

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES - SEDE ECUADOR
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS
CONVOCATORIA 1993-1995**

**El proceso de toma de decisiones en un país
dependiente. La política exterior del Perú durante
el gobierno de Fujimori**

VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS

Aldo Olano Alor

Bogotá, octubre /1995

FLACSO - Biblioteca

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS

TESIS

**EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN UN PAIS
DEPENDIENTE.
LA POLITICA EXTERIOR DEL PERU DURANTE EL GOBIERNO DE
FUJIMORI**

**VERSION FINAL DE TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER
EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN EN POLITICA
INTERNACIONAL**

CANDIDATO: ALDO OLANO ALOR

ASESOR: RAUL CARRERA

SANTAFE DE BOGOTA OCTUBRE DE 1995

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
LAS CONDICIONES PARA UNA POLITCA EXTERIOR DEPENDIENTE. LA REINSERCIÓN ECONOMICA Y LA CRISIS POLITICA	6
1. La Profundización del Ajuste Estructural.	9
2. Los Aspectos Políticos del Nuevo Gobierno.	16
3. Los Derechos Humanos y la Suspensión de la Ayuda Económica y Militar al Perú.	19
Notas del Capítulo I.	26
CAPITULO II	
LA DEPENDENCIA Y LA COMPLACENCIA EN UNA POLITICA EXTERIOR.	
1. EL Proceso de toma de Decisiones en la Polí- ca Exterior de Estados Unidos. Marco legal y Agenda.	31
2. El Debate Internacional. La Participación de los Organismos no Gubernamentales y los Cambios en la Política Nacional de los Derechos Humanos.	34
3. Los Beneficios del Debate Internacional. La Entrega de la Ayuda Exterior y una Mayor Vigen- cia de los Derechos Humanos.	46
4. Análisis Teórico de la Dependencia y Complacencia en la Política Exterior del Perú.	50
5. Intento Explicativo Basado en Otro Modelo.	57
Notas del capítulo II	60
CAPITULO III	
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOBERANIA NACIONAL EN SIMILARES CONDICIONES DE DEPENDENCIA.	
1. Las Bases para una Política Exterior ¿Di- ferente? La Coyuntura en Abril de 1994.	62
2. Los Antecedentes del Debate Nacional. La Definición de los Actores.	67

3. El Operativo Contrasubversivo "ARIES". Nuevamente la Discusión sobre una Vieja Cuestión.	72
4. La Reacción Internacional. Las Sugerencias y la Respuesta del Gobierno Peruano.	77
5. Análisis Teórico Basado en el Modelo de Unidades de Decisión. El "Single Group" Peruano.	86
6. la Política de la Compensación. Un Accionar Independiente en Medio de la Dependencia.	91
Notas del Capítulo III.	95
CAPITULO IV.	
CONCLUSIONES.	
1. La Inexistencia de Política Exterior en un País Dependiente.	100
2. La Crítica a los Modelos Interpretativos Dominantes en el Estudio de la Política Exterior.	104
3. Los Derechos Humanos en la Teoría de Régimen Internacional.	107
APENDICE METODOLOGICO	112
BIBLIOGRAFIA.	115

CAPITULO II

LA DEPENDENCIA Y LA COMPLACENCIA EN UNA POLITICA EXTERIOR

1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR EN ESTADOS UNIDOS. MARCO LEGAL

El ordenamiento legal y la agenda de política exterior norteamericana para la década de los noventa hacia América Latina, consideran como un aspecto relevante la vigencia de los derechos humanos en los países receptores de ayuda exterior. Esto se generaliza a los apoyos técnicos y económicos que provienen de las instituciones internacionales que sustentan la reforma estructural. La Ley de Ayuda Exterior de EEUU, comenzó a contemplar el respeto de los derechos humanos como parte integrante de las políticas internas de los países que se hacían acreedores de ella; y los inicios se ubican en la década de los setenta durante el gobierno de Richard Nixon y el golpe de Estado en Chile. La ley puede ser considerada como:

... (el) principal instrumento de política exterior estadounidense en cuya aprobación el poder legislativo tiene un poder decisivo, y en otras leyes relativas a la transferencia de fondos que deben ser autorizados y asignados por el Congreso dentro del sistema constitucional norteamericano. Portales; (1987, p:353)

Posteriormente se incorpora la sección (116a) de la Ley de Ayuda Exterior modificada por la enmienda Harkin de 1973, que senala:

No puede darse ningún tipo de ayuda... al gobierno de cualquier país que siga un patrón consistente de transgresiones notorias a los derechos humanos internacionalmente reconocidos..., a menos que dicha ayuda vaya a beneficiar directamente a la gente necesitada de ese país. (Citado en Portales; p:354)

La restricción de la ayuda exterior por parte del gobierno, comienza posteriormente a considerar la asistencia militar como parte de la ley. Al agregarse en 1974 la Sección 502B se pasa a considerar como una preocupación del Congreso que:

... salvo circunstancias extraordinarias, el presidente deberá reducir substancialmente o terminar la asistencia de seguridad a cualquier gobierno que siga un patrón consistente de notorias transgresiones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos(ibid).

Junto a estas medidas, desde 1977 se incorporó otra disposición general que encargaba a los representantes norteamericanos en los organismos internacionales de crédito, llámese FMI, BM o BID que:

... se deben aplicar requisitos de respeto de derechos humanos a los beneficiarios de créditos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo y otras instituciones internacionales de crédito. (op.cit; p:355).

Esto último se logró, según Portales, a una fuerte ofensiva del Congreso para condicionar la política estadounidense en materia de la asistencia económica multilateral. Luego, y ya durante la administración Carter, se institucionaliza la actividad de supervigilancia de los derechos humanos mediante la creación de la Oficina de Asuntos Humanitarios y de Derechos Humanos del Departamento de Estado; para en 1977 adquirir el rango de Subsecretaría de Estado. El Congreso por su parte, implantó en la sección 502(b) de la Ley de Ayuda Exterior la obligación que tiene el Secretario de Estado que:

... transmitirá al Congreso, como parte de los materiales de presentación para los programas de ayuda en seguridad para cada ejercicio fiscal, un informe total y completo, elaborado con la ayuda del Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, con respecto a las prácticas relacionadas con la observación y respeto de derechos humanos internacionalmente reconocidos en cada país que se propone reciba ayuda en seguridad. (Departamento de Estado, 1992, p:5)

La política exterior de los Estados Unidos para los años

noventa incorpora, en palabras del Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, el respeto a los derechos humanos en los gobiernos con los que comparte ideas e intereses comunes ya que esto "garantiza la pertenencia a la comunidad de naciones democráticas." (ibid, p:1). Esta política ha sido reconocida en distintos medios académicos conocedores de los problemas que se suceden en las relaciones entre EEUU y América Latina. Por ejemplo; Jorge Castañeda identifica problemas comunes en las relaciones hemisféricas, algunos de ellos y los más conocidos como el tráfico de drogas, la permanencia de la inmigración ilegal, la crisis económica aún irresuelta y la política de derechos humanos (Castañeda, 1990, p:473 y ss). David Scott Palmer integra otros elementos que considera igualmente relevantes: la liberalización de los mercados; la profundización e institucionalización de la democracia y la degradación del medio ambiente; (Palmer, 1991, pp:9-10). Por último, Abraham Lowenthal considera el problema de la deuda, el tráfico de drogas, la mantención de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en América Latina como las bases para una nueva convivencia hemisférica, ahora con las características que permiten definirla como interdependiente¹.

2. EL DEBATE INTERNACIONAL. LA PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y LOS CAMBIOS EN LA POLITICA DE DERECHOS HUMANOS

Tomando en cuenta el ordenamiento legal norteamericano y los

puntos relevantes contenidos en su agenda de política exterior; es posible comenzar a pensar las intenciones que tiene parte de la clase política norteamericana cuando se oponen a decisiones que comprometen otros puntos igualmente importantes de dicha agenda. Si a esto se sumaba la valiosa información suministrada por los organismos no gubernamentales, habían los suficientes elementos de juicio como para que se produzca la suspensión de la ayuda económica y de la asistencia militar por parte del Congreso de los Estados Unidos. Aquella se produjo el 4 de agosto de 1991 y se dio en medio de un debate que convocó a congresistas y miembros del ejecutivo norteamericano.

El debate en EEUU se centró entre los representantes del Departamento de Estado y los integrantes del Congreso. Los primeros argumentaban que EEUU no pensaba entrar en la lucha contra el narcotráfico y Sendero Luminoso; además habían constatado que los militares peruanos no eran permanentes violadores de los derechos humanos; los segundos, en cambio, insistían en sus demandas teniendo en cuenta los informes que anualmente elaboran la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y distintos organismos internacionales no gubernamentales, entre los que se cuentan Amnistía Internacional y Americas Watch².

La posición norteamericana queda aún más en claro cuando el embajador Anthony Quainton, declaró que su país ayudará a combatir el terrorismo pero sin soluciones tipo Vietnam o El Salvador,

intento de solución que significaron la presencia de tropas norteamericanas en esos países. Quainton señaló que la "...la ayuda económica para el año fiscal que se inicia será de 242 millones dólares y que hay una preocupación común por frenar las violaciones a los derechos humanos." Dicho funcionario consideró que la ayuda militar no sería una intervención directa, que sólo se suministrarían equipos y se enviarían asesores para entrenar a las fuerzas del orden que actúan en el Alto Huallaga, y en donde se había demostrado que desde 1984 conviven el terrorismo con el narcotráfico.

Habiéndose iniciado la discusión sobre la viabilidad de entregar la ayuda al Perú, la participación de las ONGs se canalizó mediante un comunicado que difunde el Washington Office Latin America, WOLA, firmado por su directora Coletta Youngers y dirigido a diferentes medios de comunicación en donde señalan:

...los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad en el Perú tienen lugar en el contexto de una insurgencia brutal...al apoyar ahora a una de las fuerzas participantes, el gobierno de Bush compromete a Estados Unidos en esa guerra interna³.

La suspensión por parte del Congreso de la ayuda económica y militar destinada al Perú, es acompañada por un pedido de 37 congresistas norteamericanos en donde le hacen saber a Fujimori

"...su profunda preocupación por la violación sistemática de los derechos humanos en el Perú y la aparente impunidad de sus perpetradores." Esto significa que el gobierno peruano debe iniciar una investigación imparcial tomando como base las denuncias que ha venido realizando la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), institución que agrupa a distintas organizaciones promotoras de derechos humanos en el Perú, a fin de llevar a los responsables de tales crímenes ante la justicia⁴.

Las opciones posibles para el gobierno de Fujimori eran muy escasas, si tenemos en cuenta la situación económica y política que atravesaba el país y los orígenes tan diversos que tenían las exigencias. La decisión que se toma es tratar de neutralizarlas utilizando distintos medios, en el afán de no afectar la linealidad del programa económico y perjudicar la obtención de buenas relaciones con el Estado hegemónico en el Nuevo Orden Mundial.

Como respuesta inmediata a las exigencias planteadas por los parlamentarios de Estados Unidos y tomando en cuenta las sugerencias hechas por Amnistía Internacional, el día 6 de agosto de 1991, el Ministerio del Interior anunció la conformación de oficinas en todo el país destinadas a captar las denuncias sobre violación de derechos humanos. Estas oficinas, y apareciendo como una innovación en la política antisubversiva, pasaron a depender de la autoridad política. Junto a esta importante medida, se dispuso que los funcionarios del Ministerio Público debían visitar

diariamente las comisarias de la Policía General y las estaciones de la Policía Técnica para evitar violaciones de los derechos humanos. Las disposiciones incluían que en caso se comprueben la comisión de delitos en agravio de ciudadanos, es obligación de dichos funcionarios individualizar a los responsables e iniciar las acciones penales pertinentes.

Como podemos observar, la reacción del gobierno peruano no se hizo esperar. Los intentos por mejorar la situación de los derechos humanos en el país es, desde ese momento, objetivo político fundamental para los siguientes meses; por lo tanto distintas medidas empezaron a tomarse. En el Perú, el debate sobre derechos humanos es algo que ha atravesado la década anterior, pero muy pocas cosas se lograron con la discusión que se daba internamente. La cuestión de los derechos humanos adquiere trascendencia cuando trapasa las fronteras nacionales, y se establece en las instituciones y organismos decisores de política exterior estadounidenses.

Las primeras medidas implementadas por el gobierno del Perú comenzaron a mostrar una decisión política tendiente a mejorar el respeto por los derechos humanos, pero esto no era suficiente para que la polémica en EEUU cesara. Los medios de comunicación se incorporaron al debate mediante la inclusión de elementos de juicio, en contra de una ayuda que podía contribuir a un escalamiento del conflicto. Un editorial del New York Times

señalaba que:

El Ejército del Perú tiene los peores antecedentes en materia de derechos humanos de América del Sur y con frecuencia los esfuerzos para contener a la violencia insurgente, han atrapado en el fuego cruzado a campesinos inocentes. El gobierno de Fujimori ha intentado frenar los abusos pero tiene poder limitado. El adiestramiento militar prestado por EEUU probablemente no tenga más éxito en la cultura del Ejército peruano que la lograda en El Salvador. Por el momento, tiene sentido la cooperación militar limitada en contra de los traficantes y en el Perú, ninguna campaña puede tener éxito sin atacar la conexión entre la industria de la cocaína y Sendero Luminoso⁵.

La falta de credibilidad en la prensa internacional contribuye a erosionar los términos establecidos en la búsqueda de la relación privilegiada. Tal situación obligó a la utilización de ciertos gestos que con un fuerte contenido simbólico, muestren los intentos presidenciales por recuperar los espacios políticos ganados por las FFAA en los anteriores gobiernos constitucionales. Esto es posible afirmarlo si tomamos en cuenta la proclama lanzada por Fujimori, que a la letra señalaba:

...en mi calidad de Jefe Supremo de las FFAA y la Policía Nacional, he dispuesto que el Ministerio de Defensa, a través

del Comando Conjunto de las FFAA, y el Ministerio del Interior brinden todas las facilidades a los representantes del Ministerio Público para que visiten las instalaciones militares y policiales de la República con el fin de ejercer sus funciones como defensores de la legalidad y se verifique en el lugar, el respeto a los derechos de los ciudadanos⁶.

A la vez que se realizan estos intentos por mejorar la imagen del Perú ante el Estado norteamericano y la comunidad internacional, el 17 de agosto se produce una visita del Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios de EEUU, Richard Shifter. En su visita se entrevista con Fujimori y los altos mandos de las FFAA y como resultado de las conversaciones establecidas, Shifter recibió las seguridades de sus interlocutores sobre futuras reformas en el seno del sistema judicial civil y militar. Estas reformas incorporaban el entrenamiento de los militares y policías en el respeto de los derechos humanos. Lo trascendental de la visita de este alto funcionario norteamericano, es que hizo posible la elaboración de una disposición ministerial por la cual el Comando del Ejército peruano dispuso la creación de una oficina de derechos humanos, con el objetivo de educar a todo su personal en el respeto de tales derechos.

Para el 27 de agosto y continuando con la discusión sobre la legalidad que tiene el otorgarle la ayuda al Perú, se conoció que

un grupo bipartidario de 9 Senadores de EEUU enviaron una carta al Secretario de Estado, James Baker, en la cual le manifiestan que el gobierno del Perú no reúne las condiciones requeridas por la ley norteamericana en el área de de derechos humanos. Tal condición no lo acreditaba como un gobierno capaz de recibir la ayuda económica y la asistencia militar. La carta firmada por Claiborne Bell, Demócrata y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y por Jesse Helms, líder de la minoría republicana, pide que EEUU retire la certificación y notificación enviada a fines de de julio a la comisión de RREE del Senado, para poner en movimiento el flujo de recursos asignados al Perú.

El pedido de este grupo de congresistas para suspender de manera definitiva la ayuda económica y la asistencia militar, es compensado con la realización de una propuesta para que el gobierno de George Bush invoque la Ley de Ayuda Exterior y pueda suministrarle hasta 50 millones de dólares de asistencia económica y militar, tomando en cuenta los intereses norteamericanos contenidos en su agenda de seguridad. Esta establece la lucha contra las drogas como prioridad en las relaciones que se establecen con los países latinoamericanos. La Ley de Control Internacional del Narcotráfico (INCA por sus siglas en inglés) posibilita la ayuda a aquellos países que se han constituido como productores y exportadores de drogas y cuyos gobiernos están empeñados en disminuirlas. El gobierno de EEUU puede acudir a esta ley si existen las suficientes presunciones de la cooperación dada

por el gobierno solicitante.

Como este pedido lo demuestra y tal como se ha visto en otros trabajos (Bagley, 1992) la agenda de política exterior de los EEUU hacia América Latina y, más específicamente la dirigida hacia los Países Andinos, ha tenido entre sus prioridades la así llamada "guerra contra las drogas". La estrategia utilizada y los apoyos económicos y militares otorgados, han inducido a los Estados participantes en la producción y exportación de narcóticos; a comprometer sus Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico. La subsecuente militarización de esta lucha, sin obviar los mecanismos corruptores que origina entre los altos mandos con su participación, afectar la relación entre los organismos de seguridad y la población civil de las zonas en conflicto. Tal estrategia como fuente incrementadora de la violencia fue advertida por Americas Watch y su principal directivo para Latinoamérica, Juan Méndez, quien consideró que:

...se está ayudando a los ejércitos de Perú y Colombia a librar guerras de contrainsurgencia que tienen características de guerra sucia. La estrategia andina al dar más prioridad a la interdicción que a la asistencia económica para sustitución de cultivos, podría sencillamente estar obligando a los campesinos pobres que dependen de la cosecha de coca para subsistir o caer en manos de los rebeldes izquierdistas que les ofrecen protección⁷.

El gobierno peruano, ante la supuesta campaña iniciada por distintos medios de comunicación, ONGs y parlamentarios norteamericanos contra el otorgamiento de la asistencia económica y militar, decidió conformar una comisión gubernamental para que se encargue de contrarrestar la campaña que se viene realizando en contra de los intereses peruanos. El 7 de setiembre se conoció que el asesor presidencial Hernando de Soto encabezaría un:

...grupo independiente que está viajando a EEUU para exponer sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. El propósito de la misión es brindar elementos de juicio pertinentes, desconocidos en EEUU donde el énfasis informativo, rayano a veces en la desinformación, se carga exclusivamente sobre las violaciones de los derechos esenciales, al punto que pueda crear desinteligencias potencialmente nocivas para las relaciones bilaterales...

Además la misión tratara de no eludir el:

...hecho incontrastable de la violación de los derechos esenciales que motivan los pedidos de suspensión de ayuda, y explicar las experiencias directas que configuran una tendencia hacia el progreso efectivo en esta materia e ignorada en EEUU⁸.

Al lado de las intenciones y acciones realizadas por el

gobierno peruano por esclarecer su política de derechos humanos en los EEUU, y como parte del debate que se venía realizando en el Congreso para incorporar otros elementos en el proceso de toma de decisiones, Bernard Aronson, en ese momento Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, fue llamado a declarar ante la Comisión de Trabajo sobre el Control Internacional de Narcóticos de la Cámara de Representantes. En dicha reunión, Aronson defendió la propuesta de otorgar la ayuda económica y la asistencia militar por motivos que, a mi parecer, son completamente válidos desde la perspectiva del gobierno norteamericano:

La ayuda al gobierno de Fujimori está en el interés de la política exterior de EEUU y de la consolidación democrática peruana. No hacerlo implicaría un revés para la política antidrogas de Washington en la zona andina dada la condición de relevante productor de la hoja de coca que tiene el Perú...No se puede atacar el problema sin un enfoque integral que combinen la ayuda militar con la economía y la preservación de los derechos humanos...Nada de ello y mucho menos el afianzamiento sostenido de prácticas sin abusos, llevará poco tiempo...las libertades fundamentales son respetadas y las fuerzas de seguridad no aplican una doctrina de represión; las violaciones son consecuencia de la naturaleza de la respuesta de algunas unidades e individuos a la amenaza terrorista, no corresponde por ende la calificación de abusos sistemáticos⁹.

En medio de la polémica y los distintos argumentos empleados por los participantes, los miembros del Congreso de EEUU recibieron una comunicación de Amnistía Internacional en donde les hacían saber que durante el mes de agosto, hubo en el Perú 6 desapariciones de las cuales tres no habían sido esclarecidas. El informe para 1991 de Amnistía Internacional señaló que el número de desaparecidos durante el primer semestre de este año, fueron de 260 mientras que en el segundo semestre fueron 90. Estas cifras nos indican la voluntad y decisión gubernamental por mejorar una situación que la anterior política, eminentemente represiva, había traído. Las responsabilidades del Estado reasumidas por el gobierno en la conducción de la guerra, significaron que el respeto de los derechos humanos comenzaron a ser parte integrante de la nueva política. Las presiones fácticas y discursivas que provenían del exterior, más los objetivos considerados como nacionales en el programa de reinserción en el sistema internacional, comenzaron por mostrar su validez como elementos constitutivos de una nueva forma de actuar en el campo de los derechos humanos.

En tal sentido, la labor propagandística del gobierno peruano para enfrentar la suspensión de la ayuda norteamericana no cesó, a pesar que la benevolencia hacia su política iba en aumento. Para esto, el 17 de setiembre se realizó un nuevo viaje de Fujimori a EEUU. Como parte de sus actividades se reunió con la prensa norteamericana en el National Press Club; luego declaró ante la Comisión de RREE del Senado en donde negó rotundamente que en el

Perú se produzcan actos lesivos a la dignidad humana; y en el caso hipotético que se produzcan se había formado un comité para cautelar la defensa de los derechos humanos. En dicha reunión Fujimori hizo mención de las estadísticas que mostraban el descenso en el número de detenidos desaparecidos, 30 por mes hasta el julio de 1991 (Senado del Perú, 1991), pero que esa tasa había disminuido notablemente fruto del cambio de estrategia que consistió en enfrentar el "narcoterrorismo" con armas que no son las convencionales.

A su regreso de EEUU, Fujimori se reunió con los altos mandos de las FFAA y continuó con su llamados en favor de implementar un combate frontal al terrorismo, en el cual deben respetarse los derechos de todos los ciudadanos. La invocación decía que:

No le haremos al terrorismo el favor de darles argumento fáciles. Libreremos esta guerra con disciplina y paciencia, justamente como ellos no esperan ni desean. Empero para esto, necesitamos que la legalidad y la democracia se atrincheren y no hagan ninguna concesión al terror totalitario¹⁰.

3. LOS BENEFICIOS DEL DEBATE INTERNACIONAL. LA ENTREGA DE LA AYUDA EXTERIOR Y UNA MAYOR VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Dentro de los objetivos sancionadores hacia una estrategia de guerra contrasubversiva que tuvo la suspensión de la ayuda

económica y asistencia militar, considero que se obtuvieron importantes logros para la causa de los derechos humanos en el Perú. Las exigencias y presiones establecidas para mejorar su situación, se plasmaron en la implementación de cambios fundamentales; muchos de ellos con un fuerte contenido simbólico, en la forma como se comenzó a enfrentar el terrorismo y los mecanismos que utilizó el gobierno para recuperar los espacios políticos perdidos ante las fuerzas armadas. Ante esto, los criterios de evaluación surgidos entre los medios decisores de política exterior norteamericanos, comenzaron a variar en un sentido que posteriormente permitieron el reinicio de la ayuda exterior. Como vimos anteriormente, uno de los principales impulsores en la imposición de mayores condicionalidades al gobierno peruano para el otorgamiento de la ayuda, el exsenador Demócrata Robert Torricelli, pasó a considerar que:

...el desembolso de los fondos se hará en tres etapas, dependiendo del progreso registrado en el Perú respecto de la observancia de los derechos humanos y la acción antidrogas¹¹.

El desembolso de la ayuda se iniciará no sin antes tomar en cuenta ciertas recomendaciones. La primera de ellas es que el gobierno peruano permita el acceso irrestricto del Comité Internacional de la Cruz Roja, a los centros de detención que considere necesarios para asegurar la observancia de los derechos humanos. En segundo lugar, se sugirió que los fondos de la ayuda

militar no fueran asignados directamente, que primero tenían que pasar por un manejo civil quien sería el receptor en última instancia. Asimismo, el gobierno norteamericano estaría muy atento a las sanciones que se impongan a militares y policías que han incurrido en abusos contra la población civil.

Para el 29 de setiembre, el proceso para decidir el envío de la ayuda estaba prácticamente finalizado. Las negociaciones entre los miembros del Congreso y los funcionarios del Departamento de Estado, condujeron a un acuerdo que significó una reducción del monto a entregar en 10 millones de dólares. Esta era la concesión que otorgaba el gobierno de Bush a la oposición en el Congreso, ya que era una partida destinada para la participación de Boínas Verdes en el entrenamiento de tropas peruanas. Contribuyendo a los avances que se obtuvieron en la negociación, dos Senadores; Lawrence Coughlin y Porter J. Gobs, hicieron circular una carta entre sus colegas exhortándolos a que brinden su apoyo al desbloqueo, por motivos que hicieron mucho más confiable al gobierno peruano: el logro de avances significativos en la lucha contra el narcotráfico y la mejoría en la situación de los derechos humanos. La importancia que tiene el Perú como primer productor de hoja de coca, lo hace un "...socio absolutamente esencial en nuestra guerra contra las drogas"¹².

El 1 de octubre se confirmó la entrega de la ayuda económica y la asistencia militar, pero con 10 millones de dólares menos de

lo originalmente previsto. Las arduas negociaciones condujeron a un acuerdo que se dio entre el funcionario del Departamento de Estado, Lawrence Eagleburger, y los congresistas que en un principio manifestaron su oposición a la entrega de la ayuda. Las condiciones que contemplaba el acuerdo logrado son:

1. Crear en Lima un registro nacional de detenidos y el nombramiento de fiscales provinciales con mandato público y facultades para procesar a quienes violen los derechos humanos (se hace mención a 10 casos de desapariciones).
2. Acceso irrestricto de la Cruz Roja a los cuarteles donde hay detenidos por las FFAA.
3. La recuperación por parte del gobierno peruano del control de los aeropuertos civiles en manos de las FFAA.
4. Las Fuerzas Policiales y FFAA del Perú deben actuar de manera conjunta en contra del narcotráfico.

El acuerdo incluye una condicionalidad para los desembolsos, ya que estos se harán conforme el gobierno avance en la implementación de los puntos anteriormente mencionados. La decisión del gobierno peruano fue respetar dichas condiciones y así poder acceder a los beneficios que para sus objetivos en el corto y mediano plazo, podía traerle la ayuda exterior que otorga el gobierno de Estados Unidos.

4. ANALISIS TEORICO DE LA DEPENDENCIA Y COMPLACENCIA EN LA POLITICA EXTERIOR DEL PERU.

Una vez hecha la revisión de los textos y autores que se han propuesto elaborar teorías sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior de los países dependientes, creo que queda en evidencia la fuerte influencia que la teoría de la dependencia; aquí me refiero a la corriente representada por Cardozo y Faletto (1978), han tenido en los análisis y evaluaciones de la política exterior de los países que se insertan de manera periférica en el ordenamiento mundial. La inserción en una forma subordinada condiciona el accionar y la política exterior frente al núcleo dominante¹³

En tal sentido, un análisis tradicional de la política exterior y del proceso de toma de decisiones, lo encontraremos en aquel planteamiento que señala la profunda dependencia que existe entre la política exterior de los países que integran el mundo desarrollado, el caso estudiado hace referencia a Estados Unidos, y los países que son dependientes debido a los estrechos vínculos comerciales que han logrado establecer con la potencia dominante. Neil R. Richardson (1976), se propone encontrar una explicación económica de la política internacional de los países dependientes, que él define como sumisa (y que la ubicaría en lo que se define como la teoría de la complacencia) en un orden mundial jerarquizado.

El paradigma Realista que utiliza Richardson, lo lleva a considerar el poder de las naciones a partir del tamaño de la población, productividad económica y fuerza militar. En consecuencia, Estados Unidos se constituye desde los años sesenta como el Estado nación dominante, habiendo adquirido las capacidades suficientes en los planos ya mencionados para así llegar a obtener y poder consolidar, una fuerte influencia sobre los países dependientes de sus políticas; sean éstas comerciales o las que se refieren a la entrega de ayuda económica o asistencia militar. Esto puede verse reforzado en las relaciones de EEUU con América Latina, si tomamos en cuenta la caída del "socialismo real" y la desaparición del bloque que neutralizó desde el fin de la Segunda Guerra, el accionar norteamericano y de sus aliados a escala mundial. Si a esto le añadimos el triunfo obtenido por EEUU y Occidente en la guerra del Golfo Pérsico, hecho que contribuyó decisivamente a la consolidación de lo que ha venido en llamarse el Nuevo Orden Mundial, encontraremos una instrumentalización de la política exterior de acuerdo a los intereses de la potencia dominante. A estos factores se les suma la aceptación e implementación por la mayor parte de los países de la región latinoamericana y, más específicamente de la subregión andina, del ajuste estructural como medio de acelerar y lograr la reforma económica e institucional.

La desigualdad existente entre los países integrantes del sistema mundial se inician en sus condiciones económicas. El

deterioro en los términos de intercambio da origen a capacidades diferenciadas que ocasionan unas relaciones económicas internacionales en los términos establecidos por la situación de dependencia. Al considerar la calidad de los productos y las cantidades que se exportan, Richardson propone que:

Nations that engage in substantial trade with a dominant partner should display compliant political behavior toward it. In more abstract language, the preceding exposition describes a hierarchical international system in which nations are differentially constrained according their rank. (op. cit. p:1099).

Richardson fundamenta la ampliación del grado de vulnerabilidad y complacencia de los países dependientes, al tomar en cuenta 4 factores que condicionan las relaciones económicas internacionales y ayudan a sujetar las decisiones en política exterior:

1. Development economic;
2. export dependence;
3. commodity concentration;
4. recipient concentration.

Si hacemos una comparación con los aspectos más relevantes de la situación en la que se encontraba el Perú en aquel momento, condiciones en las cuales tiene que negociar el otorgamiento de la

ayuda económica y la asistencia militar considerados en el Convenio Antidrogas, son las menos favorables para obtener una posición favorable a sus intereses. Si consideramos que la condición de subdesarrollo y alta dependencia de las exportaciones peruanas del mercado norteamericano (cerca del 45% del total exportado), y la imperiosa necesidad de constituirse como nación más favorecida por los apoyos que otorga EEUU, tenemos que la decisión de aceptar las sugerencias provenientes de los organismos decisores de política exterior norteamericanos es, desde una perspectiva de análisis dependientista, entendible.

En un trabajo posterior, Neil R. Richardson y Charles W Kegley (1980), nos muestran a través de la realización de un estudio longitudinal; consistente en revisar la votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante 24 años, la relación que se establece entre los países dependientes y los altamente desarrollados. Esta relación económica-comercial que incluye la importante presencia de características que permiten definirla como asimétrica, hace posible establecer lazos que hacen sensitivos y vulnerables a los países dependientes de las presiones que en política exterior provienen del mundo desarrollado. La relación asimétrica está fundamentada en la existencia de una política que ahora incluye los niveles de ayuda exterior, la inversión privada directa y las relaciones monetarias. Los resultados que obtienen en su investigación, los llevan a afirmar la correlación positiva existente entre dependencia y complacencia. Ahora bien, utilizando

las propuestas teóricas elaborados por Richardson y Kegley para analizar este primer caso, observaremos que la política exterior y las relaciones que se establecen con EEUU por el gobierno de Fujimori, se pueden definir como complacientes tomando en cuenta el grado de vulnerabilidad que en ese momento tenía el Estado peruano¹⁴.

Ahora bien, lo interesante de esta propuesta radica en que se obtiene una conclusión que apoya parcialmente la hipótesis formulada; además se relaciona con el segundo caso que he estudiado: que la dependencia económica con los elementos que la definen como asimétrica, tiene implicaciones en la política exterior, pero no necesariamente la primera determina la segunda (ibid. p:194). Los antecedentes empíricos para una posterior negación de la dependencia como elemento determinante en la formulación de una política exterior, comienza a ser formulado. En todo caso, la complacencia es la actitud tomada en el proceso de toma de decisiones y el elemento fundamental en la formulación de política exterior en los países dependientes. En el proceso decisional revisado existe un alineamiento con la política exterior norteamericana. En este momento puede añadirse una explicación final, aquella que sugiere que la interdependencia económica en condiciones de asimetría¹⁵ puede constituirse en algunos casos, como el que venimos estudiando, en un poderoso recurso político en manos del núcleo dominante (ibid. p:220).

Charles W. Kegley y Steven W. Hook en un trabajo posterior (1991) y continuando con la misma línea de análisis estudiaron la "Linkage Strategy" reaganiana, por ser ésta la nueva estrategia que se utilizó en la decisión de entregar la ayuda exterior con el objetivo de consolidar un apoyo a las posiciones, que formando parte de la política exterior de EEUU, es manifestada en diferentes foros internacionales. La administración Reagan trató de recuperar el apoyo perdido en las instituciones que dan forma a los distintos regímenes internacionales, pero la estrategia que se implementó no alcanzó los objetivos para los cuales fue diseñada. Si bien es cierto, y eso la investigación realizada lo confirmó, se encontró que los países que reciben mayor ayuda de EEUU son los que más decididamente apoyan las posiciones norteamericanas; es también cierto que las amenazas contenidas en el "Linkage Strategy", no contribuyeron a modificar las tendencias ya existentes sobre las decisiones que en política exterior toman un numeroso grupo de países dependientes.

Por último, se tiene que dentro de los países dependientes aquellos que tienen un menor desarrollo relativo, se muestran mucho más desafiantes de las posiciones norteamericanas que aquellos que tienen un nivel de mayor desarrollo relativo. Kegley y Hook concluyen señalando que en la formulación e implementación de la política exterior de los países dependientes, juegan intereses estratégicos más importantes que la simple amenaza lanzada para restringir la ayuda económica. En todo caso, la búsqueda de una

relación privilegiada por parte del gobierno peruano con EEUU, hace posible que las propuestas norteamericanas sean aceptadas sin mayor oposición.

La evidencia empírica que he utilizado me permite afirmar la viabilidad explicativa de la teoría de la complacencia en la decisión tomada por el gobierno de Fujimori. Esta teoría no puede ser separada, tal como el estudio de caso lo demuestra, de los planteamientos originalmente contenidos en la Teoría de la Dependencia en la versión elaborada por Cardozo y Faletto. La complacencia trata de explicar cierto tipo de decisiones en política exterior, a partir de la situación de dependencia en que se encuentra el país en estudio. La complacencia, tomando la definición utilizada por Jeanne Hey (1993) viene a ser aquella política exterior que es dictada por el Estado poderoso al débil tomando en cuenta la superioridad económica que tiene el primero. Esta teoría al engarzarse con la tradición Realista, evalúa el poderío de los Estados Nación tomando en cuenta sus recursos económicos y militares como las principales fuentes en su constitución como poder global. En tal sentido, la posibilidad realmente existente para ser sancionados o recompensados por la potencia dominante, marca la política exterior de los países dependientes.

5. INTENTO EXPLICATIVO BASADO EN LA ESCUELA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA.

La escuela organizacional-burocrática, fundada por Graham Allison (1969), se encarga de formular tres modelos explicativos en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Los del actor racional y el organizacional en este momento los dejamos de lado como modelos a utilizar en la explicación del caso en estudio. Más bien considero que el modelo denominado político-burocrático reúne las condiciones suficientes como para ser incorporado en el análisis y, por lo tanto, ser utilizado como herramienta explicativa del proceso habido en el Perú. Si se toman en cuenta los elementos contenidos en dicho modelo: las políticas internas de un gobierno; las percepciones; motivaciones; posiciones; poder y capacidad de maniobra de los actores comprometidos en el proceso; todos ellos en una constante interrelación, se encuentra que:

- a. la política económica del gobierno de Fujimori utiliza el ajuste estructural como programa para implementar la reforma institucional y económica, basándose
- b. en las motivaciones presidenciales de lograr tal reforma a través de las
- c. percepciones que visualizan dicha política, como la vía más expeditiva para alcanzar una modernidad similar a la occidental desde
- d. una posición de dependencia y subordinación en el orden

mundial, con un

e. escaso poder y capacidad de maniobra de los actores políticos y sociales comprometidos en el proceso, a raíz de la inestable situación política y económica del país.

La promoción y defensa de los derechos humanos es parte inherente de todo orden constitucionalmente establecido. Los intentos realizados para llegar a estructurarlos como un régimen internacional de derechos, significa la adhesión que tienen que hacer los diferentes Estados integrantes del sistema internacional, a los principios y programas contenidos en las cartas fundacionales de las principales instituciones internacionales; Organización de Estados Americanos y Organización de las Naciones Unidas. Las escasas posibilidades con que cuenta el derecho internacional para llegar a establecer sanciones efectivas contra los Estados poco respetuosos de tales derechos, significa aceptar la participación de otros mecanismos establecidos por fuera del derecho internacional; por ejemplo, un ordenamiento jurídico interno como el de EEUU, para encausar a los transgresores de la ley en el respeto del orden internacionalmente vigente y aceptado por la gran mayoría de Estados.

La necesidad de incorporarse a la comunidad de "naciones civilizadas y democráticas"; según lo establecido por Bernard Aronson, conduce a que los conocidos espacios constitutivos de la soberanía estatal se reduzcan en aras de alcanzar tal objetivo. El

caso peruano ilustra los riesgosos caminos tomados para tratar de establecer una relación aún más cercana y estable con el Estado Nación hegemónico a nivel mundial. Considero que este primer caso en estudio cumple con mostrar las características de un gobierno que se inclina por las condicionalidades provenientes de una jurisprudencia ajena a la propia, para así favorecer la ansiosa búsqueda iniciada para alcanzar la reinserción en el sistema económico internacional.

1.

NOTAS

1. "As a nation committed to freedom, equity and respect for the individual, the United States cannot condone repression in a region so historically and culturally connected to our own society, and where U.S. influence has been and remains important. Whenever Latin American's governments base themselves on force, and whenever there are significant violations of human rights, Latin America will be on the U.S. foreign policy agenda. It should be there, as well when the region's move toward democratic government makes possible meaningful U.S. support to consolidate human rights gains." (Lowenthal, 1990, p:36)

2. Comunicado del Departamento de Estado, resumido en el diario El Comercio y declaraciones de Robert Torricelli, exsenador demócrata por New Jersey y en ese momento presidente del Subcomité de Relaciones Exteriores para el Hemisferio Occidental.

3. La importancia de las ONGs que trabajan en el campo de los derechos humanos y en problemas ambientales, han tenido una importancia trascendental en mejorar y cambiar las políticas internacionales sobre estos temas. Al constituirse como nuevos actores, las ONGs proveen información, dan curso a nuevas ideas y forman lobbies para impulsar determinados cambios políticos (Forsythe, 1984, p:46). La cada vez más importante presencia de estas instituciones a nivel internacional, otorgan un fuerte apoyo al régimen internacional (en formación) de derechos humanos y ayudan a consolidar nuevas formas de participación política en los países que a él se adscriben.

La inscripción de estos actores dentro de lo que pueden ser los nuevos movimientos sociales, ayudan a entender el impacto que han tenido en la política interna de distintos países. la capacidad de los actores no estatales para generar ideas, movilizar a las personas y trasladar nuevos puntos de vista a la política, más el identificar nuevos problemas a nivel de las instituciones, respaldan su importancia en las políticas nacionales. Todo lo mencionado se ve reforzado por la información que reúnen, producto de la labor de investigación que realizan y de los vínculos que establecen con las personas que han sufrido permanentes violaciones de sus derechos. (Keck y Sicking: 1992, p:7 y ss).

4. Diario La República, 1 de agosto de 1991.

5. Editorial del New Ycrk Times reproducido en el diario El Comercio, 8/8/91.

6. Declaraciones presidenciales reproducidas en el diario Expreso del 13/8/91

7. Expreso, 18/8/91

8. El Comercio, 7/9/91

9. El Comercio 15/9/91

10. La República, 25/9/91

11. La República, 26/9/91

12. Documento resenado en el diario Expreso, 29/9/91.

13. Este tipo de política podemos integrarla en lo que Cardozo y Faletto definen como el "low profile" o "sumisa aceptación de los objetivos norteamericanos en el reacomodo del orden internacional" (Cardozo y Faletto; 1978, p: 186 y ss).

14. Es necesario mencionar que la definición de sensibilidad y vulnerabilidad utilizada por Richardson y Kegley, es diferente a la formulada por Keohane y Nye que hemos dado en el capítulo anterior.- ver nota

15. Un análisis que utiliza la noción de sistema internacional asimétrico; entendido éste como el que permite la coexistencia entre países poderosos y débiles y en donde se presenta el intercambio entre desiguales; característica por lo demás inherente a las relaciones entre el Perú y EEUU, es el utilizado por David Scott Palmer (1993, p:2 y ss). La profundización de los problemas internos, crisis económica, terrorismo, narcotráfico, aumento de la corrupción, contribuyeron a incrementar la vulnerabilidad del Perú en el contexto internacional. El gobierno de Alberto Fujimori trata de mejorar las relaciones con EEUU en los campos que fueron descuidados por el gobierno de Alan García, pero adquiere ribetes de enfrentamiento cuando se trata de cambiar la estrategia en la guerra contra las drogas. La firmeza de la posición peruana en este punto de negociación fue tan fuerte, que indujo al gobierno norteamericano a tomar en cuenta gran parte de las propuestas peruanas y terminar por aceptar los puntos propuestos por el gobierno peruano. La asimetría en las relaciones internacionales funcionó, pero esta vez en un sentido inverso ya que se tomó un problema que se definía como de seguridad nacional dentro de la estrategia global norteamericana, para negociar y darle un nuevo contenido a la estrategia utilizada en la lucha contra el narcotráfico y la subversión.