaron al gobierno que resultado del golpe de Estado a asumir una fachada legal y a aprovechar diversas contingencias personalizadas en Fujimori y Montesinos, quienes emprendieron la lógica de acumulación de poder y avasallamiento de los límites, la decisión golpista respondía a la necesidad coyuntural del gobierno de avanzar en los planes de reestructuración económica y de lucha contra la

---

<sup>16</sup> Ford Elaine, y otros op. Cit., 341

<sup>17</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 otorgan los medios para este ejercicio.

<sup>18</sup> Esta situación paradójica parecería dar cuenta de la "cultura" autoritaria de los peruanos. 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. (Cotler: 1992, 26).



subversión, pero pronto se vio que dicha resolución respondía a propósitos de mayores y largos alcances.<sup>19</sup>

Fujimori y los militares estimaron acertadamente que una vasta gama de sectores sociales apoyarían sacrificar la democracia a cambio de esta gobernabilidad mediante la imposición de las reformas económicas y la erradicación de la subversión. Ciertos ideólogos del liberalismo defendieron la decisión golpista, aduciendo que la situación excepcional del país requería de soluciones extremas para consolidar el poder estatal, el orden público y el fomento del mercado, para construir una efectiva democracia política.<sup>20</sup>

Al suprimir el ordenamiento constitucional se violaron derechos fundamentales que bajo ninguna circunstancia pueden ser materia de suspensión.<sup>21</sup> El Poder Judicial fue objeto de ceses y nombramientos decididos y ejecutados verticalmente por el gobierno quebrándose toda posibilidad de una judicatura independiente e imparcial. A los magistrados cesados se les vedó toda acción judicial y para los ciudadanos en general la acción de amparo se volvió ilusoria por la desnaturalización de que fue objeto, a pesar de que el Perú era signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tiene normas claras sobre garantías judiciales basadas en la existencia de una judicatura "independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley". Obviamente, sin ellas no había garantías judiciales que valiesen.<sup>22</sup>

Otras violaciones continuadas a la Convención Americana se expresaron en nuevas normas penales sobre "usurpación de funciones" y las nuevas penas para terroristas, al derivarse de estas penas la privación de libertad sin cumplir una garantía esencial para la libertad personal establecida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la que "nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas".<sup>23</sup>

El contraste que se apreciaba entre la dividida oposición, en comparación con la exitosa coalición que representaba Fujimori, reforzó el descrédito de esas organizaciones, propiciando que el fujimorismo fuera percibido como la única alternativa de gobierno y de gobernabilidad. Al decretarse el golpe de Estado, 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 la caída del muro de Berlín y la

---

<sup>19</sup> Cotler, julio /Grompone, Romeo, (2000) *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 28 – 29.

<sup>20</sup> Cotler, julio /Grompone, Romeo, op., cit., 30.

<sup>21</sup> Artículo. 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos políticos al haberse clausurado el Congreso y disuelto los Gobiernos Regionales, ambos democráticamente electos y con expresión plural de corrientes políticas, las garantías judiciales para proteger los derechos fundamentales, como el hábeas corpus y el amparo.

<sup>22</sup> Ford, Elaine y otros *op.,cit.,*, 338 – 339.

<sup>23</sup> Artículo 7, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

eliminación de la amenaza comunista de la agenda política norteamericana y la globalización que dio lugar a la aparición de un clima liberal en los círculos políticos, empresariales e intelectuales. 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: además de la resolución 1080 suscrita en Santiago de Chile en 1991, por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), para condenar y excluir de esta organización a gobiernos originados en actos ilegítimos, este tipo de acuerdo fue ratificado en sucesivas cumbres presidenciales en el ámbito mundial.<sup>24</sup>

El último capítulo del Fujimorismo se inició con el distanciamiento y enfrentamiento de los que habían sido sus aliados estratégicos durante diez años, y termina 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" si la quiebra del sistema económico, social y político propicio su surgimiento y auge, su caída encuentra al país en situación parecida, el autoritarismo es incompatible con la gobernabilidad. 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, abandono el combate y dejó colgados a sus partidarios, ya no pudo maniobrar las reglas del juego político, decidió irse a lo que consideraba su segunda patria: Japón.

Un segundo motivo para que Fujimori 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>25</sup>

### **3. La OEA y su papel en el proceso de Democratización del Perú.**

La política institucional de la OEA está determinada por tres planos de las relaciones internacionales y que en el caso de Perú estos interactuaron de manera muy particular. El primero está dado por los intereses políticos y económicos de los principales Estados que conforman una Organización que tienen un fuerte carácter intergubernamental. El segundo está conformado

---

<sup>24</sup> Cotler, julio / Grompone, Romeo, op., cit. 31.

<sup>25</sup> Balbi, Carmen / Scott David op., cit., 9

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 en sus relaciones con los Estados Unidos. Las consecuencias de la labor de la OEA en el Perú revelan las fuertes contradicciones internas que sufre una Organización que enfrenta el dilema de afirmar su identidad en medio de una agenda generada en relaciones desiguales entre los países más relevantes especialmente los Estados Unidos.<sup>26</sup>

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, designo como Secretario Permanente en el Perú al ex canciller de la republica dominicana Eduardo Latorre quien se instala en Lima el 20 de agosto, 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 y cívicos así como controlar los avances e informar periódicamente a la Misión. Las perspectivas de esta misión 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, el gobierno, la oposición y la sociedad civil para monitorear los avances que se alcancen en el proceso de las reformas democráticas en virtud de las recomendaciones hechas por la Misión Axworthy Gaviria.<sup>27</sup> De este modo, la OEA presenta un documento con 29 propuestas para la democratización del Perú. Durante varios meses el gobierno y la oposición discutieron en el marco de la Mesa de Diálogo que auspiciaba la OEA, la remisión al Congreso de la República de proyectos de ley destinados a revertir la falta de autonomía de las instituciones entre ellas el Poder Judicial y el Ministerio Público. Las reformas en el sector judicial, 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>28</sup> Una cuestión esencial es lograr que el

---

<sup>26</sup> Ciurlizza, Javier (2000) *Un triunfo sin democracia*. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales 15 Entre democracia y diplomacia, la OEA y su papel en crisis institucional del Perú. Lima: Comisión Andina de Juristas, 161 – 162.

<sup>27</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, 209

<sup>28</sup> Comisión Andina de Juristas (2001) *Crisis de la democracia en los Andes*. Lima: CAJ, 41

gobierno perciba que las propuestas de la OEA no están sujetas a la discrecionalidad gubernamental; dado que representan las medidas exigidas por la comunidad internacional para evitar un aislamiento internacional. En consecuencia, en el ejercicio de sus competencias la Misión deberá abandonar el atavismo que la ha caracterizado hasta ahora y evitar recurrir a fórmulas amorfas por ejemplo ("estudiar la posibilidad de retornar a la jurisdicción de la Corte...")<sup>29</sup> en lugar de propuestas contundentes. La OEA presenta un documento con 29 propuestas, un factor que debe ser considerado es el relativo a los plazos para que el gobierno cumpla con las sugerencias presentadas. La coyuntura de ese tiempo exigió la disolución de las Comisiones Ejecutivas con el fin de reformar el Poder Judicial y 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 de Consejo Nacional de la Magistratura para la selección de Jueces y Fiscales. Las propuestas de la OEA buscan establecer la gobernabilidad en el Perú, el contexto político 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. Se espero que la determinación del Canciller Latorre permita concretar los objetivos de la Misión en corto plazo y evite ceder a la ambigüedad y falta de interés y voluntad política que muestran los agentes gubernamentales frente a los temas propuestos.<sup>30</sup> La posición del Perú frente a la comunidad internacional a partir de los resultados de la Misión de Observación Electoral de la OEA, tal como se ha señalado 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. Esa presión foránea representaba el riesgo latente de quedar aislado o ser rechazado internacionalmente. Lo que podría concretarse en diferentes aspectos: en el aspecto político, podría producirse un descenso notable en el nivel de las relaciones políticas con los demás Estados, en el aspecto económico, cada Estado reaccionaría según sus capacidades e intereses. Algunos, como los Estados Unidos ejercerían represalias.<sup>31</sup>

Un aspecto que merece ser tratado 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

---

<sup>29</sup> OEA *propuestas presentadas por la Misión de la OEA en Perú* 1.B.

<sup>30</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 209 – 211.

<sup>31</sup> Anicama, Cecilia, *op. cit.*, 211.

de gobiernos que han surgido en violación de la legalidad constitucional vigente en un Estado.<sup>32</sup>

#### **4. Sistema de interacciones entre actores domésticos y actores externos, Transparencia: Observa las elecciones presidenciales del 2000.**

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. Aquellas personas que siguieron de cerca el proceso electoral del 2000 también estarán de acuerdo en que antes de iniciar la campaña electoral del 2000 y pasada la primera vuelta electoral del 9 de abril Transparencia fue, 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 y las instituciones locales, así como la comunidad internacional, se dirigieron principalmente a Transparencia, que es parte de un movimiento mundial de organizaciones de la sociedad civil que ha jugado un importante rol y contribuir al desarrollo de la democracia, especialmente en sociedades en transición.

El hecho que grupos nacionales busquen asumir un rol de observador electoral es muy importante, en estrecha coordinación con observadores internacionales, para el buen desarrollo de estas elecciones presidenciales. En algunas instancias el rol consiste en reforzar y posteriormente validar el hecho de que el proceso electoral ha 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, el 9 de abril del 2000, la idea que se tenía de Transparencia, tanto 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. Lo que le dio mayor significado a la observación del proceso electoral del 2000 fue que dos entidades nacionales 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.<sup>33</sup>

Son cuatro los factores que hacen posible entender este rol que jugó Transparencia también hacen posible visualizar cómo las organizaciones de la

---

<sup>32</sup> Pastor Ridruejo, José (1994) *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 313.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 112 – 113.

sociedad civil de otros países pueden jugar un papel similar bajo circunstancias similares.

- 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 altas considerando que era un país en una situación de transición, en el proceso electoral participaron 10 partidos políticos. Una red de organizaciones de la sociedad civil promovían derechos políticos y derechos humanos, cerca de 60 organizaciones del país formaban parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que goza de gran respeto. Existía un considerable pluralismo y relativa independencia dentro de algunos medios de comunicación peruanos. Sin duda los principales canales de televisión abierta<sup>34</sup> eran controlados por el Estado. Varios diarios<sup>35</sup> y revistas<sup>36</sup> 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<sup>37</sup> ya que estos medios se orientan a una elite intelectual, la que constituye un porcentaje relativamente pequeño de lectores.<sup>38</sup>

- Debilitada legitimidad del régimen en el poder: el segundo factor fue que la legitimidad de régimen peruano estaba bastante erosionada al momento que se inició el proceso electoral del 2000. 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. Al momento en que se da inicio al período electoral, el aparato estatal estaba bajo control total del Ejecutivo, y específicamente, bajo el control de Fujimori y Montesinos, 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, se 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.<sup>39</sup>

- Debilidad institucional entre los partidos políticos: un tercer factor que contribuyó fue la debilidad institucional entre los propios partidos políticos. Ninguno de los partidos políticos de oposición, que presentaban candidatos a

---

<sup>34</sup> De donde la mayoría de la población peruana obtiene su información diaria.

<sup>35</sup> El Comercio, La Republica, Liberación, Gestión.

<sup>36</sup> Idéele, Caretas, Debate.

<sup>37</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.

<sup>38</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, op., cit., 113 – 114. Posición similar ha sido presentado por Fowks, Jacqueline, op., cit., 38 - 39.

<sup>39</sup> Ibidem, 114.

ala 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.<sup>40</sup>

- Disponer de una entidad de la sociedad civil como Transparencia para que sirva como catalizador y para que llene los vacíos existentes: La disponibilidad de una entidad de la sociedad civil, en este caso Transparencia, que entro a observar con anticipación la campaña electoral para servir como catalizador y facilitador de las fuerzas que eran favorables al cambio democrático entre la sociedad civil peruana. Transparencia, gracias al sentido común político de sus líderes, cuando preparaba su estrategia integral para observar el proceso electoral del 2000, tomó en consideración la primera condición relativa a la libertad política así como la 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>41</sup>

Gracias a la decisión de asumir un activo rol pre-electoral durante las elecciones presidenciales, Transparencia una entidad observadora de elecciones previas se había hecho de un reconocimiento como una observadora creíble e importante convirtiéndose en un importante referente para miles de ciudadanos peruanos quienes estaban ansiosos observando el desenvolvimiento del proceso electoral. La comunidad internacional (a través de las misiones de observación internacionales, cuerpos diplomáticos residentes en Lima y sus gobiernos, medios de comunicación internacionales) también recurrían a los boletines semanales de Transparencia y a sus otras publicaciones buscando una visión de las irregularidades que estaban teniendo lugar en este proceso. Transparencia junto con la Defensoría del Pueblo llenaron varios 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.<sup>42</sup>

Dado el bajo nivel de credibilidad de la tabulación del voto que haría la Oficina Nacional de Procesos Electorales, los resultados del conteo rápido que Transparencia se convirtieron en el estándar que muchos ciudadanos peruanos, e individuos y organizaciones de la comunidad internacional emplearon para establecer los resultados de la elección presidencial,

---

<sup>40</sup> Revisar el padrón electoral, monitorear los medios de comunicación, conducir su propia verificación independiente del conteo de votos. Bernbaum, Marcia / López, Rafael, 2001:114

<sup>41</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, op., cit., 115.

<sup>42</sup> Ibidem, 116.

colocando a Transparencia en un rol que les ha sido confiado a pocas entidades nacionales de observación electoral en otros países.<sup>43</sup>

Desempeñar un rol tan dinámico y notorio como aquel asumido por Transparencia en las elecciones presidenciales del 2000 sería más difícil en un régimen abiertamente autoritario y represivo, habría paralizado las operaciones de Transparencia 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: (a) las autoridades electorales estarían técnicamente calificadas y completamente legitimadas; y (b) los partidos políticos se harían cargo de servir de control a lo largo de todo el proceso electoral.<sup>44</sup>

- La naturaleza de la colaboración entre Transparencia y las delegaciones de observadores internacionales.

Transparencia, 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, las delegaciones de observadores internacionales que visitaron y trabajaron antes, durante y después de las elecciones, colaborando de manera efectiva entre sí en una atmósfera de mutuo respeto, desde un inicio Transparencia tomó la decisión de llegar a todos estos entes. La comunidad de donantes constituyó un grupo de trabajo sobre democracia, coordinaban estrechamente para apoyar a Transparencia y a otras entidades que observaban el proceso electoral del 2000. Así mismo, las delegaciones de observadores internacionales, agradecieron la información y apoyo recibidos de Transparencia, brindaron, tanto a Transparencia como a la Defensoría del Pueblo, credibilidad, legitimidad, apoyo y "protección" cuando comenzaron a ser atacados por los medios controlados por el gobierno.

- En que medida los problemas internos encontrados por Transparencia, son comunes a entidades de observación internacionales que operan en contextos de transición.

Los problemas con la logística, las comunicaciones y la capacitación diferenciada ocurren con frecuencia y en 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 donde la ONG no es capaz de establecer o decidir conscientemente una base sólida de operaciones a lo largo del país en el período entre elecciones, esto explicaría los problemas internos que experimentó Transparencia durante su

---

<sup>43</sup> Filipinas en 1986, plebiscito Chileno de 1988, Panamá en 1989; Bulgaria 1990, Paraguay 1993 e Indonesia en 1999.

<sup>44</sup> Bernbaum, Marcia / López, Rafael, op., cit., 115 –116.



observación del proceso electoral del año 2000, ciertamente Transparencia ingresó a estas elecciones con una estructura organizativa limitada, pero a pesar de esto realizó esfuerzos para ampliar y mejorar su organización, los cuales fueron exitosos en algunas áreas, con gran valentía 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 del 2000.<sup>45</sup>

## Conclusiones

- 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. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano principal de la OEA concluyó que “el proceso de elecciones 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.
- Existieron factores políticos y jurídicos en el ámbito internacional e interno que dificultaron la adopción de medidas condenatorias, 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 los Estados americanos aún conceden mayor valor y prioridad a sus intereses políticos que a la defensa de la democracia.
- La reacción de la OEA, expresa que subsisten fisuras en el sistema regional que obstruyen su funcionamiento eficaz, porque no hay decisiones coherentes entre los órganos principales de la Organización, lo que afecta su credibilidad.
- 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.
- Transparencia, adquirió una creciente notoriedad<sup>46</sup>, se convirtió en el punto de referencia alrededor del cual muchos sectores de la población se

---

<sup>45</sup> Ibidem, 118 – 119.

juntaron para expresar su preocupación respecto a la apertura y transparencia de las elecciones.

- Estableció relaciones estrechas con actores claves dentro y fuera del Perú, fue flexible a fin de responder a oportunidades y desafíos imprevistos conforme fueron surgiendo.