

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO ECUADOR
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2014-2016

**Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Seguridad y Derechos Humanos**

El rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008)

Kendra Dominique Carrión Vivar

Asesor: Raúl Salgado Espinoza, PhD

Lectores: Cécile Mouly, PhD y Marco Vinicio Méndez Coto

Quito, febrero de 2017

A mi familia con amor y agradecimiento

Let us never forget that government is ourselves and not an alien power over us. The ultimate rulers of our democracy are not President and senator and congressmen and government officials, but the voters of this country.

Franklin D. Roosevelt

Tabla de contenidos

Resumen.....	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Capítulo 1	14
Marco conceptual	14
1. El constructivismo como una forma alternativa de entender la realidad.....	14
1.1 Premisas centrales del constructivismo	16
1.2 Tipos de constructivismo.....	19
2. Los organismos internacionales como agentes de cambios a nivel intraestatal	27
3. Los modelos de resolución de conflictos.....	33
4. Conclusión.....	43
Capítulo 2	46
La OEA y la defensa de la democracia en las Américas	46
1. La democracia como elemento central del nacimiento de la OEA.....	47
2. La OEA y el compromiso con la democracia en el contexto de la Guerra Fría	49
3. Los años 90 y la renovación del compromiso hemisférico con la democracia	51
4. La democracia nacional como base de la democracia regional: el Protocolo de Washington	54
5. El Nuevo siglo y el fortalecimiento del compromiso con la democracia	56
6. Conclusión.....	61
Capítulo 3	63
La OEA en Perú: entre la crisis electoral y el caos institucional.....	63
1. Diez años de turbulencia: Fujimori, su ambición de poder y el declive de la democracia peruana	64
1.1 El ascenso de Fujimori, el autogolpe y el inicio de las laceraciones a una joven democracia	64
1.2 El segundo mandato de Fujimori y una OEA que observa pero no actúa	70
2. La crisis política del año 2000 y la transformación del rol de la OEA en Perú	78
3. De la observación a la acción: la OEA y la redemocratización del Perú	82
3.1 El establecimiento de la Mesa de Diálogo y el protagonismo de la OEA.....	86
3.2 La consolidación de la Mesa, la concreción de acuerdos y la transición hacia la democracia.....	89
4. El rol de la OEA en el éxito de la Mesa de Diálogo en Perú	93
5. Conclusión	96

Capítulo 4	99
La OEA en el marco de la transición institucional boliviana	99
1. Bolivia y la institucionalización de un sistema excluyente	100
2. La OEA y la promoción de la democracia en el marco de una sociedad asimétrica	109
3. Morales y la transformación del escenario político boliviano.....	111
4. Tras el desgaste, llega a Bolivia el esperado Diálogo Nacional	122
5. El Diálogo Nacional como prueba decisiva para la OEA.....	125
6. Conclusión.....	130
Conclusiones	132
ANEXOS.....	141
ANEXO 1 – Codificación de documentos	142
ANEXO II – Transcripción de entrevistas	146
Lista de referencias.....	162

Ilustraciones

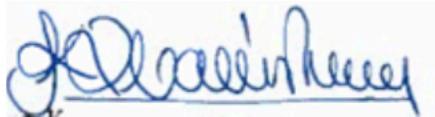
Tabla 1.1	Clasificación del constructivismo según Hopf	20
Tabla 1.2	Clasificación de los actos del habla	26
Tabla 1.3	Características del estudio de la resolución del conflicto	34
Figura 1.1	Árbol de conflicto	36
Figura 1.2	Modelo piramidal de Galtung	38
Figura 1.3	Modelo de escalación y desescalación del conflicto	38
Tabla 1.4	Características del diálogo democrático	43
Figura 3.1	Árbol de conflicto para el caso peruano	74
Figura 3.2	Modelo piramidal de Galtung para el caso peruano	75
Figura 3.3	Línea del tiempo del conflicto peruano, años 1990-2000	77
Figura 3.4	Cinco áreas para el fortalecimiento de la democracia en Perú	84
Figura 3.5	Composición de la Mesa de Diálogo en Perú	87
Figura 3.6	Línea del tiempo del conflicto peruano, años 2000-2001	92
Figura 4.1	Mapa político de Bolivia	101
Figura 4.2	Modelo de conflictos de Galtung para el caso boliviano	102
Tabla 4.1	Variación del PIB per cápita en América Latina 1990-2003	107
Figura 4.3	Árbol de conflicto para el caso boliviano	113
Figura 4.4	Línea del tiempo del conflicto boliviano años 2006-2007	118
Figura 4.5	Línea del tiempo del conflicto boliviano año 2008	121
Figura 4.6	Dimensiones que facilitaron la solución del conflicto boliviano	124
Tabla 5.1	Semejanzas del rol de la OEA en Perú y Bolivia	138
Tabla 5.2	Diferencias del rol de la OEA en Perú (2000) y Bolivia (2008)	139

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Kendra Dominique Carrión Vivar, autora de la tesis titulada **“El rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008)”** declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de **Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos** concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2017



Kendra Dominique Carrión Vivar

Resumen

Este estudio exploró y analizó el rol de la Organización de los Estados Americanos en el éxito de procesos de resolución de conflicto a nivel intraestatal, específicamente en dos casos de estudio: las mesas de diálogo de Perú, llevada a cabo en el año 2000, y Bolivia, efectuada en el año 2008. El objetivo de esta investigación fue 1) analizar en qué contexto intervino la organización, 2) evaluar cómo se transformaron las relaciones entre las partes en conflicto tras su llegada, y 3) identificar las contribuciones del organismo regional a la concreción de acuerdos duraderos. De la mano de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales, este estudio empleó una metodología de tipo interpretativa y se sirvió de entrevistas y análisis de documentos para recopilar los datos. Mediante el análisis de los casos con el árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al. (2000), el estudio arrojó que el rol de la OEA en ambos casos se enmarcó en herramientas legales que avalaron su intervención. Sin embargo, esta varió en función de su posición como institución reforzada o retada, según el esquema de complejidad de regímenes de Alexander Betts (2013). En este sentido, mientras que para el caso de Perú la presencia y el rol activo del organismo fueron esenciales para la resolución de la crisis política y le dieron un rol protagonista, en Bolivia se jugó un rol de mediación más tradicional que se limitó a la apertura de canales de diálogo y a una observación que –junto a la presencia de otros organismos internacionales- le imprimió legitimidad al proceso.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a mis padres, Gabriela y Eduardo, por siempre haber confiado en mí y por haberme impulsado siempre a soñar y trabajar por mis metas. A mi hermano Gabriel, por siempre darme ánimos y motivarme a seguir trabajando. Gracias por todo el amor. A mi maestro, Raúl, por su paciencia, tiempo y consejos. Por último, a todos mis entrevistados, sin los cuales no hubiera sido posible recolectar los valiosos datos que me han permitido aprender y descubrir más sobre el rol de los organismos internacionales en la resolución de conflictos intraestatales.

Introducción

El campo de la resolución de conflictos en Relaciones Internacionales ha sido copado por numerosos estudios que se enfocan exclusivamente en aquellos de tipo violento, sobre todo ante su proliferación desde el fin de la Guerra Fría, especialmente a nivel intraestatal (Levinger 2013, 11-28; Bercovitch y Jackson 2012, 1-16). No obstante, a pesar de la importancia que denotan los conflictos violentos, es imperativo tomar en cuenta aquellos que no necesariamente escalan hasta esa etapa, pero que de igual manera son capaces de sacudir y sumir a sociedades en períodos de profunda inestabilidad. De todas formas, aunque no estalle una guerra civil, el conflicto es un elemento central y permanente en la condición humana (Levinger 2013, 11-28).

La resolución de un conflicto intraestatal no violento puede llegar a través de diferentes mecanismos. No obstante, los estudios en este campo evidencian que, más que nunca, los conflictos están siendo resueltos a través de la mediación y la negociación, y que las organizaciones internacionales están jugando un rol cada vez más importante en estos procesos (Bercovitch y Jackson 2012; Dahl Thruelsen 2009, 1). Por lo tanto, la presente investigación se enmarca en el campo de la resolución de conflictos intraestatales con la ayuda y acompañamiento de organismos internacionales, específicamente, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008).

Se ha tomado a la OEA como organización de estudio en el contexto de una serie de críticas realizadas hacia el organismo por parte de varios países de la región que buscan debilitar el Sistema Interamericano a través de la creación de nuevas instituciones regionales, así como del desprestigio que ha sufrido la organización al ver su actuar limitado en varias crisis hemisféricas. No obstante estos factores coyunturales, la OEA continúa siendo uno de los organismos internacionales más antiguos del mundo y posee un alto grado de institucionalización que lo faculta para actuar en pos de la defensa de la democracia en el hemisferio.

En este sentido, este organismo ha sido capaz de consolidarse como un importante intermediario en las negociaciones políticas a nivel intraestatal, habiendo apoyado varios procesos que han promovido valores, actitudes y prácticas que impulsan la inclusión, colaboración, participación ciudadana y la toma de decisiones consensuales que han permitido superar pugnas dentro de varios Estados miembros. De esta forma, en cuanto al campo de la

resolución de conflictos, la OEA ha logrado posicionarse como un interlocutor válido al que los propios Estados han recurrido con el fin de encontrar ayuda para la superación de crisis.

En el contexto de la Mesa de Diálogo de Perú, la OEA asistió en un proceso de construcción de consenso y democratización luego de la crisis electoral del año 2000, en la cual la elección fraudulenta del presidente Alberto Fujimori resultó en descontento y protestas generalizadas que desembocaron en un estancamiento político entre la alianza gobernante y la oposición, que incluso generó la amenaza de la intervención militar para romper el *impasse*. Es particularmente interesante lo que logró el foro hemisférico en este caso, pues su imagen se vio afectada tras las numerosas y fallidas misiones de observación que se realizaron en la década anterior a la detonación del conflicto. No obstante, su estatus de institución reforzada en la época la consolidó como el foro de elección de los Estados miembros para defender la democracia en la región y ayudar a Perú a resolver esta crisis. Ante el desgaste de la situación en el Perú, la Mesa se constituyó como un foro esencial para mermar la polarización de los actores políticos y llegó a llenar un vacío institucional ante la renuncia del presidente Fujimori.

De otro lado, en el caso boliviano, el gobierno de Evo Morales solicitó ayuda a la organización para facilitar el diálogo y concretar un consenso con la oposición frente a las confrontaciones que se dieron entre los principales actores políticos (grupos sociales, autoridades regionales y oposición política) en términos de ideas y acciones ante la implementación de cambios estructurales profundos, los cuales se instaurarían en una nueva Constitución. La OEA llegó a Bolivia, de hecho, luego que el proceso constituyente se estancara por años y el nivel de polarización política y social conllevaran a la masacre de Pando, donde se registraron varios muertos. Su rol en este proceso de diálogo fue el de imprimir legitimidad a las conversaciones y el de abrir canales entre las partes en conflicto a efectos de conseguir acuerdos que permitieran la aprobación de una nueva Carta Magna, la refundación del Estado boliviano y la generación de condiciones que conlleven la igualdad social.

Tomando en cuenta la definición de Ishikawa, quien considera el éxito del diálogo como la producción de resultados que adoptan la forma de pactos sociales o acuerdos firmados por las partes, los cuales son cumplidos luego de suscritos (Ishikawa 2004, 17), los casos de Perú y Bolivia son considerados como ejemplos “exitosos” de la intervención de la OEA. En este sentido, ambos procesos lograron que estas crisis pudieran ser superadas a través de la

consecución de acuerdos que han perdurado desde su implementación. No obstante, la literatura existente no se enfoca exclusivamente en el rol de la organización en el éxito de estos diálogos y cómo estos coadyuvaron a la promoción de la democracia, sino que evalúa cada caso desde perspectivas más enfocadas en la ciencia política o el derecho y que, por tanto, nos presentan una perspectiva más holística que describe la evolución de los procesos de diálogo y determina su éxito en función de aristas distintas al involucramiento del organismo regional. De otro lado, si bien investigaciones recientes reconocen la importancia del rol de los organismos regionales en la promoción y fortalecimiento de la democracia, la mayoría de estas se enfocan en Europa.

Por lo tanto, investigar cuál fue el rol de la OEA en dicho éxito podrá dar luz no solo al rol activo que pueden tomar los organismos internacionales, más allá de la teoría, sino que además contribuirá al debate sobre la funcionalidad de la OEA y sobre la necesidad del fortalecimiento de mecanismos regionales de resolución pacífica de controversias no violentas, aplicables tanto a nivel inter como intraestatal. Asimismo, los resultados de la investigación permitirán apoyar estudios futuros que planeen develar los mecanismos que un organismo internacional puede emplear en miras de apoyar la resolución de conflictos intraestatales y consolidar el conocimiento académico en esta rama. De igual manera, la investigación puede dar pie al estudio de la intervención de la OEA en otros países en donde los procesos no hayan sido necesariamente exitosos, generando la posibilidad de estudios comparativos. Finalmente, la metodología aplicada en la presente investigación puede ser replicada en el estudio de intervención de otros organismos internacionales en contextos regionales diferentes al americano. En este sentido, el principal impacto de este estudio se generará en la comunidad académica, pero también puede servir como elemento de consideración y referencia ante una posible reforma de la Organización de Estados Americanos.

La pregunta que guió el desarrollo de la presente investigación es: “¿Cuál fue el rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008)?” Este cuestionamiento se centra en develar el accionar de la organización en pos de crear un ambiente propicio para la resolución de ambas controversias. En este sentido, la pregunta delimita la investigación a dos casos de estudio (Perú y Bolivia) y a dos procesos específicos (las Mesas de Diálogo del año 2000 en el caso peruano, y del año 2008 en el caso de Bolivia). Es importante resaltar que la pregunta no asume que la intervención de la OEA haya sido un factor directo para lograr el éxito de ambos procesos de diálogo, sino que busca definir el rol adoptado por la misión del

organismo a efectos de contribuir a la construcción de paz. En este contexto, el objetivo central de la investigación es: “Analizar el rol de la Organización de Estados Americanos en el marco de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008)”. No se plantearon hipótesis en virtud de que no se contó con una predicción que responda a la pregunta central del estudio y en apego a la metodología seleccionada.

La investigación cuenta, asimismo, con tres preguntas subsidiarias que permitieron encaminar el estudio hacia una respuesta concreta. La primera pregunta es: “¿Cómo contribuyó la OEA a la transformación positiva de la relación entre las partes en conflicto?”, y corresponde al primer objetivo subsidiario que es “Analizar la evolución de la relación entre las partes en conflicto en ambos casos de estudio luego de la intervención de la OEA”. La segunda pregunta subsidiaria es: “¿Cómo contribuyó la OEA a la concreción de acuerdos duraderos?” y está ligada al segundo objetivo subsidiario de la investigación, el cual busca “Analizar las acciones del organismo en pos de lograr compromisos entre las partes que permitieron que sus acuerdos se consoliden y perduren en el tiempo”.

Finalmente se ha decidido plantear una tercera pregunta subsidiaria: “¿Cuáles fueron las similitudes y diferencias entre los modus operandi de la OEA, en los casos de Perú (2000) y Bolivia (2008), que incidieron su rol en el éxito de los diálogos nacionales?”, la cual busca “Identificar y analizar posibles patrones de comportamiento, o la falta de ellos, de la OEA en los casos de estudio, los cuales –como elementos que conforman el rol de la organización– hayan podido determinar su contribución al éxito de los procesos peruano y boliviano”.

La presente investigación está fundamentada en la teoría constructivista, la cual se enfoca en la manera en que los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente, así como la naturaleza socialmente construida de los actores, sus identidades e intereses, y en la importancia de los factores ideacionales, normativos y discursivos que moldean la realidad política. Adler (citado en Jackson 2009, 172-190) señala que el constructivismo ocupa un espacio único entre los acercamientos racionalistas e interpretativistas del estudio de la política internacional, por lo que ofrece la posibilidad de realizar un análisis a través del entendimiento holístico y multidimensional de procesos como la guerra, el conflicto y la resolución de conflictos.

La teoría constructivista permite tomar en cuenta una serie de elementos obviados por las teorías clásicas, como los antecedentes históricos y la naturaleza constitutiva de las estructuras y los agentes, la naturaleza socialmente construida de las identidades, intereses y

estructuras, el rol de los factores discursivos y el rol clave que juegan ciertas élites y otros agentes de conflicto en la construcción y manipulación de identidades. En este sentido, el trabajo de Michael Barnett y Martha Finnemore (2004) resulta de vital importancia pues presenta una visión constructivista desde la cual las organizaciones internacionales contribuyen a la construcción social de las percepciones que los actores tienen de sus intereses. Al entender a las organizaciones internacionales como agentes que, a través de la difusión de normas, pueden generar cambios políticos a nivel intraestatal, el trabajo de Finnemore y Sikkink (1998) ayudó a identificar factores clave sobre cómo la OEA contribuyó a mejorar las relaciones entre las partes en conflicto en Perú y en Bolivia, así como a la concreción de acuerdos que lograron consolidarse en el tiempo.

Por otro lado, la teorización en el campo de la resolución de conflictos, que también apoyará el desarrollo de la presente investigación, se ha concebido, como lo explican Ramsbotham, Miall y Woodhouse (2011, 396), como una conversación “interna” entre los analistas de visión sea pluralista o cosmopolita de la resolución de conflictos y una conversación “externa” con la crítica realista, la crítica de la teoría crítica y la crítica post-estructuralista. Estas teorías permiten considerar elementos como los mecanismos que se pueden utilizar para la transformación de conflictos mediante el reconocimiento mutuo de las partes en cuanto a sus demandas, objetivos y reclamos. Desde los años 50, la tradición de este campo de estudio se identifica tanto con la idea de una (1) sociedad internacional de Estados, en donde el principio organizador es el orden internacional protegido por la norma de no intervención, que preserva los valores plurales de cualquier dominación externa (pluralismo), y que se identifica con la resolución de conflictos; y como con la idea de una (2) comunidad global, en donde el principio organizador es la justicia cosmopolita que se implementa a través de estructuras reformadas de gobernanza global (cosmopolitismo), que se identifica con la transformación de conflictos (Ramsbotham, Miall y Woodhouse 2011, 396-397).

Para analizar a profundidad los casos, fue imperativa la consideración del modelo de árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al. (2000) que permite identificar las raíces, detonantes y núcleo de un conflicto a efectos de comprender, mediante su análisis, cómo contribuyeron a crear situaciones de polarización. De igual forma fue importante realizar la distinción entre los tres tipos de violencia identificados por Galtung (2010) a efectos de comprender mejor las situaciones que se generaron en Perú y en Bolivia, las contradicciones que llevaron a un escalamiento del conflicto y la elección del mecanismo de resolución de los mismos en pos de una transformación que garantice una paz duradera. De igual manera, modelos como la

pirámide propuesta por John Paul Lederach (2008), en la cual se identifican los tipos de actores en un conflicto y los mecanismos que se pueden utilizar en cada nivel para construir paz de manera efectiva, contribuyeron a realizar un mejor análisis y a la consecución de los objetivos de la investigación. Por último, de vital importancia fue la consideración de la teoría de Alexander Betts (2013) sobre los organismos reforzados y retados, la cual dio una nueva óptica para la explicación de las acciones de la OEA en los casos de estudio y abrió la puerta a nuevos cuestionamientos que pueden ser puestos a prueba en futuras investigaciones.

Metodología

Sprinz y Wolinsky-Nahmias (2007, 4) definen a la metodología como las maneras estructuradas o codificadas para probar teorías; tomando esto en cuenta y de acuerdo a la perspectiva teórica constructivista que apoya la realización de este trabajo, se optó por la utilización de una metodología post-positivista de tipo cualitativo. Como lo establece Mohd Noor (2008, 162), la elección de los métodos de investigación depende estrechamente de la naturaleza del problema de estudio. En este sentido, el post-positivismo se encarga de estudiar la realidad socialmente construida, a diferencia del positivismo, rama que enfatiza el modelo de las ciencias naturales en el cual la realidad es estudiada de manera objetiva. Por consiguiente, permitió abarcar de manera más holística los estudios de caso seleccionados para la presente investigación. Por su parte, la investigación de tipo cualitativo, al enfocar su atención en los procesos y significados que usualmente no son examinados por los métodos cuantitativos, permitió encaminar la investigación hacia la respuesta de las preguntas planteadas pues, más que ratificar o falsificar una hipótesis, se busca entender e interpretar el rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú y Bolivia.

El diseño de la investigación, según Miles & Huberman (1994, 16), se puede entender como una reducción de datos de manera anticipada, puesto que la elección de la metodología y las herramientas delimitan el análisis que se realizará posteriormente en base a la identificación de los aspectos también delineados por las preguntas de investigación. En este contexto, se ha seleccionado el método del estudio de caso, pues presenta varias ventajas en relación a los objetivos planteados previamente, incluyendo la identificación de aspectos que hayan podido ser previamente omitidos, el desarrollo de explicaciones particulares de casos específicos, la identificación de posibles patrones que nos lleven a la concreción de modelos o bien, la identificación de nuevas preguntas gracias a la combinación de la deducción e inducción (Sprinz y Wolinsky-Nahmias 2007, 19). Es importante notar que el uso del estudio de caso

también cuenta con limitaciones, sobre todo en cuanto a la selección de los casos y los posibles sesgos que el investigador tenga hacia ellos, como lo notan Sprinz y Wolinsky-Nahmias (2007, 19). A esto debemos sumar el factor que los resultados pueden generalizarse únicamente bajo condiciones específicas. No obstante, esto no se considera una limitación para la presente investigación, puesto que lo que se pretende es que la metodología pueda ser replicada en otros casos y no precisamente replicar los resultados de los análisis que se realizaron.

Aclarado esto, para la selección de los casos de estudio se ha tomado en consideración la definición adoptada por Sprinz y Wolinsky-Nahmias (2007, 20), la cual asegura que un caso es una clase de eventos de interés para el investigador y su estudio es el análisis de un hecho histórico seleccionado por el investigador. En este sentido, la elección del estudio de caso como método de investigación se ha centrado en cómo puede ayudar a entender cómo la teoría explica de manera precisa los procesos y resultados de casos particulares, concretamente el rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008).

Tomando como referencia la definición de éxito de Ishikawa (2004, 17) y considerando los procesos de diálogo apoyados por la OEA durante los últimos veinte años, se decidió tomar los casos de Perú y de Bolivia al ser dos de los procesos “exitosos” en cuanto a la producción de resultados concretados en la firma de pactos sociales o acuerdos y su cumplimiento. Este elemento coincide con lo resaltado por Sprinz y Wolinsky-Nahmias (2007, 29) en cuanto al diseño de una investigación de estudio de caso, pues se debe seleccionar el caso en referencia a su adecuación con la teoría y los conceptos. Además de este factor, los dos procesos seleccionados llaman la atención de la autora en cuanto a la heterogeneidad de las situaciones, en el caso peruano una crisis por la tentativa de permanecer en el poder por parte de Fujimori, y en el caso boliviano, una crisis social y política desatada tras un proceso democrático. De otro lado, también está la posibilidad de encontrar patrones en el rol del organismo internacional los cuales hayan permitido su respectivo éxito, tomando en cuenta lo mencionado por Moore (2007, 9) en cuanto a que el estudio de caso nos explica el porqué de la validez de las teorías, a diferencia de un estudio con N casos, el cual solo ratificaría o descartaría dicha validez. Es importante notar que no se pretendió realizar un estudio comparativo de los procesos de diálogo nacional en ambos países. No obstante, su estudio individual permitió la realización de una comparación que podría dar pie al descubrimiento de

patrones que permitan realizar posteriores estudios comparativos en pos de una modelización con respecto del rol de la OEA en el éxito de otros procesos de diálogo nacional.

En cuanto a las herramientas de recolección de datos, se ha tomado en consideración que su selección implica limitaciones en las conclusiones a las que se llegue, como lo mencionan Miles y Huberman (1994, 27). Por lo mismo, se han tomado dos herramientas que, mediante el contraste, se vuelven complementarias, puesto que presentan diferentes perspectivas sobre el rol de la OEA en los casos seleccionados, permitiendo realizar inferencias y potenciar la precisión de las conclusiones. Al ser el estudio de caso una investigación empírica de un fenómeno en el contexto de la realidad, a través del uso de diferentes fuentes de evidencia (Mohd Noor 2008, 1602), se ha optado por la realización de entrevistas y el análisis de documentos como las herramientas de recolección de datos del presente estudio.

Como lo afirma Seidman (2013, 7), las entrevistas constituyen una manera de conocer. En una entrevista, los sujetos seleccionan detalles relevantes de su experiencia en relación a un hecho en concreto y, a través de las palabras y minucias que los entrevistados seleccionan, el investigador tiene acceso a los hechos sociales más complicados, pues estos hechos están basados en esa misma experiencia individual, alineándose también con la teoría constructivista que apoya la investigación. Seidman asegura que las entrevistas consisten en un modo básico de investigación. En este sentido, la mayoría de los hechos históricos han sido recolectados a través de la compilación de las experiencias de las personas (Seidman 2013, 9).

La esencia de una entrevista es conocer y entender cómo los individuos entrevistados entendieron el objeto de estudio. Con este efecto, es el investigador quien selecciona a los sujetos a entrevistar en función de su interés en el valor de las historias de los individuos seleccionados. De hecho para Seidman (2013, 9) el interés es uno de los aspectos clave para el uso de esta herramienta de recolección de datos. Creswell (2009, 178) añade que los participantes son seleccionados en función de la contribución que puedan realizar al investigador en cuanto al entendimiento del problema y sus preguntas de investigación. Además, factores como los identificados por Miles & Huberman (1994), especialmente el proceso (los eventos por los cuales pasan los individuos en un determinado entorno), contribuirán a este entendimiento. Es importante destacar que la realización de entrevistas conlleva dificultades, especialmente de tiempo y, a veces, dinero, por lo que es necesario que el investigador establezca las maneras a través de las cuales accederá a sus entrevistados, algunos de los cuales no conoce previamente. Sin embargo, se ha considerado que las ventajas

de esta herramienta se sobreponen a las dificultades que conlleva realizarlas, especialmente por su utilidad al ser los sujetos entrevistados individuos que son cercanos con ambos procesos de diálogo y conocen la organización estudiada, por lo cual pueden contribuir con perspectivas únicas que podrán enriquecer la investigación en el marco del direccionamiento que le dan los objetivos, ya que, al hablar de procesos que ya concluyeron, herramientas como la observación participativa quedan descartadas. A priori se conoce que la realización de entrevistas implica que la información puede ser sesgada, por lo cual se utilizó el análisis de documentos a efectos de mitigar la subjetividad de las conclusiones a través de la triangulación de los datos obtenidos de ambas herramientas.

En conocimiento de los factores que potencian y limitan las entrevistas, se seleccionó a ocho expertos que, por su experiencia y sus cargos, contribuyeron al avance de esta investigación. Para el caso de Perú se entrevistó al profesor Thomas Legler, especialista en Relaciones Internacionales, Política y Desarrollo Latinoamericano, así como en la OEA y el Sistema Interamericano. Actualmente se desempeña como investigador en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Sus numerosas publicaciones sobre la OEA y la resolución de conflictos y, particularmente sobre el caso peruano, denotan su experticia en el proceso que ahí se desarrolló y permitieron develar parte del rol del organismo en el éxito de esa mesa de diálogo.

Otro importante académico en la rama que participó de este estudio fue Vicente Torrijos, Profesor Emérito en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en Colombia. Su investigación ha estado enfocada en la gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad, así como en el área de crisis, paz y conflictos. Al ser un experto en el campo de resolución de conflictos, mas no particularmente sobre la OEA, Torrijos pudo dar una visión más objetiva del rol del organismo en este caso. Su contribución fue crucial para enlazar los hechos con la teoría. Finalmente, se logró conseguir el apoyo de Jennifer McCoy, Profesora Distinguida de Ciencia Política de Georgia State University. La importancia de la entrevista realizada a McCoy radica en su experticia en la mediación de crisis políticas por parte de organismos regionales y en el hecho de que, además de ser una prestigiosa académica, trabajó en el Centro Carter y organizó varias misiones de observación electoral, entre ellas, a Perú y a Bolivia. McCoy también contribuyó a la formación de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana, junto a varios funcionarios del hemisferio, quienes promovieron la defensa de la democracia y los derechos humanos en las Américas.

Para el caso de Bolivia se decidió entrevistar a Alejandro Nató, mediador y especialista en gestión de conflictos públicos. Actualmente se desempeña como presidente del Centro Internacional para el Estudio de la Democracia y la Paz Social y, además, está a cargo de Gestión de Conflictos de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. La experiencia de Nató resultó importante para el presente estudio, en función que fue representante permanente del Centro Carter en Bolivia entre 2008 y 2010, así como observador electoral de aquella institución en el país del Altiplano. Al estar presente en Bolivia durante el conflicto, su perspectiva como observador de una institución independiente de la estudiada resultó central para responder a las preguntas de esta investigación. Asimismo, se entrevistó a Armando Ortuño, quien fuera ministro de Planificación de Bolivia, embajador de ese país ante la Unión Europea y, al momento del diálogo nacional, asesor *senior* del PNUD. Al haber sido funcionario del Gobierno boliviano, Ortuño tiene conocimiento del funcionamiento del sistema político del país, las características de la sociedad boliviana y de las causas del estallido del conflicto.

El apoyo de Vanessa Gallardo, politóloga boliviana, también fue de fundamental apoyo para el presente trabajo. Aunque las conversaciones con ella no fueron grabadas, a petición de la entrevistada, lo cierto es que su conocimiento sobre el sistema político boliviano facilitó el entendimiento de la evolución del país en los niveles económico, social y político, la fragmentación histórica de la sociedad boliviana y las perspectivas del país tras la llegada de Evo Morales. En esta misma línea, la socióloga y candidata a PhD Soledad Stoessel se sumó a las contribuciones en este caso de estudio. Al haber hecho varias etnografías sobre el sistema político y social de Bolivia, proveyó de más elementos del funcionamiento de la comunidad boliviana. Si bien la recolección de su experiencia fue propiciada mediante una conversación informal, Stoessel dio luz a varios aspectos de este caso. Por último, se seleccionó a Gastón Ain, quien fue asesor político de varias misiones de la OEA, entre ellas la de Bolivia, por lo que su participación proveyó de datos importantes para la investigación al ser un *insider*. Además, la experiencia de Ain en el fortalecimiento de la democracia, la restauración de lazos diplomáticos y la mediación en varios procesos de diálogo garantizan su manejo del funcionamiento de la OEA. Asimismo, el conocimiento académico de Ain también contribuyó a un mejor direccionamiento de la investigación, a pesar que las conversaciones también fueron informales, en virtud de su apretada agenda. Es importante aclarar que estas personas fueron seleccionadas con anterioridad por sus antecedentes tanto en el campo académico como práctico.

Las entrevistas fueron realizadas en vivo o vía Skype, previo contacto vía correo electrónico con los entrevistados, a efectos de poder visualizar las expresiones de los sujetos de investigación. Varios de ellos, sin embargo, se limitaron a responder por escrito y, aunque no se pudo visualizar sus expresiones, sus respuestas fueron de vital ayuda para la generación de conocimiento en este campo. Se realizaron preguntas abiertas, apegadas estrictamente a los objetivos de investigación, a efecto que los entrevistados pudieran relatar su experiencia en ambos procesos de diálogo y arrojar datos específicos sobre el rol de la OEA en el éxito de ambos.

Con el propósito de contrastar la información proporcionada por los entrevistados, se decidió utilizar otra herramienta de recolección de datos: el análisis de documentos. Como lo apunta Carol Grbich, el análisis de documentos es un método de codificación y categorización sistemática que se puede utilizar para explorar información textual a efectos de identificar las tendencias y patrones de palabras utilizadas, su frecuencia, su relación y las estructuras y discursos de comunicación (Grbich 2009, 111). En este sentido, el análisis de documentos nos permitió, en función de las preguntas de investigación, buscar evidencia del rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008). Una de las fortalezas de esta técnica es que, a diferencia de las entrevistas, se puede acceder a la información más de una vez, los documentos representan información que ya está compilada y, al estar ya escritos, evitan al investigador el tener que transcribirlos (Creswell 2009, 180). No obstante, esta herramienta requiere de la revisión meticulosa y repetida de los documentos, pues a primera vista puede haber elementos que se obvian. Asimismo, no todos los documentos serán completos en cuanto a la provisión de información y muchos otros puede que no contengan aquella indispensable para la realización de la investigación (Creswell 2009, 180). Por otro lado, Grbich sugiere que un simple conteo numérico puede darnos una visión superficial, mientras que una codificación temática carece de los detalles numéricos que podrían estructurar los datos (Grbich 2009, 112).

Se seleccionaron varios documentos para iniciar dicho proceso de triangulación, principalmente aquellos instrumentos generados por la Organización de Estados Americanos, y disponibles en su repositorio digital en su sitio web, a efectos de identificar las brechas entre lo plasmado en ellos y las acciones concretas del organismo en los casos de estudio. De esta manera tenemos a la Carta de la OEA, documento fundacional del organismo que permite evidenciar la vocación democrática con la que nació y las maneras en que busca y puede preservarla en el hemisferio. De este mismo anhelo democrático se deriva la Resolución 1080,

documento mediante el cual el hemisferio prima la paz y seguridad regional como elementos centrales de la estabilidad y continuidad de las democracias americanas. Posteriormente se analizó al Protocolo de Washington, instrumento que constituye otro avance de la organización en su empeño por afirmar la democracia frente a las amenazas de un golpe de Estado en la región. Y, finalmente, la Carta Democrática Interamericana es el documento que recoge el compromiso de los países miembros de la OEA de fortalecer y preservar la institucionalidad democrática en el continente y, además, establece mecanismos para contrarrestar las alteraciones del orden democrático que se produzcan. Autores como Ramis catalogan a este cuerpo legal como el documento “más importante del continente americano en defensa de la democracia” (Ramis 2010, 14).

La obtención de datos en los documentos se realizó mediante su codificación. Como se aprecia en el anexo que recoge este proceso, la codificación se realizó en torno a la cantidad de veces que aparecían palabras clave que incluyeron: “democracia”, “paz”, “defensa”, “solidaridad” y “soberanía”, las cuales permitieron develar la evolución del carácter democrático de la organización, así como contrastar las afirmaciones que se realizan a nivel discursivo u oficial con las acciones concretas –o falta de ellas- en los países estudiados.

Como se ha expuesto, a efectos de comprender cuál fue el rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008) se tomó en cuenta los principios de la teoría constructivista y aquella de la resolución de conflictos, por lo cual se diseñó una metodología de tipo post-positivista, o interpretativa, apoyada por el método de estudio de caso y dos herramientas de recolección de datos: entrevistas y análisis de documentos, que permitieron contrastar la información y evaluar, reduciendo el sesgo, la contribución del organismo internacional a la resolución de ambos conflictos intraestatales. Los casos de estudio fueron estudiados de manera independiente. No obstante, la evidencia que arrojaron proveyó de elementos de comparación en cuanto al rol de la OEA, así como la identificación de semejanzas y diferencias que podrían dar luz sobre un modelo, en caso de replicarse esta metodología con otros casos relevantes.

De acuerdo al diseño de investigación, el estudio develó que el rol de la OEA en ambos casos se enmarcó en herramientas legales que avalaron su intervención. Sin embargo, su papel varió en función de su posición como institución reforzada o retada, según el esquema de complejidad de regímenes de Alexander Betts. En el contexto del caso peruano, la presencia y el rol activo del organismo –así como su posicionamiento como organismo reforzado- fue esencial para la

resolución de la crisis política, no solo en términos de apertura de canales de diálogo sino porque la inestabilidad del sistema peruano llevó a la mesa a llenar un vacío institucional sin el cual no se hubiera podido resolver la crisis institucional por la que atravesó Perú a inicios del nuevo milenio. De otro lado, en Bolivia el organismo jugó un rol de mediación más tradicional que se enmarcó casi exclusivamente en la apertura de canales de diálogo y una observación que coadyuvó a imprimir legitimidad al proceso. Este rol más limitado puede estar relacionado con las características que diferenciaron a este caso del peruano, como en el posicionamiento del organismo en el sistema de complejidad de regímenes del continente, puesto que para 2008 la OEA se vio de cierta forma “retada” por la creación de otros foros regionales, notablemente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En esta línea, esta investigación se estructuró de manera que se expone (1) el marco conceptual que delimita los conceptos mediante los cuales se realiza el análisis de los casos; (2) un capítulo dedicado exclusivamente a evaluar la evolución del concepto de la defensa de la democracia en la OEA, mediante el análisis de las herramientas que avalan su accionar y su intervención en conflictos relacionados con la democracia al interior de sus Estados miembros, el cual permite comprender y analizar (3) el rol que la OEA tuvo en Perú durante toda la gestación del conflicto que explotaría finalmente en el año 2000, así como (4) el involucramiento del foro hemisférico en Bolivia en pos de la generación de acuerdos entre los actores políticos a efectos de adoptar una nueva Constitución que refundaría el Estado del altiplano. Por último, se presentan las (5) conclusiones, las cuales, en función del tercer objetivo de investigación, revelan las semejanzas y diferencias del accionar de la OEA en ambos casos, así como una perspectiva crítica de lo que se pudo hacer y se podría aplicar en el futuro.

Capítulo 1

Marco conceptual

Como se mencionó en la sección anterior, la presente investigación se enmarca en el campo de las Relaciones Internacionales, específicamente en la rama de la resolución de conflictos intraestatales con ayuda de organismos internacionales. Con el objetivo de analizar el rol de la Organización de Estados Americanos en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008), se requiere del sustento teórico apropiado que permita develar el papel que jugó este organismo en ambos casos a través de las respuestas a nuestras preguntas de investigación.

A lo largo de este capítulo se sustenta la elección de la teoría constructivista y los modelos de resolución de conflictos como el apoyo de la investigación, sobre todo en cuanto a los elementos que estas herramientas teóricas admiten en sus preceptos y ayudan a explicar los procesos dilucidados en los estudios de caso peruano y boliviano. Gracias al reconocimiento de una determinada ontología, de actores específicos y de su relación con la estructura, estas teorías y modelos permiten entender lo que pasó en 2000 y 2008, así como el potencial que tuvo la OEA para contribuir a la resolución de ambas crisis.

Esta sección se desarrolla en tres grandes apartados: (1) el primero, que indagará a detalle las cualidades del constructivismo como la teoría idónea para apoyar la presente investigación; (2) el segundo, que explica la agencia de los organismos internacionales a nivel intraestatal. Por último (3) se presentan los modelos de resolución de conflicto que permitirán entender los casos de estudio.

1. El constructivismo como una forma alternativa de entender la realidad

El objetivo de esta sección es presentar a profundidad las cualidades que convierten a la teoría constructivista en la herramienta idónea que ayudará a entender, analizar y explicar los estudios de caso seleccionados para la presente investigación. No obstante, se realiza una breve presentación previa de las razones por las cuales se han descartado otras teorías de las relaciones internacionales, específicamente el neorrealismo y el neoliberalismo.

Tanto el neorrealismo como el neoliberalismo constituyen “actualizaciones” de las teorías clásicas de las relaciones internacionales: el realismo y el liberalismo, paradigmas a través de los cuales se vio al mundo durante la mayor parte de la historia del siglo XX. A pesar que

ambas teorías superan la admisión del Estado como el único actor del sistema internacional, lo cierto es que éste sigue siendo el principal agente en este sistema anárquico. Este factor permite descartar a estas teorías como herramientas explicativas en la presente investigación, puesto que el eje de este estudio es, precisamente, la agencia de la OEA en la resolución de los conflictos peruano y boliviano como un actor independiente en la mediación regional, no simplemente como un ente creado como brazo del actuar de los Estados miembros, como observarían estas teorías. Por otro lado, es importante resaltar que tanto para el neorrealismo y el neoliberalismo, la estructura anárquica sigue definiendo el comportamiento de los Estados, los cuales no pueden hacer nada para modificarla. Bajo esta premisa, la alteración de un estado de conflicto requeriría de un nuevo balance de poder –en el caso neorrealista-, o de una serie de alianzas –en el caso neoliberal-, factor que no explicaría la realidad de transformación de conflicto que se vivió en Perú y en Bolivia.

De otro lado, también se descartó la visión del liberalismo institucional, puesto que, aunque reconoce la existencia de los organismos internacionales, los considera foros que pueden impulsar la cooperación entre los Estados. En este sentido, el Estado vuelve a ser considerado como la unidad de análisis y está caracterizado principalmente por ser un actor racional. En este contexto, esta teoría permitiría estudiar ciertos aspectos del rol de los organismos internacionales en la resolución de conflictos, pero interestatales, por lo cual no permitiría explicar los fenómenos de esta investigación, que suceden a nivel intraestatal. Por otra parte, tomando en cuenta que esta teoría no estudia procesos, sino que es estática, se queda corta al explicar los cambios que se generaron en Perú y Bolivia tras la realización de los respectivos diálogos nacionales. Elementos como estos resaltan las ventajas que proporciona la teoría constructivista en la elaboración de este trabajo, pues se observa la realidad de una manera diferente a las teorías ortodoxas. A continuación, se expone de manera detallada las premisas de esta rama teórica y su importancia en relación a nuestros casos de estudio.

Aunque Onuf (1998, 1), quien introdujo el término constructivismo en 1989, asegura que más que una teoría, se trata de una manera de estudiar las relaciones sociales, el constructivismo ha adquirido una significancia considerable en el campo de las Relaciones Internacionales (Katzenstein, Keohane y Krasner 2000, 6; Zehfuss 2002, 1). Como lo apuntan Fierke y Jorgensen (2001, 5), la genealogía del constructivismo en Relaciones Internacionales ha evolucionado de dos ramas distintas. La primera inicia con el trabajo de Onuf, quien toma como referencia el trabajo de Wittgenstein; y la segunda, llamada “constructivismo convencional”, se inspira en Berger, Lickman y Giddens, y se desmarca del constructivismo

más radical, que toma ideas del trabajo de pensadores posmodernos como Foucault, Lyotard o Derrida (Fierke y Jorgensen 2001, 5). Esta genealogía se remonta a los años 80, en el marco del “Tercer Debate”, en el cual los teóricos de Relaciones Internacionales comenzaron a deconstruir algunas de las presunciones básicas de la disciplina, como por ejemplo la de un mundo en el que los Estados están atrapados en una estructura objetiva de anarquía (Fierke, 2010, 179; Fierke y Jorgensen 2001, 5).

El trabajo de Alexander Wendt (1987) introdujo al debate el problema del agente-estructura (Fierke 2001, 5), viendo la realidad como una construcción social, mientras que John Ruggie (1989) cuestionó la capacidad de las teorías tradicionales de Relaciones Internacionales de explicar las transformaciones históricas. Según apunta Zehfuss (2002, 2), la importancia del constructivismo en la rama de las Relaciones Internacionales surge de la consideración que el “debate” entre racionalistas y constructivistas es o será el más significativo en la disciplina. Autores como Adler (1997) señalan que el constructivismo ocupa un espacio único entre los acercamientos racionalistas e interpretativistas del estudio de la política internacional, por lo que ofrece la posibilidad de realizar un análisis a través del entendimiento holístico y multidimensional de procesos como la guerra, el conflicto y la resolución de los mismos (Jackson 2009, 172; Zehfuss 2002, 2).

1.1 Premisas centrales del constructivismo

De este tercer debate, Fierke (2010) rescata cuatro premisas centrales que propone el constructivismo y que son esenciales para su entendimiento, como se evidencia a continuación.

- **Entidad social**

Los constructivistas cuestionan la ontología individual del racionalismo y, en cambio, enfatizan una ontología social. En este sentido, como seres sociales, los individuos, o los Estados, no pueden ser separados de un contexto de significados normativos que determina quiénes son y cuáles son sus posibilidades. En este sentido, como subraya Onuf (1998, 59), las relaciones sociales construyen a las personas y, de igual manera, las personas hacen del mundo lo que es, tanto actuando como hablando. De hecho, según este autor, el habla es la manera más importante con la que transformamos al mundo (Onuf 1998, 59). Por ejemplo, la soberanía es un concepto social y constitutivo, pues la condición previa para reconocer la soberanía de los Estados individuales es un *mutuo entendimiento y aceptación* del concepto.

En cuanto a la relación entre las estructuras individuales y sociales, el constructivismo, a diferencia del racionalismo, se enfoca en las normas y entendimientos compartidos de comportamiento, aunque reconoce que los factores materiales también juegan un rol. En este sentido, las estructuras no solo constriñen –como afirma el racionalismo-, sino que además *constituyen* la identidad de los actores, quienes en vez de estar guiados por una lógica de consecuencia –como propone el racionalismo-, lo están por una lógica de propiedad (Fierke 2010, 181). En este sentido, los Estados se vuelven sociales al adquirir y cumplir con una identidad institucional, es decir, intentan “hacer lo correcto”, más que maximizar u optimizar sus preferencias, lo que Onuf (1998, 59) cataloga como *prácticas*.

Tomando esto en consideración, para los casos que se analizarán en la presente investigación, el conflicto es la estructura que marca el contexto de relacionamiento entre los respectivos actores peruanos y bolivianos, en el cual existen una serie de entendimientos y significados. En este sentido, el concepto de “entidad social” ayudará a develar cómo la OEA, mediante el diálogo, contribuyó al proceso de transformación de estos entendimientos y significados que a su vez se tradujeron en un cambio en la estructura, la cual pasa de ser conflictiva e inestable a pacífica y estable.

• **Constitución mutua**

Las estructuras sociales dan más espacio a la agencia, es decir, espacio para que el individuo u Estado influencie su entorno, así como que sea influenciado por él. Como apunta Wendt en su aclamado artículo *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella*, no es que los Estados en un sistema anárquico pueden cambiar sus circunstancias como producto de un capricho, sino que las relaciones evolucionan con el tiempo (Wendt 1992, 402). Ilustrando con el ejemplo de Alter y Ego, dos alienígenas que se encuentran por primera vez y determinan si son hostiles o amigables tras una serie de interacciones, Wendt (1992, 404-406) explica que cada individuo toma una decisión y ahí tiene agencia en cómo se desarrolla esa relación en un espacio de elección que es mutuamente constituido. De esta manera, a diferencia de los racionalistas, los constructivistas se enfocan en el rol constitutivo de las normas y entendimientos compartidos, así como en la relación entre agencia y estructura.

Los actores, en el contexto de las Relaciones Internacionales, no son egoístas racionales, sino que tienen identidades que son moldeadas por las circunstancias culturales, sociales y políticas –así como materiales- en las que están insertos. Estas identidades no son estáticas, sino que evolucionan con la interacción con las otras identidades y su entorno (Fierke 2010,

182; Onuf 1998, 60). Partiendo de esto, el constructivismo nos permite analizar –junto a los modelos de resolución de conflictos- la evolución de las identidades de los actores peruanos y bolivianos en función de las circunstancias que presenta el contexto ideacional como material de ambos conflictos.

• Hechos sociales

Mientras los racionalistas asumen un mundo estático de egoístas asociales cuya principal preocupación son sus intereses materiales, los constructivistas, aunque no niegan la importancia de los intereses, los ligan más a la identidad de los sujetos (Fierke 2010, 182). En este sentido, ni los intereses ni la identidad pueden separarse de un mundo de significados sociales. Así como en tiempos de paz, en tiempos de conflicto se puede desarrollar una identidad en términos de autoprotección de un enemigo, generando un efecto material, como por ejemplo la producción de armas.

En las relaciones internacionales, la mayoría de los objetos existen por la acción humana en el marco de un contexto cultural, histórico y político; son hechos sociales más que puramente materiales y existen por el significado y valor que se les atribuye (Fierke 2010, 182). Según Searle (1995, 2), los hechos sociales dependen del acuerdo humano y normalmente requieren instituciones humanas para existir. Tomemos como ejemplo nuevamente a la soberanía, ejercida sobre un territorio determinado, entre fronteras que solo existen por acuerdo humano.

En particular, para los casos de estudio de esta investigación, los conflictos se generan por el significado que se les atribuye a ciertos hechos. En el caso peruano, el detonante de la crisis política que se vivió en el país fue la reelección fraudulenta del presidente Alberto Fujimori, la cual rompió con la estructura democrática del país. Para Bolivia, los cambios estructurales propuestos por el reciente electo presidente Evo Morales generaron una confrontación entre los grupos sociales, las autoridades regionales y la oposición política, en virtud que esta decisión rompía con un cierto *statu quo* valorado por los dirigentes de la llamada Media Luna¹.

• Cognición social

Muchos constructivistas han partido del concepto weberiano del entendimiento (*verstehen*), el cual considera que la “acción siempre debe ser entendida desde dentro”, por lo que su

¹ Región boliviana que comprende cuatro departamentos: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

significado social es una función de lo que “está dentro de la mente de las personas” (Adler 1997, 326). En este sentido, mientras los racionalistas exaltan la racionalidad de las decisiones de los actores en términos de egoísmo –minimizando el rol del contexto- los constructivistas vuelven a traer a colación la dimensión social. Los significados intersubjetivos no son solo la suma de las creencias individuales, sino que tienen un estatus independiente como conocimiento colectivo, basado en la premisa que a pesar que cada uno de nosotros tiene su propio pensamiento, compartimos conceptos con los demás hombres (Toulmin 1972, 35). Como lo define Adler (1997, 326), el entendimiento son las interpretaciones, prácticas e instituciones colectivas de los mismos actores. Así, mientras los racionalistas se enfocan en lo individual, los constructivistas enfatizan el aspecto social. Este llamado entendimiento enfatiza la cognición y lo que “está en la cabeza” (Fierke 2010, 183).

Esta premisa enfoca el análisis a las posiciones, necesidades y creencias de cada actor en los casos seleccionados. A través del entendimiento de lo que está en juego para cada una de las partes, se puede entender el desarrollo de sus acciones a lo largo de ambos conflictos. ¿Por qué ceden? ¿Por qué se resisten? Este tipo de dinámicas se analizarán partiendo de esta cognición social.

1.2 Tipos de constructivismo

Aunque sus premisas estén claras, en realidad aún falta un consenso sobre lo que es el constructivismo (Zehfuss 2002, 6). Por el momento, según Zehfuss, se puede decir que el constructivismo provee una “rúbrica general” bajo la cual se amparan varios acercamientos. Se identifican varias categorizaciones del constructivismo, entre las que destacan la realizada por Ted Hopf y aquella identificada por Maja Zehfuss. Si bien se mencionará la clasificación realizada por Hopf, aquella que guiará el desarrollo de la presente estudio será la de Maja Zehfuss, pues permite a la autora posicionarse más claramente entre el trabajo de los principales académicos constructivistas y utilizar la teoría como una herramienta explicativa, sin incurrir en un análisis crítico que entre a debatir la existencia de los hechos independientemente de su significado, pues como se afirmó en la discusión de las premisas, los conflictos peruano y boliviano surgieron en el marco de un contexto de significados dados por la cognición social.

En efecto, la clasificación del constructivismo realizada por Hopf, distingue a un “**constructivismo convencional**” –entendido como una “serie de principios, destilados de la teoría social pero sin el seguimiento teórico y epistemológico consistente de ésta”-; y lo

diferencia del “**constructivismo crítico**”, que según él sí cuenta con esta consistencia, pues se basa en el llamado “giro lingüístico”, en el cual juntar una ontología social con una epistemología positivista resulta apropiado, pues se pueden probar hipótesis como producto de la asunción de la teoría del lenguaje, la cual sostiene que los objetos existen independientemente de su significado y que las palabras actúan como etiquetas de estos objetos en la realidad (Fierke 2010, 186; Hopf 1998, 181). Esto entra en tensión con aquellos que ofrecen una definición específica del constructivismo, como Adler (1997, 322), quien sostiene que el constructivismo es “la visión de la manera en que el mundo material moldea y es moldeado por la acción humana y la interacción depende en normativa dinámica e interpretaciones epistémicas del mundo material”.

Tabla 1.1 Clasificación del constructivismo según Ted Hopf (1998)

Constructivismo convencional	Constructivismo crítico
<ul style="list-style-type: none"> • Acumulación de principios destilados de la teoría social crítica, pero sin su seguimiento teórico o epistemológico (Hopf 1998, 181). • Herramienta simplemente explicativa o interpretativa (Reus Smit 2005, 204). • No encuentra diferencias fundamentales con los acercamientos tradicionales (Fierke 2010, 187). 	<ul style="list-style-type: none"> • Más cercana a la teoría social crítica (Hopf 1998, 181). • Consciente de sus orígenes críticos y potencialidad de sus exploraciones sociológicas (Reus Smit 2005, 204). • Acercamiento desde el “giro lingüístico” (Fierke, 2010, 187).

Fuente: Hopf (1998)

La diferenciación realizada por Maja Zehfuss resulta más útil para los efectos de la presente investigación en virtud que divide el constructivismo en función de la obra de tres de los académicos clave de esta área: Alexander Wendt, Friedrich Kratochwil y Nicholas Onuf, permitiendo identificar los rasgos clave de las propuestas de cada autor para relacionarlos con los estudios de caso, entre ellos la construcción de la identidad, la importancia del estudio de las reglas, normas y el lenguaje, la cualidad de agencia de los observadores externos, entre otras. En este sentido, como se ha dicho, la teoría será utilizada como una herramienta explicativa e interpretativa de los hechos, por lo que, bajo la perspectiva de Hopf, esta investigación seguiría la línea del constructivismo convencional. Zehfuss (2002, 11-12) ha considerado a estos tres autores en función de su importante rol en el lanzamiento del proyecto constructivista, así como en su desarrollo. No obstante algunas de las propuestas de Wendt, Kratochwil y Onuf ya han sido expuestas, en tanto conforman parte de las premisas generales del constructivismo, la revisión detenida de cada uno de ellos, como lo propone

Zehfuss, nos permitirá identificar aspectos que permitan sustentar el posible rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008).

- **Wendt y la importancia de la construcción de la identidad y los intereses**

El elemento central de la obra de Wendt radica en el reconocimiento que la manera en que se conduce la política internacional se construye, no es dada, puesto que las identidades e intereses se construyen y se apoyan en la práctica intersubjetiva (Zehfuss 2002, 12; Wendt 1992, 183). Su enfoque se centra principalmente en la identidad, la cual también se construye, aunque de una manera más básica que el interés. En este sentido, la noción sobre sí mismo y sobre el entorno moldean las interacciones, así como son moldeadas por ellas. Es de esta manera que la realidad social se crea.

El entendimiento de la realidad como socialmente construida lleva a Wendt a concluir que el sistema internacional competitivo puede ser transformado. De esta manera, siguiendo la teoría de estructuración de Anthony Giddens, Wendt soluciona el problema entre agencia y estructura, al conceptualizarlas como mutuamente constitutivas, implicando que la realidad social se desarrolla mediante la interacción (Zehfuss 2002, 12). De manera significativa, Wendt asume la existencia de una realidad independiente de la mente en términos no solo materiales sino también del mundo social. En este sentido, argumenta que las explicaciones científicas que consisten en identificar mecanismos causales se pueden aplicar a las ciencias sociales, pues existe una realidad social “ahí afuera”, independiente de nuestros pensamientos (Zehfuss 2002, 13).

Para intentar explicar esa realidad social desde un enfoque en las prácticas sociales, Wendt desarrolla su acercamiento constructivista, el cual toma en cuenta la transformación de las identidades e intereses. Su posición se define en relación a las teorías clásicas (realismo y liberalismo) antes de decidir “construir un puente” entre los debates realista-liberal y racionalista-reflectivista (Wendt 1992; Zehfuss 2002, 13).

Desafiando el trabajo de Kenneth Waltz, Wendt asegura que la manera en que las relaciones internacionales se conducen es construida socialmente y no es dada históricamente. Para Wendt, la estructura no existe aparte del proceso, es decir, las prácticas de los actores. Asimismo, aunque coincide en el carácter anárquico del sistema internacional, Wendt concluye que no existe una condición dada de autoayuda, sino que ésta es una institución desarrollada y sostenida mediante la interacción de los Estados (Wendt 1992, 395-403). Su

argumento se basa en dos principios del constructivismo: el simbolismo y el interaccionismo. En primer lugar, las personas actúan sobre la base de significados que otras cosas o actores tienen para ellos. No obstante, estos significados no son inherentes al mundo, sino que se desarrollan mediante la interacción (Wendt 1992; Zehfuss 2002, 14). En este sentido, el comportamiento está influenciado por estructuras intersubjetivas, más que materiales, como afirma el realismo. El comportamiento se basa en significados colectivos a través de los que los actores adquieren identidad, es decir, “entendimientos relativamente estables, de roles específicos, y expectativas de sí mismo”. Esta identidad provee la base del interés, definido en el proceso de conceptualizar situaciones. Las identidades no solo se desarrollan y se mantienen mediante la interacción, sino que también determinan qué tipo de anarquía prevalecerá (Wendt 1992).

En trabajos posteriores a *La Anarquía es lo que los Estados hacen de ella*, Wendt desarrollará más su noción de identidad y su relación con el entorno de seguridad, específicamente la formación de la identidad colectiva, la cual implica una “identificación con el destino del otro” (Wendt 1994). La identidad colectiva se refiere a una identificación positiva con el otro, de manera que se convierte en una parte de sí mismo y genera preocupación por su bienestar. Los actores que tienen una alta identidad colectiva desarrollan una mayor integración, basada en sentimientos de solidaridad, comunidad y lealtad (Zehfuss 2002, 15). Como se evidencia, la identidad es central en el trabajo de Wendt, quien sugiere centrar la investigación constructivista en lo que los actores hacen y en aquello que son.

En este sentido, el trabajo de Wendt permite entender el proceso de formación de identidad en un Estado, el cual es crucial para la definición de sus intereses. Considerando la lógica de intersubjetividad del constructivismo también es posible entender cómo a través de la interacción social. Las partes de un conflicto intraestatal, como en los casos de Perú y Bolivia, hayan podido desarrollar lógicas divergentes que eventualmente amenazaron la estabilidad de los respectivos Estados. Asimismo, entendiendo que las identidades e intereses llevan a prácticas sociales que se institucionalizan y se sostienen a nivel internacional, el trabajo de Wendt permite explicar la existencia de organismos como la OEA.

En este contexto, el análisis de los casos de estudio tomará en cuenta que la estructura de conflicto no existe aparte del proceso de interacción de los actores, tanto en Perú como en Bolivia, naciones que definen su identidad en el marco de ciertos significados y entendimientos. Para comprender cómo evolucionan hacia su resolución, el análisis de ambos

conflictos se fundamentará en lo que son y lo que hacen los actores a lo largo de este proceso, y cómo la OEA contribuyó a esta transformación, tanto de las actitudes de los actores como de la estructura conflictiva.

- **Normas, la base del constructivismo de Kratochwil**

La segunda categoría de constructivismo identificada por Zehfuss corresponde al trabajo de Kratochwil, el cual se enfoca principalmente en el rol de las reglas y normas de la vida política y su análisis. Una de las principales críticas que este autor realiza a la teoría de Relaciones Internacionales es su diminuta concepción de la política y el comportamiento humano. Según Kratochwil, el adoptar una noción instrumental de racionalidad lleva a la exclusión de preguntas interesantes sobre los fines del análisis (Zehfuss 2002, 15). En respuesta a las explicaciones positivistas en Relaciones Internacionales, Kratochwil se enfoca en el lenguaje cotidiano y en las normas que guían el comportamiento humano. Su análisis se basa en la filosofía lingüística, especialmente la teoría del acto del habla. El autor asegura que la política internacional debe ser analizada en el contexto de normas propiamente entendidas. La idea que las normas influyen toda la conducta humana se torna más constructivista cuando Kratochwil utiliza una metáfora de los juegos de Wittgenstein, definidos por reglas y normas (Zehfuss 2002, 16).

En este contexto, las interacciones políticas se llevan a cabo sobre la base de entendimientos parcialmente compartidos, mismos que requieren ser evaluados e interpretados. El autor busca llegar a una concepción de la racionalidad ligada a los entendimientos del sentido común: una acción debe ser catalogada como “racional” si “tiene sentido”; y llamar a algo racional significa avalarlo (Zehfuss 2002, 15-16). Se propone entender la acción política como una acción con significado más que una acción meramente instrumental, en un contexto basado y mediado por reglas y normas. En este sentido, las normas son cruciales para la obra de Kratochwil, pues moldean las decisiones, pero también dan significado a las acciones y proveen a las personas de un medio por el cual pueden comunicarse.

De esta manera, las reglas son actos de habla que dependen de una comunicación exitosa y solo funcionan si logran el efecto deseado en el interlocutor. No dependen del contexto. No obstante, es importante considerar que, si bien las normas influyen en el comportamiento humano, no lo determinan, por lo que es importante analizar los procesos de deliberación e interpretación (Zehfuss 2002, 17). De esta manera, Kratochwil entiende que el cumplimiento

de las reglas no es un proceso automático, sino uno que implica argumentación, tras lo cual el individuo aplica la respectiva norma.

Por lo tanto, el autor argumenta que el rol de las reglas y normas en la vida social debe ser “radicalmente reconceptualizado”. La noción del juego de Wittgenstein permite entender que las normas no solo establecen juegos que permiten a los jugadores alcanzar sus objetivos dentro de ellos, sino que establecen significados intersubjetivos que permiten a los actores dirigir sus acciones hacia el otro, comunicarse, evaluar la calidad de sus acciones, criticar reclamos, justificar elecciones (Kratochwil 1992, 40). Esto permite conceptualizar de manera distinta la acción y la comunicación, porque se evidencia que el lenguaje no es un espejo de la acción. El lenguaje, como ya lo diría Onuf, es una acción.

La conceptualización del lenguaje, que incluye la noción de construcción y se relaciona con las reglas y normas, es central en el constructivismo de Kratochwil y lo será para el presente estudio, sobre todo entendiendo a la OEA como una institución que, al ser la institución central del régimen interamericano, cuenta con reglas y normas que limitan sus opciones de acción, tanto en su rol cotidiano como aquel de mediador. De igual manera, a efectos de evaluar el comportamiento de las partes durante los diálogos, será de suma importancia considerar el proceso de argumentación para el cumplimiento de una norma, propuesto por Kratochwil, pues el mantenerse en la mesa de negociación, así como mantener los acuerdos concretados en el tiempo, desde esta perspectiva, solo se puede entender, justamente, como producto de un proceso de argumentación, defendido por diferentes narrativas. En cuanto al rol de la OEA en los diálogos, las ideas sobre la influencia del lenguaje en el comportamiento humano, así como la dinámica de juego en una interacción basada en entendimientos compartidos, serán esenciales para ayudarnos a entender cómo este organismo contribuyó a que las reglas y normas establecidas en las mesas de diálogo hayan sido acatadas, mantenidas y cumplidas.

• Onuf y el lenguaje como elemento de transformación de la realidad

El tercer tipo de constructivismo identificado por Zehfuss es el de Nicholas Onuf, quien se interesa en el área de convergencia entre las relaciones internacionales y el derecho internacional. Su constructivismo está basado en la exploración de las reglas, pues busca hacer del estudio de la política internacional una contribución a la teoría social, en el marco de un paradigma operativo de la sociedad política. En este sentido, el estudio de la política

internacional tendría un efecto en el mundo social, pues constituye parte de las prácticas que crean el mundo (Zehfuss 2002, 19).

La premisa del constructivismo de Onuf es que los seres humanos son sociales y, de hecho, somos humanos por estas relaciones sociales. Al mismo tiempo, tanto con acciones como con el habla, transformamos el mundo y lo convertimos en lo que es (Onuf 1998, 59). Es decir, el constructivismo está basado en la noción que la sociedad y las personas se construyen en un proceso dialógico. Para que las acciones puedan construir la realidad, deben tener sentido y, según Onuf (1998, 60), el sentido depende de la existencia de reglas. Por lo tanto, cualquier análisis de la vida social debe comenzar con el estudio de las reglas, pues son lo que nos dicen “lo que la gente debería hacer” (Onuf 1998; Zehfuss 2002, 19).

Para Onuf (1998; 60-62), las reglas hacen posible la agencia y proveen a los agentes de opciones: seguir la regla o desobedecerla. De esta manera, las reglas generan un contexto institucional en el cual los agentes pueden actuar, pero también pueden actuar sobre este contexto, es decir, transformarlo de manera colectiva (no siempre de acuerdo a lo que quieren los agentes, generando consecuencias no intencionales).

La conceptualización de las reglas, para Onuf, depende de los actos del habla, es decir, hablar de una manera conlleva a alguien más a actuar de cierta manera. Se identifican tres tipos de actos del habla: (1) **asertivo**, el cual toma la forma de un discurso que informa a los agentes sobre el mundo, cómo son las cosas, cómo trabajan, y les informa de las consecuencias que conllevaría el no tomar en cuenta esta información, entendida como “principio”, por ejemplo, el principio de soberanía (Onuf 1998, 67); (2) **directivo**, este tipo de actos del habla se reconocen como imperativos. Si el vocero dice que se debe hacer algo, quiere hacer creer a su interlocutor que debe hacerlo. Las reglas que se insertan en el acto de habla directivo son normativas, pues no dejan duda de lo que los agentes deben hacer. Por lo mismo, normalmente están acompañadas de las consecuencias de desobedecerlas para que los agentes tomen una decisión racional ante la posibilidad de acatarlas o no (Onuf 1998, 67); (3) **comisivo**, este tipo de acto de habla está relacionado con las promesas. Un vocero realiza una promesa que su interlocutor acepta. Este tipo de actos de habla da lugar a las reglas cuando los interlocutores responden con promesas, es decir, se vuelven reglas por medio del compromiso (Onuf 1998, 68).

Tabla 1.2 Clasificación de los actos de habla

Tipo de acto de habla	Tipo de regla que genera
Asertivo	Informativa
Directivo	Normativa
Comisivo	De compromiso

Fuente: Onuf (1998, 66-68)

En este contexto, Onuf (1998, 61) reconoce que un patrón estable de reglas, instituciones y consecuencias no intencionales dotan de una estructura a la sociedad. Entendiendo a los agentes también como observadores, el autor enfatiza que mientras los agentes observan las consecuencias que no se previeron y las aceptan, estas consecuencias pasan a formar parte del sentido del mundo. Pero si no se aceptan, los agentes actuarán para cambiarlas, quizá produciendo nuevas consecuencias no intencionales (Onuf 1998, 62). Así, para Onuf, las ideas y los eventos no son fenómenos independientes, sino que interactúan necesariamente, por lo que tomar en cuenta el contexto es crucial, considerando que el enlace entre “palabra” y “mundo” es provisto por las reglas y los actos del habla (Zehfuss 2002, 22).

En el marco de este estudio, la importancia que le confiere Onuf al lenguaje es esencial en cuanto a que, en efecto, las estructuras de conflicto en Perú y Bolivia fueron transformadas, de hecho, mediante el diálogo, un acto del habla. Al usar la teoría como herramienta explicativa, el constructivismo de Onuf permite entender de dónde viene y cuál es la intención de las declaraciones de las partes de ambos conflictos, en un contexto de necesidades, posiciones e intereses. El uso del lenguaje por parte de la OEA, tanto en los documentos analizados como en las acciones concretas que desarrolló en cada uno de los países, también da cuenta de sus intenciones y acciones de cambiar la realidad, algo que no podría ser entendido de esta manera fuera del constructivismo de Onuf.

Otro factor fundamental para el desarrollo de esta investigación es el reconocimiento de Onuf de la capacidad de los observadores externos de identificar estructuras más complejas que los agentes notan como observadores internos. Al poder tomar cierta distancia, los agentes externos pueden ver patrones que quienes están dentro de la estructura no pueden, al estar tan cercanos a ellos. De esta manera, los agentes externos pueden ayudar a los internos a entender estos patrones, lo cual también los convierte en agentes (Onuf 1998, 62). Este entendimiento otorga relevancia a cualquier aporte que pudo realizar la OEA en los procesos peruano y boliviano, pues dada su condición de observador externo, el organismo tuvo un margen de

contribución al identificar la complejidad de las estructuras de conflicto generadas por la dinámica divergente de identidades e intereses de los actores de las estructuras estatales. Por tanto, la OEA, desde la perspectiva de Onuf, tuvo la oportunidad de contribuir con elementos como la dilucidación de patrones a efectos de transformarlos, convirtiendo al organismo en agente en el marco de ambas situaciones.

2. Los organismos internacionales como agentes de cambio a nivel intraestatal

No obstante las posibles limitaciones de su trabajo, los autores preminentes de la teoría constructivista han inspirado nuevos estudios sobre la agencia de otros actores, como los organismos internacionales, sobre todo a partir de lo identificado por Onuf (1998, 62) en cuanto a su capacidad de identificar rasgos de la estructura de una sociedad que no son visibles para los agentes internos. Inicialmente creadas como mecanismos para manejar la complejidad de las relaciones internacionales, los organismos internacionales han llegado a ejecutar un número cada vez más amplio de tareas. Como lo aseguran Barnett y Finnemore (2004a, 61), los organismos internacionales gestionan la resolución de conflictos -tanto internacionales como civiles-, promueven el crecimiento económico, el libre comercio, la lucha contra los desastres ambientales, así como la defensa de los derechos humanos. Las razones por las cuales los Estados delegan este tipo de tareas cruciales a los organismos internacionales descansan sobre su capacidad de proveer funciones esenciales. En este sentido, los organismos internacionales proveen bienes públicos, recolectan información, establecen compromisos creíbles –a través de los actos de habla identificados por Onuf-, monitorean acuerdos y, en general, ayudan a los Estados a superar problemas, fomentando un estado de bienestar tanto individual (estatal), como colectivo (internacional) (Barnett y Finnemore 2004a, 161).

El ver a los organismos internacionales simplemente como herramientas de los Estados nubla nuestra capacidad de verlos como agentes poderosos en el marco de la gobernanza global. La visión funcionalista de los organismos internacionales los reduce a lo que Barnett y Finnemore (2004a, 162) llaman logros técnicos, los cuales merman su carácter político y el trabajo político que realizan. Pero estos organismos hacen mucho más. Partiendo desde la premisa constructivista ya revisada, los organismos internacionales también construyen el mundo social, ayudan a definir las identidades y los intereses de los Estados y evidencian importantes ejercicios de poder.

No les podemos conferir un carácter meramente pasivo, pues es evidente que los organismos internacionales son capaces de devenir actores autónomos que pueden influir en eventos mundiales. El carácter de autonomía de estos organismos, para Barnett y Finnemore, radica en que poseen autoridad, entendida tanto como un atributo generado de las relaciones sociales (y no simplemente como una característica transferida desde los Estados), como de la lógica weberiana de la burocracia como una forma social de autoridad (que cuenta con los elementos de jerarquía, continuidad, impersonalidad y experticia) (Barnett y Finnemore 2004a, 164; 2004b, 1). Asimismo, al perseguir ideales sociales que son ampliamente vistos como deseables y legítimos, la sociedad internacional confiere un cierto grado de autoridad a estas entidades.

Las cualidades de autonomía y autoridad de los organismos internacionales los dotan de un recurso que puede ser usado para moldear el comportamiento de otros actores, tanto de manera directa, como indirecta, generando potenciales cambios políticos a través de su agencia. Muchos acercamientos a los organismos internacionales les niegan agencia y autonomía a estos actores, a pesar que llegan a esta conclusión desde diferentes canales teóricos. La propuesta de Barnett y Finnemore provee una visión diferente de los organismos internacionales, a los cuales no solo se les confiere autoridad sino además poder, como se verá a continuación.

- **El paulatino proceso de los organismos internacionales hacia la autoridad y legitimidad**

Al referirse a autoridad, los autores implican que existe una capacidad de desplegar recursos discursivos e institucionales para que otros actores desplacen su juicio hacia los organismos internacionales. Barnett y Finnemore identifican varias características de la autoridad:

- (1) Es una construcción social y no puede ser entendida fuera de las relaciones sociales que la constituyen y la legitiman;
- (2) requiere un cierto nivel de consentimiento por parte de los otros actores. Un actor puede ser poderoso independientemente de lo que piensen de él, pero es autoritativo solo si los demás lo reconocen como tal.
- (3) Los actores confieren autoridad a un organismo y le dan potestad de expresar su juicio, le otorgan el derecho de hablar por ellos, dándole credibilidad a lo que diga organismo. La autoridad ayuda que una voz sea escuchada, reconocida y se le crea.

(4) Finalmente, el derecho de hablar de manera creíble es un elemento central de la producción de efectos por parte de la autoridad. Al otorgarle el derecho de expresarse por los demás actores individuales, la autoridad puede generar cambios en el comportamiento, los cuales serán consistentes con las directrices que estipule la autoridad (Barnett y Finnemore 2004a, 169-70).

Esto quiere decir que cuando la autoridad se ejerce de manera razonable y aceptable en términos normativos, adquiere legitimidad. Cuando se cree en la legitimidad de una entidad con autoridad, se siguen sus directrices, pues se considera que son correctas y necesarias, aún si no nos gustan (aunque esto no implica que la obediencia sea automática).

Otro elemento importante es que la autoridad de experticia de los organismos internacionales genera una apariencia de despolitización. Al enfatizar la naturaleza “objetiva” de su conocimiento y experticia, los organismos internacionales logran presentarse a sí mismos como tecnócratas cuyos consejos o asesorías no serán afectadas por la política partidista de los países, manteniendo su neutralidad e imparcialidad política (Barnett y Finnemore 2004a, 174). A mayor grado de despolitización, mayor es el poder de la experticia. De otro lado, las burocracias internacionales se presentan a sí mismas como la encarnación de los valores de la humanidad y como servidoras de los intereses de otro, no como organizaciones poderosas y al mando en su propio derecho.

En lo propuesto por los autores identificamos varios rasgos conferidos a la OEA en el marco de los estudios de caso peruano y boliviano en cuanto a la autoridad. Aunque quizá la legitimidad de la organización esté actualmente debilitada, en el contexto de los conflictos peruano y boliviano, la OEA era percibida como un foro legítimo de interacción estatal y un ente políticamente imparcial, hecho reflejado en la cantidad de procesos de mediación y diálogo emprendidos en el hemisferio tras la caída de la Guerra Fría, e incluyendo particularmente a Perú y Bolivia, en los cuales se realizó una promoción exhaustiva de los valores de democracia y paz.

- **Los organismos internacionales como actores poderosos en la transformación del mundo**

Al entender cómo los organismos internacionales poseen autoridad es posible darnos cuenta de cómo pueden ejercer poder. Estas instituciones pueden utilizar su autoridad para regular lo

que ya existe en el mundo a través del uso de dos tipos de poder: el coercitivo y el institucional.

(1) **Poder coercitivo:** el enfoque en las capacidades materiales de los acercamientos tradicionales en Relaciones Internacionales no considera que los organismos internacionales puedan ejercer poder. No obstante, existen casos en que estos organismos sí cuentan con capacidades materiales como dinero o armas, las cuales pueden influir en el comportamiento de los Estados. El Banco Mundial, por ejemplo, puede utilizar su dinero para hacer que los agricultores hagan lo que quiere; el ACNUR puede moldear el comportamiento de los refugiados utilizando recursos como la comida; los cascos azules pueden hacer uso de sus armas para coacer a partes en conflicto. Aunque este no es el objetivo principal de estas organizaciones, en diversas ocasiones, los organismos internacionales sí cuentan con los medios materiales para alterar el comportamiento de muchos Estados (Barnett y Finnemore 2004a 175-177).

(2) **Poder institucional:** Se trata de la manera en que los organismos internacionales pueden guiar el comportamiento de los Estados de manera indirecta, a través de la estructuración de situaciones y entendimientos sociales que puedan canalizar el comportamiento hacia ciertos resultados y no a otros, por ejemplo, el establecimiento de una agenda determinada. En este sentido, la definición de una agenda por parte del organismo internacional influencia considerablemente las políticas y mociones que son aprobadas. Otro tipo de poder institucional se ejerce a través de las prácticas de clasificación, mediante las cuales los organismos deciden, casi arbitrariamente, si un país está en el “camino correcto” o no. Es posible tomar como ejemplo las categorizaciones del FMI en cuanto a cuentas de capital, balanza comercial, déficit presupuestario y reservas; o del ACNUR, que distingue refugiados de migrantes y de personas desplazadas, lo cual puede marginar a poblaciones necesitadas. De forma similar, la clasificación de un conflicto como una guerra civil o un genocidio genera un determinado tipo de respuesta por parte de los actores internacionales, excluyendo otras (Barnett y Finnemore 2004a, 177-178).

Como vemos, la agencia de los organismos internacionales en la definición de identidad e intereses de los Estados, que además tiene un componente interno, es innegable. Otros estudios como el de Finnemore y Sikkink (2000, 264) evalúan el proceso de la emergencia de normas internacionales y los cambios políticos que genera su internalización. En este sentido, al ser la internalización el estadio final del ciclo de vida de la norma, esto implica que ya pasó

por un proceso de legitimación en el cual los agentes internos de una determinada estructura ya no realizan el proceso de reflexión identificado por Kratochwil, pues las normas no son cuestionadas sino acatadas casi por inercia, confiriéndoles más poder. Ejemplos de estas normas en el estudio de estas autoras son el sufragio universal y los derechos humanos.

Podríamos insertar en esta categoría la resolución pacífica de controversias, cuyo ciclo de vida como norma nace tras las atrocidades de las guerras mundiales. Al legitimarse como una norma válida a nivel internacional, con su consagración en la Carta de Naciones Unidas y, posteriormente, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, la norma logró entrar en la etapa de “cascada”, a través de la cual se logró su internalización en la mayoría de los Estados a través de su inclusión en las diferentes Cartas Magnas alrededor del mundo.

Esta internalización genera un entendimiento de la norma como “incuestionable”, por factores históricos, y aunque a partir de esto se limiten las posibilidades de acción ante el surgimiento de un conflicto (es decir, su resolución se limitaría a los mecanismos pacíficos), desde la perspectiva constructivista es lógico que los agentes puedan actuar *sobre* esta realidad, generando la posibilidad de resolverlos de manera violenta. Este posible rompimiento de la norma, estudiado a partir de la obra de Kratochwil y Onuf, genera la posibilidad de respuesta de la otra parte, la cual puede apelar nuevamente a algún mecanismo pacífico, o bien, servirse de las estructuras internacionales para legitimar opciones no violentas, como lo es, por ejemplo, el diálogo nacional, mecanismo promovido por la Organización de Estados Americanos.

Como apuntan Adler y Meunier (2009, 13), el exponencial crecimiento de la cantidad de acuerdos internacionales que abarcan una diversa gama de temas, desde mantenimiento de la paz hasta estándares de telecomunicaciones, ha generado una dinámica en la que se evidencia una superposición de obligaciones internacionales, ya sea a nivel bilateral o multilateral. Esta dinámica es conocida como “complejidad de regímenes”, especialmente porque las múltiples instituciones existentes –paralela o superpuestas– no están organizadas de manera jerárquica, elemento que complica la definición de dónde reside la responsabilidad internacional en referencia a algún tema.

Si bien autores como Young (1996), Aggarwal (1998), Snyder y Jervis (1993), Putnam (1998), Waltz (1979), entre otros, han reconocido la complejidad de la cooperación internacional, la mayoría de estos estudios se ha enfocado en el impacto de la complejidad de regímenes en el comportamiento de los Estados, mas no en los organismos internacionales.

Aunque por el momento no se cuenta con una investigación detallada de la complejidad de regímenes en las Américas, el estudio de Alexander Betts (2013) sobre el régimen de refugiados puede dar luces sobre lo que ocurre en el continente americano. A partir de su estudio, se explicarán los conceptos de “institución reforzada” e “institución retada”, los cuales permitirán realizar un mejor análisis del rol de la OEA en los casos de estudio puesto que se pueden identificar diferentes rasgos de su accionar dependiendo de su ubicación en el mapa de los regímenes internacionales.

Como afirma Betts (2013, 69), tras la creación del Sistema de Naciones Unidas, posterior a la Segunda Guerra Mundial, era evidente e incuestionable la división del trabajo entre las instituciones internacionales. En efecto, la mayoría de regímenes se enfocaban en temas claramente definidos y las instituciones internacionales que fueron creadas al inicio tenían un virtual monopolio en la provisión de “servicios”, como los identificados previamente por Barnett y Finnemore. Sin embargo, desde entonces se ha generado una proliferación institucional que ha tomado diversas formas (tratados, acuerdos, pactos, convenios) y niveles (multilaterales, regionales, bilaterales, informales), como bien lo apuntan Adler, Meunier (2009) y Betts (2013).

Para los Estados, la complejidad de regímenes abre una serie de posibilidades, en términos institucionales, para tratar una diversidad de temas o promover sus intereses. En efecto, al no estar limitados al “uso” de una sola institución, los Estados pueden seleccionar estratégicamente los foros mediante los cuales actúan, transformando a la conglomeración de regímenes en una especie de mercado en el que los diferentes organismos internacionales pasan a “competir” para ser el foro de elección de los países (Betts 2013, 70). En este sentido, la existencia de superposición de funciones puede generar una dinámica de oportunidades o retos para los organismos internacionales, pues mientras pueden buscar trabajar en coordinación y complementariedad con organizaciones emergentes o ya existentes y mantenerse como las instituciones líderes, también pueden sentirse amenazadas ante la posibilidad de un cambio de foro privilegiado y estar sujetas a una posible inoperatividad (Betts 2013, 70-79).

En este contexto, Betts (2013, 70) define a las instituciones reforzadas como aquellas organizaciones ya establecidas que lideran el tratamiento de determinados temas y son los foros preferidos por los Estados para trabajar en coordinación con otros de los miembros o promover sus intereses. Se puede considerar a la OEA como una institución reforzada durante

el desarrollo del caso peruano, pues para inicios de la década de los 2000, se trataba de una institución con una larga trayectoria y vasta experiencia de mediación y resolución de conflictos. De otro lado, una institución retada² es aquella que ve su preminencia o liderazgo afectado por la emergencia de nuevas organizaciones y la superposición que implica su existencia (Betts 2013, 70). Se puede considerar que con el caso boliviano la OEA inicia una transición hacia la categoría de institución retada, principalmente porque no fue el único foro convocado para la observación del diálogo y porque tampoco fue el primer organismo que trató la crisis. Fue de hecho la institución emergente que se le superpone a la OEA, la UNASUR, la que reaccionó de la manera más expedita durante ese caso. Estos conceptos y la categorización de la OEA en ellos en el contexto de los casos de estudio pueden llevar a inferencias sobre la relación entre el tipo de institución que acompaña un proceso de resolución de conflicto intraestatal y su accionar e influencia en el éxito del mismo, de ahí que se ha considerado importante su inclusión en el marco conceptual.

Además del fundamento teórico constructivista y sus consideraciones sobre los organismos internacionales, la presente investigación requiere del entendimiento de los diversos modelos de resolución de conflictos, los cuales esclarecen las posibles dinámicas entre las partes inmersas en una controversia, así como dilucidan los mecanismos por medio de los cuales se puede dar fin a varios tipos de diferendos, incluyendo aquellos no violentos e intraestatales, como lo son los casos de Perú y de Bolivia. Para este estudio en particular, se indagará los modelos que permitan entender los estudios de caso y las herramientas a disposición de la OEA para resolver estos conflictos, específicamente la mediación y el diálogo.

3. Los modelos de resolución de conflictos

Como campo de estudio definido, la Resolución de Conflictos nació durante la década de los 50 y los 60, en el marco del desarrollo de las armas nucleares durante la Guerra Fría, cuando un grupo de pioneros de diferentes disciplinas identificaron el potencial de aplicar métodos que se desarrollaban en las relaciones industriales y la mediación comunitaria a los conflictos en general, incluyendo aquellos civiles e internacionales. Ante la predominancia del conflicto entre las potencias, no se generaron desarrollos notables en la teoría en este campo sino hasta la disolución de la Unión Soviética, tras lo cual se detonaron numerosos conflictos intraestatales, étnicos, de secesión y de poder, mismos que predominan hasta el día de hoy (Miall Ramsbotham y Woodhouse 2011, 5). Por lo tanto, frente a esta tardía evolución teórica

² *Challenged institution*

en esta rama, más que enfocarnos en la teoría, se ahondará en los modelos que permitieron el desarrollo de esta disciplina y dan pie a cualquier desarrollo teórico en la rama.

El conflicto es una característica universal de la sociedad humana. Sus orígenes se pueden rastrear en las diferencias económicas, los cambios sociales, la formación cultural, el desarrollo psicológico, la organización política, el deterioro ambiental, la competencia por recursos, los desarrollos militares, entre otros (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 7; Levinger 2013, 13). Todos estos elementos acarrearán componentes inherentemente conflictivos, los cuales algunas veces se desarrollan en el imaginario de las partes, que perciben tener objetivos incompatibles, y otras veces presentan una contraposición real de intereses.

El conflicto, asimismo, es dinámico, pero no es lineal; es decir puede escalar y desescalar en el tiempo, sin seguir un patrón determinado, pues está constituido por una interrelación compleja de actitudes y comportamientos que constituyen una realidad en sí mismos (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 8). Autores como Morton Deutsch llegaron a identificar muy tempranamente la diferencia entre conflictos *constructivos* –necesarios e inherentes a la creatividad humana-, y aquellos *destruictivos* –los cuales deben ser evitados a toda costa (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 8). De esta manera, el campo de la Resolución de Conflictos fue definido en los años 50 en relación al reto de entender y transformar los conflictos destructivos sobre la base de ciertas características, como se evidencia en el diagrama.

Tabla 1.3 Características del estudio de la Resolución de Conflictos

CARACTERÍSTICAS	DESCRIPCIÓN
Multinivel	Toma en cuenta todos los niveles de conflicto: intrapersonal, interpersonal, intergrupual, internacional, regional, global.
Multidisciplinaria	Se sirve de varias disciplinas, incluyendo las relaciones internacionales, política, estudios estratégicos, estudios de desarrollo, psicología.
Multicultural	Toma en cuenta la red cultural local y global que está interconectada cada vez más.
Analítica y normativa	El estudio del conflicto se desarrolla como un análisis sistemático e interpretativo de los diferendos mortales, pero se combina con una serie de normativas que buscan definir las maneras de transformación del conflicto violento en procesos no violentos.
Teórica y práctica	La disciplina está constituida por una interacción entre teoría y práctica.

Fuente: Miall, Ramsbotham y Woodhouse (2011, 8)

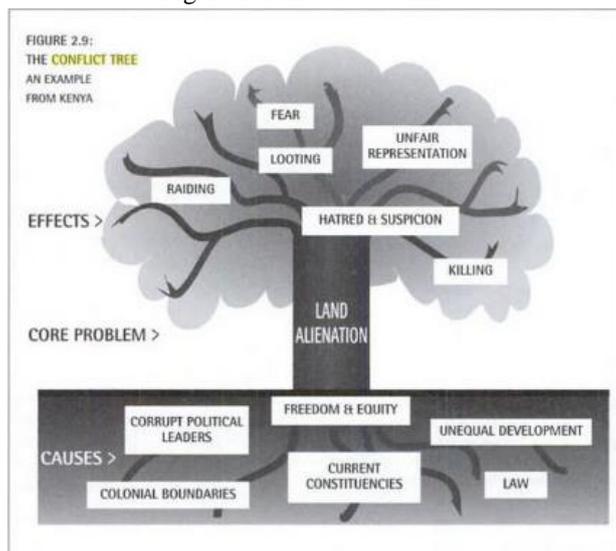
Tomando esto en consideración, a continuación, se presentan los principales modelos que permitieron el desarrollo de esta disciplina y de la presente investigación.

- **Árbol de Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al.**

A partir del entendimiento que es natural que los seres humanos tengan percepciones diferentes, dadas las particularidades de su historia, experiencias, cultura, valores y pensamientos, Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al. (2000, 3) proponen el modelo del árbol para identificar los rasgos de un determinado conflicto y compatibilizar las posturas de las partes en cuestión, sean individuos, sociedades, países, entre otros. Los conflictos suelen estar enraizados en más de una causa, pueden tener más de un detonante, así como más de un efecto. El modelo del árbol, graficado en un diagrama que emula uno, permite visualizar de manera más clara estos componentes de los conflictos en estudio. En las raíces se incluyen las causas principales que se cree han conllevado la existencia de tensiones y que eventualmente llevan a un detonante del problema central, el cual, para la presente investigación es, respectivamente, el intento de una tercera elección de Alberto Fujimori, en Perú y la elaboración de una nueva Constitución, en el caso de Bolivia. En el tronco del árbol se identifica el problema núcleo del conflicto que, en el caso peruano es el deterioro de la democracia y para el caso boliviano es la institucionalización de un régimen asimétrico. Por último, como se aprecia en la gráfica, las ramas del árbol conglomeran los efectos que tiene este detonante en los casos estudiados.

El árbol de Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al ha sido la herramienta central del análisis de este estudio, principalmente por los beneficios que conlleva el ejercicio de indagar las causas no visibles del conflicto y los efectos del conflicto, así como la enorme ayuda que constituye la visualización de los problemas en las gráficas. Los árboles que se presentan en los capítulos 3 y 4 fueron elaborados por la autora.

Figura 1.1 Árbol de conflicto



Fuente: Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al. (2000, 29)

• Modelo piramidal de Galtung

Johan Galtung (1996) propuso un modelo de conflicto aplicable a aquellos de carácter simétrico y asimétrico. En este sentido, se nos propone ver al conflicto como un triángulo en donde se encuentra la contradicción, las actitudes y los comportamientos en los respectivos vértices. La **contradicción** se refiere a la situación subyacente de conflicto, en donde se identifica la incompatibilidad de los objetivos de las partes, sean estas reales o percibidas. En el caso de los conflictos simétricos, la contradicción es definida por el choque de intereses entre las partes. Cuando hablamos de conflictos asimétricos, la contradicción es definida por el conflicto inherente a la relación de poder entre las partes.

En cuanto a las **actitudes**, estas se refieren a las percepciones sobre el otro y sobre sí mismos. Estas pueden ser positivas o negativas (en conflictos violentos las partes tienden a desarrollar estereotipos negativos del otro) y están influenciadas por emociones como el miedo, la ira, amargura y el odio y se componen de los aspectos emotivo, cognitivo y conativo. El tercer componente es el **comportamiento**, que puede ser de cooperación o coerción, mediante gestos de conciliación y hostilidad (Galtung 1996; Miall, Ramsbotham y Woodhouse, 2011, 10-11).

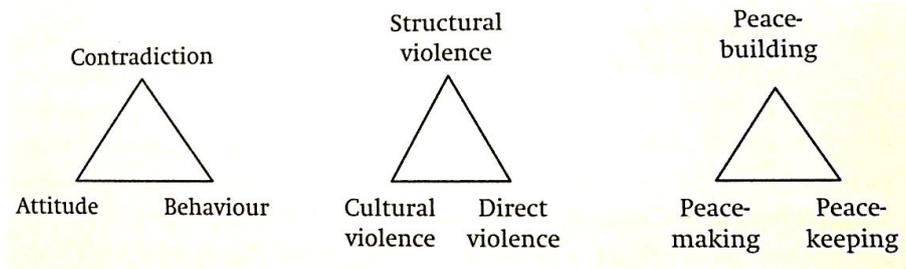
Galtung (1996, 72) afirma que para que se desate un conflicto, se requiere de la existencia de estos tres componentes. Un conflicto sin actitudes conflictuales o comportamientos conflictuales es un **conflicto latente**. Así como en el constructivismo, Galtung reconoce una

dinámica de cambio e influencia mutua entre la estructura, las actitudes y los comportamientos (Miall, Ramsbotham y Woodhouse, 2011, 10-11).

Otro elemento importante en el modelo piramidal de Galtung (2010, 313) es la distinción de tres tipos de violencia. La primera categoría de violencia es aquella catalogada como **directa**, relacionada con la ejecución de asesinatos, muertes, mutilaciones, bloqueos, el establecimiento de un Estado de sitio, detenciones, alienación, entre otras, y su incidencia psicológica. En segundo lugar, encontramos la violencia **estructural**, la cual se centra en la explotación en el marco de una sociedad asimétrica. Quienes están por encima se aprovechan de los más débiles, dejándolos en Estados de miseria u opresión (Galtung 2010, 313-314). Finalmente se encuentra la violencia **cultural**, que se encuentra en un nivel más desarrollado en tanto se sirve de la cultura para legitimar los otros dos tipos de violencia. En este sentido, la violencia cultural hace que la violencia directa y la estructural “se vean bien”, o al menos no sean incómodas (Galtung 2010, 314-315). Estos tipos de violencia son atacados mediante tres mecanismos: construcción de la paz, mantenimiento de la paz y construcción de la paz, las cuales también pueden ser entendidas como un proceso gradual hacia la superación de la violencia (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 11).

Este modelo es importante en el presente análisis debido a que permite identificar los tipos de violencia suscitados en los casos peruano y boliviano, así como rastrear sus orígenes –con ayuda del árbol de conflicto- a efectos de dilucidar los mecanismos más idóneos para resolverlos o transformarlos y determinar si los utilizados contribuyeron al logro de una paz sostenible. En este sentido, aunque de antemano se conoce los detonantes de ambas crisis intraestatales, no se las puede desligar de causas más estructurales y culturales perpetradas a lo largo del desarrollo de ambos Estados: la cultura política, la división étnica, las diferencias socioeconómicas, el acceso a oportunidades, entre otros. El modelo de Galtung permitirá indagar más específicamente sobre estas cuestiones e identificar cómo la OEA contribuyó a canalizar el tratamiento de estos temas en las mesas de diálogo.

Figura 1.2 Modelo piramidal de Galtung



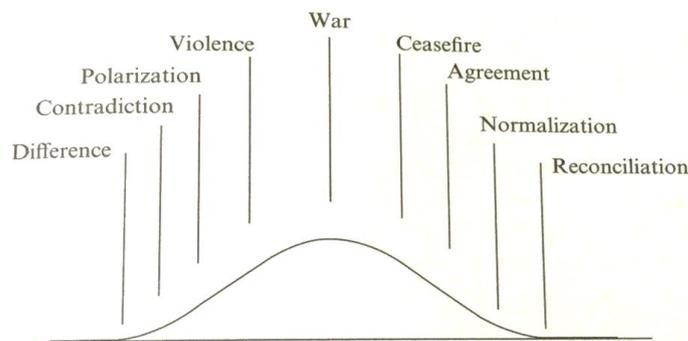
Fuente: Miall, Ramsbotham y Woodhouse (2011, 10)

• **Modelo de escalación y desescalación del conflicto**

Como se mencionó, las dinámicas del conflicto se desarrollan de manera inesperada, no lineal y muchas veces con mucha rapidez. El modelo de escalación y desescalación del conflicto provee, como se evidencia en el diagrama, un entendimiento de las diferentes etapas que se pueden evidenciar en el conflicto, que, aunque no son lineales, nos pueden orientar desde el surgimiento de diferencias, pasando por el surgimiento de las contradicciones, así como las etapas de resolución que, idealmente, terminan con la reconciliación de las partes (Miall, Ramsbotham y Woodhouse, 12-13).

Para efectos de la investigación, este modelo permite realizar un mapeo de la evolución del conflicto, sobre todo a partir de la llegada de la OEA, facilitándonos el entendimiento y análisis de su rol en el éxito de los procesos peruano y boliviano. ¿Qué cambió? ¿Cómo evolucionó el conflicto? ¿Qué dinámicas se generaron? ¿Qué emergió después de la llegada del organismo internacional? Aunque no se realizó una gráfica para evidenciar esta evolución para los casos de estudio, el lector podrá identificar fácilmente las etapas y los hitos que marcaron el desarrollo de los conflictos mediante las líneas de tiempo utilizadas en los capítulos 2 y 3.

Figura 1.3 Modelo escalación y desescalación del conflicto



Fuente: Miall, Ramsbotham y Woodhouse (2011, 17)

- **Modelo de posiciones, intereses y necesidades**

Una de las ideas clásicas de la resolución de conflicto es la distinción entre las posiciones de las partes y sus intereses y necesidades subyacentes, pues inciden en su actitud frente al conflicto, así como moldean sus demandas. Según Miall, Ramsbotham y Woodhouse (2011, 21), un actor toma una posición ante un tema sobre la base de sus intereses, los cuales están enraizados en sus necesidades.

Las posiciones se ubican en la rama de la comunicación e interacción, pues son el mecanismo de articulación entre las partes en conflicto. Estas son identificables mediante la determinación de sus necesidades percibidas, pero también están influenciadas por su posición en el conflicto y su entendimiento del entorno (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 21). Las necesidades se refieren a las condiciones básicas de supervivencia de las partes, como la seguridad, pero también pueden estar relacionadas a aspectos más identitarios, como el reconocimiento o la legitimidad. Reconciliar las necesidades de las partes puede ser problemático en un conflicto, pues, en ocasiones, el garantizar las necesidades de una parte, minimiza las de la otra. Se entiende a las necesidades como lo que requiere un grupo para vivir (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 21).

Finalmente, los intereses implican lo que las partes quieren conseguir para satisfacer sus necesidades. En este sentido, frecuentemente es más fácil reconciliar intereses que posiciones, pues existen varias posiciones que pueden satisfacer un interés. Por ejemplo, si existe un conflicto territorial en donde una parte quiere mantener el control con el objetivo de garantizar su ingreso, mientras que la otra parte necesita la tierra para vivir, es más fácil buscar la manera que la una parte obtenga ingresos de esa tierra que el buscar otra tierra para que la otra parte viva (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 21).

A efectos de este estudio, este modelo, también conocido como “Modelo de la Cebolla”, permitirá rastrear las diferentes posiciones, intereses y necesidades de las partes en los conflictos peruano y boliviano, las cuales guiaron las dinámicas de estas disputas. Asimismo, servirá para identificar cualquier cambio que se haya dado tras la llegada de la OEA a ambos países, en función del comportamiento de las partes en las respectivas mesas de diálogo, lo cual nos permitirá identificar las contribuciones realizadas por este organismo.

Cuando dos partes están en conflicto puede ser muy fácil entrar en una espiral de hostilidad y escalada de violencia. La entrada de una tercera parte puede contribuir a cambiar los patrones

del desarrollo de los conflictos al impulsar la comunicación mediante la mediación entre las partes, cuyas actitudes y comportamientos podrían ser cambiados tras esta intervención (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 21-22). Esto apoya lo postulado por Onuf (1998), quien, como se vio, sostuvo que un agente externo puede proveer a una estructura de nuevas perspectivas que fomenten el cambio.

A pesar que la tercera parte puede ser un individuo, cada vez es más común que sean los organismos internacionales los que intervengan en la resolución de conflicto. Eso no resulta sorprendente, sobre todo considerando la legitimidad, autoridad y poder que estos agentes han adquirido con el paso del tiempo, como acertadamente lo notan Barnett y Finnemore (2004a). Apoyando este argumento, Dahl (2009, 1) apunta que actualmente, la mayoría de disputas están siendo resueltas mediante la mediación y que los organismos internacionales juegan un rol cada vez más importante en la resolución de estas disputas, argumento también apoyado por Miall, Ramsbotham & Woodhouse (2011, 183).

En este contexto, existen dos mecanismos que atañen a la presente investigación en cuanto fueron utilizadas por la Organización de Estados Americanos en el marco de los conflictos de Perú (2000) y Bolivia (2008): la mediación y el diálogo.

- **Mediación: tradición histórica y eficacia**

Cuando fracasan todos los mecanismos de negociación directa entre las partes, o estas se niegan a comunicarse, por lo general, buscan o aceptan la mediación de una tercera parte para asistir los esfuerzos de resolución del conflicto. Como lo afirman Bercovitch y Jackson (2009, 32), como mecanismo de resolución de conflictos, la mediación tiene una rica historia en todas las culturas y, generalmente, se suscita cuando (1) los conflictos se encuentran estancados, (2) se ha llegado a un *impasse* en el marco de las negociaciones entre las partes, (3) ninguno de los lados está preparado para asumir los costos de una escalada en el conflicto y (4) las partes están listas para cooperar. De hecho, según estos autores, la mediación se está convirtiendo rápidamente en uno de los mecanismos más importantes de resolución de conflictos, siendo utilizado en cerca del 70% de todos los conflictos y obteniendo resultados exitosos en 24% de ellos. A pesar de estas cifras, la mediación es considerada como uno de los mecanismos más efectivos para lidiar con los conflictos del siglo XXI (Bercovitch & Jackson 2009, 32).

La forma y el carácter de la mediación están definidos por una serie de factores particulares de cada conflicto, incluyendo la naturaleza de la disputa (violenta o no violenta), la naturaleza

del mediador (individuo, Estado, organismo internacional), entre otra serie de variables culturales y de contexto. Como una forma de intervención que no es coercitiva, no es violenta y no es vinculante, el objetivo de la mediación es afectar, cambiar, resolver, modificar y, ultimadamente, influenciar el comportamiento de las partes, para lo cual se emplean una serie de recursos (Bercovitch & Jackson 2009, 34).

En este contexto, el rol del mediador consiste, por lo general, en asistir a las partes en conflicto, poniéndolas en contacto, ganando su confianza, construyendo u proponiendo agendas, clarificando temas y formulando acuerdos. El mediador puede facilitar reuniones en las cuales se busca una reducción de la tensión entre las partes a través de la exploración de sus intereses, lo que posibilita, asimismo, direccionar sus compromisos (Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011, 181). La mediación se vuelve especialmente importante cuando las partes se dan cuenta que a través del conflicto no conseguirán sus intereses, como se verá claramente en el caso de Bolivia, por ejemplo.

Como se ha mencionado, los organismos internacionales han asumido un rol prominente en la ejecución de mediación. Para Bercovitch y Jackson (2009, 40), son mejores proveedores de este servicio que los individuos y Estados. Entre los diferentes tipos de organizaciones internacionales que han construido una reputación de mediación encontramos a la Organización de Estados Americanos. Para los autores, una de las mayores ventajas que proveen este tipo de organismos regionales es la experiencia que les otorga que sus miembros tengan un pasado en común y una cultura en común, hecho que facilita la elección de las herramientas apropiadas para cada mediación (Bercovitch & Jackson 2009, 40).

Es difícil evaluar el éxito o el fracaso de la mediación por cuestiones conceptuales y metodológicas, sobre todo dado el carácter *ad hoc* de cada proceso. No obstante, se puede retomar la definición de éxito propuesta por Ishikawa (2004, 17) quien lo considera como la producción de resultados que adoptan la forma de pactos sociales o acuerdos firmados por las partes, los cuales son cumplidos luego de suscritos. Asimismo, es posible incorporar la definición de éxito de Bercovitch y Jackson (2009, 45-46) en el cual los objetivos de la mediación fueron logrados o que se produjo un cambio efectivo en la relación de las partes, los cuales se pueden visualizar de manera objetiva si se cuantifican empíricamente, a través de la cantidad de compromisos que se concretan, su sostenibilidad, la velocidad con la que fueron cumplidos, entre otros.

Esta serie de elementos permiten dilucidar las acciones ejecutadas por la OEA en el marco de los diálogos nacionales de Perú y Bolivia, específicamente la agenda propuesta, los mecanismos de acercamiento entre las partes y las propuestas de compromisos y acuerdos que se hayan materializado. Su análisis contribuirá a revelar el rol que el organismo tuvo en el éxito de ambos procesos y ayudará a identificar los potenciales patrones que existan en las dos situaciones.

- **Buscando el consenso a través del diálogo**

Se ha incluido un apartado que explica más detalladamente al diálogo, pues una de las ambiciones de la intervención de la OEA en los casos de estudio fue lograr que las partes en conflicto dialoguen para poder transformar las estructuras de conflicto. En este sentido, se entiende al diálogo como un proceso de resolución de problemas que se utiliza para abordar temas económicos y sociopolíticos que una o varias instituciones gubernamentales no pueden resolver por sus propios medios en forma adecuada y efectiva (Organización de los Estados Americanos 2008, 19).

El diálogo busca que las partes de un conflicto se reúnan en un espacio seguro para entender los puntos de vista de cada uno, con el fin de pensar juntos en nuevas opciones para ocuparse de un problema que todos identifican. A través de este proceso, lo que se busca no es encontrar la verdad, sino un cambio en las personas gracias al aprendizaje que genera el escuchar las inquietudes de los otros, su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista (Organización de los Estados Americanos 2008, 20-21). A diferencia de la negociación, el diálogo es entendido como un proceso más dinámico, más fluido y más experimental, mediante el cual se busca la transformación de las relaciones humanas para sentarlas sobre las bases del respeto y colaboración mutua (Organización de los Estados Americanos 2008, 22).

En América Latina y el Caribe, se utiliza extensamente el término “diálogo democrático”, dado que la proliferación del diálogo se ha enfocado en reforzar la gobernabilidad democrática. El diálogo democrático está caracterizado por cinco principios (Organización de los Estados Americanos 2008, 26-33), los cuales se ilustran en la tabla 1.4.

Tabla 1.4 Características del diálogo democrático

CARACTERÍSTICAS DEL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO	
Inclusión	Se trata del principio más fundamental del diálogo, pues en medida que todos aquellos que sean parte de una situación problemática puedan formar parte o verse representados en un proceso de diálogo, el resultado será sostenible. Se deben incluir todas las distintas perspectivas del problema, pues a mayor inclusión, mayor legitimidad de los acuerdos logrados.
Apropiación compartida	El diálogo empodera a la gente para trabajar o delinear su propio futuro, por lo tanto, para que la gente se comprometa completamente con el diálogo y la transformación de la realidad se necesita que la gente sienta que hay algo real en juego.
Aprendizaje	Los diálogos buscan una transformación de las relaciones entre partes en conflicto, por lo que a través de escuchar al otro y lograr una mayor comprensión de los demás el diálogo llega a generar aprendizajes para los participantes.
Humanidad	Pues se necesita empatía para entender al otro. Cuando las personas comienzan a esforzarse por comprender al otro, se siembra la semilla del diálogo. Debe haber empatía, apertura, respeto, responsabilidad, reconocimiento de las diferencias y de los elementos en común, establecimiento de conversaciones sobre lo que realmente importa y demostrar que hay una capacidad de cambio
Perspectiva de largo plazo	Una característica distintiva del diálogo es la perspectiva de largo plazo necesaria para encontrar soluciones sostenibles que impulsen la gobernabilidad efectiva. En este sentido, las partes deben comprender que se necesita tiempo para posibilitar cambios profundos, por lo que el diálogo es un compromiso de varios años para transferir los impactos personales del proceso a un nivel sociopolítico.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (2008, 26-33).

4. Conclusión

Conforme a su objetivo, este capítulo ha posicionado la elección de la teoría constructivista para apoyar la investigación. A través de un breve recuento de las posibles alternativas teóricas, se dilucidó la elección de la rama convencional del constructivismo, de acuerdo con la clasificación de Hopf (1998), la cual posiciona a la teoría como una herramienta explicativa e interpretativa de los hechos. La revisión del estudio profundizado de los principales pensadores constructivistas, realizado por Maya Zehfuss (2012), permitió evidenciar las razones por las cuales los postulados por Alexander Wendt, Friedrich Kratochwil y Nicholas Onuf se consolidan como la perspectiva teórica idónea para sustentar este estudio, como se detalla a continuación.

En efecto, el trabajo de Wendt (1992) y sus propuestas respecto a la construcción de identidad e intereses en función de intersubjetividades permite entender, explicar y analizar las dinámicas entre las partes en conflicto en Perú y Bolivia y cómo el mutuo entendimiento entre ellas, mediante el diálogo, permitió la transformación de la estructura de conflicto. En cuanto al trabajo de Kratochwil (1992), el énfasis en el lenguaje y las normas permite explicar la actuación de la OEA en el marco de entendimientos compartidos a lo largo de la región. Finalmente, el constructivismo de Onuf (1998) constituye, sin duda, la rama teórica más

importante para esta investigación, pues pone especial atención al uso del lenguaje –y lo considera como una herramienta transformativa de la realidad y la estructura- así como reconoce la capacidad de agencia e incidencia de un agente externo en la resolución de conflictos en un sistema.

El paradigma constructivista ha dado paso, asimismo, al nacimiento de visiones más específicas en relación a los organismos internacionales, sobre todo ante las crecientes tareas que ejecutan en la actualidad. Además de ser agentes que gestionan la resolución de conflictos, los organismos internacionales se constituyen como entes promotores del crecimiento económico, el libre comercio, la lucha contra la pobreza, los desastres ambientales y la defensa de los derechos humanos. La administración de estos temas por parte de las entidades internacionales no es un tema azaroso, puesto que se les ha sido conferido por parte de los Estados ante su capacidad de proveer funciones esenciales. En este contexto, los aportes sobre los organismos internacionales de Barnett y Finnemore (2004a) constituyen un pilar esencial para la comprensión y posterior análisis de por qué la OEA fue el foro seleccionado para mediar los conflictos de Perú y Bolivia y las acciones concretas que se ejecutaron. El rol del organismo hemisférico también se explica mediante la comprensión de su posición en el esquema de complejidad de regímenes, dentro del cual se posicionó como institución reforzada, durante el caso peruano, mientras que el caso boliviano marcó su transición a una institución retada, en términos de Alexander Betts (2013).

El panorama de análisis a través de la teoría no estaría completo sin los modelos de resolución de conflictos. De crucial importancia resultan el árbol de Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al (2000), el cual permite la identificación de las raíces de los conflictos en Perú y Bolivia y entender las consecuencias de cada uno. A través de la visualización, es posible realizar un análisis que enlace esos componentes y permita entender de manera más holística su tratamiento.

Otra herramienta importante que se utilizará a lo largo de la investigación es el modelo piramidal de Galtung (1996), el cual propone entender los diferentes componentes de los conflictos: la contradicción, las actitudes y el comportamiento de las partes. Al entender las características de cada uno de estos componentes se facilita su identificación en los contextos de cada diferendo y, mediante la conjugación con el árbol de conflicto, su análisis. En esta misma línea contribuirá el modelo de escalación y desescalación del conflicto, a través del cual es posible clasificar las fases de cada proceso, a pesar de no ser lineales. A efectos de

organizar estas fases, para cada conflicto se ha diseñado una línea del tiempo que puntualiza los momentos o procesos más relevantes de los casos de estudio y permite un análisis riguroso en coordinación con las demás herramientas y modelos utilizados, de la mano de la teoría.

Por último, la conceptualización del diálogo y la mediación contribuyen a aclarar el funcionamiento de estas técnicas, así como su importancia en el contexto mundial de resolución de conflictos intraestatales. Gracias al trabajo de Bercovitch y Jackson (2009) se devela cómo funciona la mediación, quién juega este rol y por qué es el mecanismo más utilizado en la rama estudiada. Se trata de conceptos útiles a la hora de entender por qué se optó por esta técnica para dar solución a los conflictos peruano y boliviano. Por último, el tomar en cuenta la conceptualización de diálogo de la propia OEA otorga una visión de en qué línea actúa el organismo y cuáles son sus objetivos al respaldar este tipo de procesos.

Con el apoyo de lo presentado en esta sección y las respectivas entrevistas y análisis de documentos que prosiguen, la investigación pretende dar respuesta a las interrogantes que dieron pie a este estudio: tanto el rol de la OEA en el éxito de los procesos, así como sus contribuciones para la transformación positiva de la relación entre las partes de ambos conflictos y sus aportes para la concreción de acuerdos duraderos. Estos elementos permitirán, a su vez, identificar similitudes y diferencias en el actuar de la organización en ambos casos, lo cual permitirá identificar posibles patrones de contribución al éxito, que constituirán un potencial importante para la teorización sobre el aporte de este organismo internacional en la superación de conflictos intraestatales a través de la mediación y el diálogo.

Capítulo 2

La OEA y la defensa de la democracia en las Américas

El continente americano tiene una larga y fuerte tradición de defensa de la democracia y los derechos humanos, elementos que van de la mano con el apoyo al derecho internacional como el mecanismo para evitar la explosión de conflictos y como el medio para prevenir la intervención de Estados más poderosos, particularmente la de Estados Unidos (Sikkink 1997, 171). Desde su creación en 1948, la OEA ha manifestado expresamente su apego a la democracia, considerándola como la mejor forma de gobierno para los integrantes del hemisferio, así como el instrumento propicio para fomentar y fortalecer la cooperación entre los países que constituyen el foro regional. La promoción de estos valores debe entenderse en el contexto de su creación, el fin de la Segunda Guerra Mundial y la preminencia en la época de las ideas liberales, en especial de la teoría de la paz democrática. Sin embargo, es válido preguntarse si la OEA ha sido capaz de defender la democracia a lo largo de su historia. Y, de ser el caso, ¿cómo lo ha logrado?

Para poder entender el rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008) es necesario comprender los mecanismos con los que el organismo cuenta para promover y defender la democracia en los 34 países miembros. ¿Cuáles son los instrumentos que le permiten actuar? ¿Han sido efectivos en su propósito? El presente capítulo argumenta que, si bien la OEA se ha abstenido de pronunciarse en contra de regímenes claramente autoritarios en la región, favoreciendo a la hegemonía estadounidense, principalmente durante la década de 1970, a partir del fin de la Guerra Fría, el foro hemisférico contó con varias herramientas que le permitieron abogar y actuar en favor de la democracia en las Américas. No obstante, la soberanía de los Estados limita en gran grado este posible accionar y no existen parámetros de intervención cuando son los gobiernos quienes violan la democracia.

De conformidad con los objetivos de la presente investigación, este capítulo analiza los instrumentos que han permitido, según Russell, el surgimiento de un régimen interamericano de defensa de la democracia, constituido por (1) la Carta de la OEA, (2) la creación de la Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), (3) el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080, (4) el Protocolo de Washington y (5) la Carta Democrática Interamericana y dentro de los cuales se insertan las acciones del organismo en los casos peruano y boliviano (Bloomfield 1994; Perina 2001; Omaña 2005; Russell 2003, 95). En este sentido, a lo largo de esta sección se evidencia cómo estas herramientas se apegan a la vocación democrática del

organismo y, con el posterior análisis de los estudios de caso, cómo han definido normas e influenciado prácticas en los Estados miembros.

1. La democracia como elemento central del nacimiento de la OEA

El surgimiento de la Organización de los Estados Americanos está estrechamente ligado al espíritu vigente en la época de su fundación en el hemisferio occidental: la democracia liberal. No obstante, si bien la lógica Este-Oeste permeó el funcionamiento de la organización a lo largo de la Guerra Fría, el clamor por la democracia no era algo reciente en el continente. Según apunta Meza Salazar (2002, 97), desde fechas cercanas a la independencia de los Estados americanos, la discusión sobre el sistema de gobierno que debía asumir cada Estado y la relación de la democracia con el ámbito internacional han marcado la historia de la región. En efecto, los Estados de este continente comenzaron por elegir formas pseudo-democráticas que, a través de las décadas, fueron evolucionando para convertirse en los sistemas democráticos actuales (Meza Salazar 2002, 97). Esta tesis es apoyada por Sikkink (1997), quien elabora un recuento histórico de este clamor americano por la democracia y la soberanía en la región, además de un marcado recelo ante la hegemonía estadounidense en su texto *Reconceptualizando la soberanía en las Américas: Precursores históricos y prácticas actuales*.

En este contexto, se realizaron una serie de propuestas desde mediados del siglo XIX y que variaron entre la conformación de un Congreso Americano que se opusiera a los gobiernos tiránicos y promoviera la democracia, pasando por el no reconocimiento de los gobernantes que no accedan al poder a través de elecciones libres, hasta el establecimiento de la democracia como causa común en América. Finalmente, para 1945 el Ministro de Exteriores de Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, propuso el abandono de la política de no intervención y la adopción de una definición clara para el término “acción colectiva”, el cual permitiría una respuesta regional ante la amenaza del sistema democrático en cualquier país del hemisferio. La propuesta de Larreta sostenía que no se podía invocar el principio de no intervención con el fin de vulnerar con inmunidad otros principios, de manera que otorgó a la democracia una categoría *superior* a la de un sistema político (Meza Salazar 2002; Muñoz 1993; Sikkink 1997). Esta identidad regional respecto a la democracia sería recogida en el Acta de Chapultepec³ y la Declaración de México, firmadas en 1945 y precursoras de la Carta

³ Acta de Chapultepec (1945) Recuperada el 5 de marzo de 2016, disponible en línea en: <http://constitucionweb.blogspot.com/2009/11/acta-de-chapultepec-firmada-por.html>

de la OEA, en las cuales se señala que la paz y la democracia son principios esenciales que norman las relaciones entre los Estados de la Comunidad Americana, por lo que se establece una relación indivisible entre ellos. En efecto, como asegura Martha Finnemore (1996), la emergencia de una doctrina de solidaridad democrática americana está enraizada en la introducción y esparcimiento de normas, principios y entendimientos compartidos, materializados en los movimientos de derechos humanos que emergieron como consecuencia de la destrucción y atrocidades de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, la abundante evidencia de atrocidades cometidas en la guerra contribuyó a un cambio en la naturaleza social de la política internacional, creando nuevos entendimientos normativos entre los actores en posiciones de poder que, por su parte, coordinaron los valores, expectativas y comportamiento de los Estados (Finnemore 1996, 157-183).

En esta línea, a pesar de no ser el primer documento jurídico en la región que reconoce la importancia de la democracia, la Carta de la Organización de Estados Americanos, adoptada en 1948 junto a su fundación, se convirtió en el instrumento de mayor trascendencia durante las siguientes décadas. Desde su preámbulo, la Carta de la OEA menciona que los pueblos de América están “convencidos que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo de la región” (Organización de los Estados Americanos, 1948), y establece en su Artículo 3, inciso d) que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos objetivos que se buscan a través de ellos requiere la organización política de aquellos Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa (Organización de los Estados Americanos, 1948).

Paralelamente a este instrumento, los Estados Americanos adoptaron este mismo año la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, documento en el cual resaltaron la importancia de los derechos humanos en la región y su protección en el ámbito internacional. Uno de los artículos que destacan en este documento es el número 20, en el cual se consagra el derecho a la participación política de todos los ciudadanos y el derecho a elecciones periódicas libres. Como apunta Meza Salazar (2002, 102), mientras que la Carta de la OEA consagra a la democracia como condición para la participación de los Estados en la Organización, la Declaración reconoce el derecho de los americanos a ejercer dicha democracia. De esta manera, se evidencia que el inicio de la vida de la OEA está consolidado por dos instrumentos básicos para la defensa de la democracia y los derechos humanos en la región, los cuales permitirían que, junto al desarrollo histórico del organismo, se crearan herramientas adicionales que den cumplimiento a uno de los propósitos establecidos en el

Artículo 2 de su carta fundacional: “promover y consolidar la democracia representativa, con el debido respeto al principio de la no intervención” (Organización de los Estados Americanos, 1948).

2. La OEA y el compromiso con la democracia en el contexto de la Guerra Fría

Analizar detenidamente la Carta de la OEA es vital para entender la vocación democrática con la que nació el organismo en 1948. Como se dijo, desde el preámbulo de la Carta Fundacional se establece a la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región (Organización de los Estados Americanos 1948), dotándole de un carácter particular a la OEA, pues es el único organismo internacional que menciona expresamente a la democracia como el sistema más adecuado para el gobierno de los pueblos del hemisferio (Diamint 2000, 15; Omaña 2005). En efecto, según arrojó la codificación de este documento, la palabra “democracia” aparece ocho veces en el texto, estrechamente vinculada a los términos “representativa”, “estabilidad”, “paz”, “desarrollo”, “derechos”, “responsabilidad”, entre otros.

Entre las ocasiones en que la democracia aparece en la carta, es importante destacar el Artículo 2, cuando vuelve a mencionarse como uno de los objetivos de la organización, ratificando y afianzando el compromiso de promoción y consolidación del sistema democrático en todas las naciones del continente, siempre respetando el principio de no intervención (Organización de los Estados Americanos 1948). El principio de no intervención garantiza el respeto a la soberanía –también mencionada en el documento cinco veces- e independencia de los Estados miembros, a la vez que aclara la igualdad jurídica de derechos y deberes, convirtiendo a la propia organización en una democracia en sí misma, en la cual todos sus miembros pueden participar en los foros de discusión, sus votos tienen el mismo peso y están todos legalmente comprometidos con los instrumentos de la institución. En este punto es importante apuntar a la crítica que han hecho varios analistas legales y políticos a la supuesta “profunda contradicción” entre el apoyo que la región le da tanto a la no intervención y la soberanía, por un lado, y su apoyo a la promoción de los derechos humanos y la democracia, por el otro (Eisenmann 1989; Kauffman 1987; Riding 1988). Según Sikkink, esta contradicción no es tan severa como suele presentársela, pues los juristas y políticos latinoamericanos, reconocidos históricamente por su vehemente defensa de la no intervención, no pretendían que la doctrina sirviera como un escudo para las violaciones de los derechos humanos y de la democracia, sino que fue vista originalmente como un vehículo

para promover el progreso humano (Sikkink 1997, 710, 716, 724). En este punto, Covarrubias agrega que, teóricamente, al considerar a la democracia representativa como la mejor forma de gobierno para los Estados miembros y a la no intervención como norma de comportamiento entre los mismos, la contradicción podría resolverse (Covarrubias 2000, 51; Omaña 2005). Desde el constructivismo de Wendt (1992), se entiende que las intersubjetividades entre los Estados del hemisferio respecto a la no intervención y a la defensa de la democracia han permitido el funcionamiento del organismo a pesar de la aparente ambivalencia de ambos términos. Asimismo, desde la perspectiva de Onuf (1998) se comprende que el lenguaje crea realidades, por lo que se infiere que los Estados americanos crearon una realidad armónica entre ambos términos, la cual finalmente quedaría plasmada en el documento.

Continuando con el texto fundacional de la OEA y la importancia de la democracia para la organización, el Artículo 3 evidencia que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del “ejercicio efectivo de la democracia participativa” (Organización de los Estados Americanos 1948). Este articulado muestra la fortaleza de la idea colectiva de democracia como elemento esencial no solo para el funcionamiento de los países, sino del propio sistema interamericano, aspecto también profundizado en el Artículo 9, el cual establece que cuando el gobierno democráticamente constituido de cualquier Estado miembro sea derrocado a la fuerza, aquel país sería suspendido del ejercicio del derecho de participar en las sesiones tanto de la Asamblea General así como de las reuniones consultivas y de los consejos y conferencias especializadas de la organización (Organización de los Estados Americanos 1948).

A pesar de este compromiso formal, no se puede obviar el contexto en el que se gestaron los primeros años del organismo hemisférico. La lógica de la Guerra Fría articuló un mundo bipolar, en el cual se enfrentaban occidente con oriente, capitalismo con comunismo, democracia con autoritarismo. La dinámica en el continente americano, a pesar de su vocación de paz y su alineación con la democracia, se vio alterada por los intereses geopolíticos estadounidenses. En este sentido, Washington se enfocó en prevenir la emergencia de regímenes comunistas en la región, por lo que lideró una estrategia que terminó por subordinar la defensa de la democracia en favor de la contención del comunismo en el continente. Producto de esta táctica, en América comenzaron a convivir regímenes dictatoriales, autoritarios, militares, semidemocráticos y democráticos (Perina 2001; Pignata

2008). A la par, se gestaron intervenciones unilaterales contra la soberanía de varios países de la región, las cuales iniciaron con la invasión de Bahía de Cochinos en Cuba en 1961, y continuaron con la remoción de Salvador Allende de la Presidencia de Chile en 1973, y el apoyo a los Contras en Nicaragua a partir de 1979, todos eventos para evitar el surgimiento de “nuevas Cubas” (Rabe 2004). Como mencionan Pignatta (2008) y Rabe (2004), durante esta época, el propósito principal de Estados Unidos fue lograr, en nombre del anticomunismo, la seguridad y estabilidad en el “patio trasero”, sin importar el costo.

No obstante los argumentos presentados por Meza Salazar (2002, 102-109) sobre las acciones que la OEA llevó a cabo para enfatizar el ámbito democrático en múltiples cumbres durante el período de la Guerra Fría, en la práctica no se registró una defensa concreta de la democracia, puesto que a pesar de las numerosas declaraciones sobre la importancia de este sistema para el ejercicio de los derechos humanos, en realidad, a lo largo de la duración de los regímenes dictatoriales en la región se registraron innumerables violaciones a los derechos humanos que no fueron condenadas por el foro hemisférico (Pignatta 2008). Según el exsecretario general César Gaviria (1998), esta época evidenció el privilegio de la dimensión política de la democracia en la región y en la organización, cuyos principios “fueron sacrificados en aras de hacer un frente común contra la otra ideología”.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el resultante cambio del contexto internacional, surgió en el continente una política más positiva de defensa de la democracia que generó, en palabras de Elaine de Melo (2010), una presión para revitalizar los mecanismos de seguridad regionales, elemento que se sumó al creciente entusiasmo por los regímenes e instituciones internacionales. Esto permitió la apertura de nuevas perspectivas para la OEA a partir de los años 90 del siglo XX (Busso 1998, 294; Pignatta 2008), durante los cuales finalmente los principios fundacionales del organismo pudieron empezar a ponerse en práctica (Omaña 2005), evidenciando el carácter de defensa de la democracia hemisférica, y materializarse más concretamente en instrumentos como los que se analizan a continuación.

3. Los años 90 y la renovación del compromiso hemisférico con la democracia

El nuevo orden mundial que se instauró con el fin de la Guerra Fría impuso retos y redefiniciones de intereses en el sistema internacional. En el marco de un mundo multipolar, los organismos internacionales adquirieron un papel más activo en la regulación, normativización e institucionalización de las relaciones entre los países (Mace & Bélanger 1997, 7; Ramis 2010, 10). En América, la aparición de este nuevo orden llevó a la

reconceptualización de la agenda hemisférica, primando la paz y la seguridad regional como elementos centrales de la estabilidad y continuidad de las democracias americanas (Elaine de Melo 2010; Farer 1996, 145; Pignatta 2008; Ramis 2010, 10). En palabras de Perina (2001, 2), la democracia se forjó como la variable regional indivisible y se convirtió en el reto “*interméstico*”, es decir, tanto doméstico como internacional.

Al ser el foro de debate interamericano, por englobar a todos los Estados del hemisferio – menos Cuba-, la OEA emergió como el régimen multilateral prodemocrático habilitado para provocar una acción colectiva en la región (Farer 1993, 2; Ramis 2010, 10). Para institucionalizar este régimen, en 1990 la Asamblea General impulsó la creación de la Unión para la Promoción de la Democracia (UPD), que, con un carácter preventivo, estaba pensada para promover la democracia a mediano y largo plazo. En efecto, su *leitmotiv* está anclado en la “necesidad de desarrollar la cultura política democrática de los países del hemisferio”, considerada, como promulga la Carta de la OEA, como la base para garantizar la consolidación democrática (Cooper & Legler 2001: 106; Horowitz 2010: 54; Mace & Bélanger 1999, 10; Ramis 2010, 12).

Es así que entre las responsabilidades de la UPD se encontraba el “ofrecer un programa de apoyo para la promoción de la democracia, que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos” y el “cooperar con los gobiernos e instituciones de los Estados miembros en la celebración de seminarios y programas de capacitación para la promoción de la democracia” (Organización de los Estados Americanos 1990). Esta unidad, creada en el seno de la Secretaría General, evidencia el compromiso de los Estados miembros por institucionalizar esos compromisos adquiridos desde 1948 y que, en el marco de una nueva era histórica y el aumento de los conflictos intraestatales en el mundo, permitirían mantener a América como un continente de paz.

La llamada UPD tenía tres prioridades: 1) facilitar apoyo técnico para la organización de elecciones; 2) proporcionar apoyo a los procesos legislativos; y 3) facilitar educación cívica en el marco de un conjunto de valores democráticos, traducidos en la provisión de asistencia técnica directa en la gestión de elecciones o lo requerido por los Estados y la provisión de servicios de consultoría para asistir en el desarrollo de las instituciones y procesos democráticos de los Estados (Organización de los Estados Americanos 1990; Perina 1999, 3-

4; Ramis 2010, 12) . Nuevamente se evidenció la fuerza e importancia del valor democrático regional, instaurado a partir de las ideas y los entendimientos de los Estados en la OEA y cómo, en palabras de Barnett y Finnemore (2004a, 161), esta organización devino en un actor que sobrepasa la denominación de “instrumento de los Estados”, sino que se convirtió en agente de cada vez más tareas.

Este sistema democrático interamericano quedó, sin embargo, oficialmente inaugurado con la adopción de la Declaración de Santiago y la Resolución 1080, cuerpos que codifican la voluntad democrática de la región a través de un conjunto de normas, principios e instrumentos legales de intervención en caso de ruptura democrática de un país miembro (Ramis 2010, 13). En palabras de Krasner (1982), América institucionalizaría, a través de estos instrumentos, un verdadero régimen de promoción de la democracia. En efecto, la Resolución 1080 establece, específicamente, un mecanismo automático de reacción “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización” (Organización de los Estados Americanos 1991).

La aplicación de este mecanismo supone que el secretario general de la OEA debe convocar de manera inmediata al Consejo Permanente para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático. El Consejo, dentro de un periodo de diez días, decide si llama a una reunión *ad hoc* de los Ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas según corresponda. Se acepta una serie ilimitada de acciones de carácter colectivo, pero siempre excluyendo la posibilidad del uso de la fuerza (Bloomfield 1994, 158; Lagos & Rudy 2004, 295; Pignatta 2008; Ramis 2010, 13).

Junto a la Declaración de Santiago, que reafirma el compromiso hemisférico con la democracia, la Resolución 1080 supuso un gran paso en la transformación del concepto democrático, el cual quedó transformado en una obligación legal internacional más que una prescripción moral (Cooper & Legler 2001: 106; Herz 2002, 47; Horowitz 2010: 54; Muñoz & D’Leon 1998, 1; Pignatta 2008; Ramis 2010, 14). La Resolución 1080 ha sido aplicada en Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993), Paraguay (1996), entre otros, mediante varias maneras y obteniendo diferentes resultados. Aunque la Resolución 1080 proveyó una respuesta a las rupturas del orden democrático, incluyendo las sanciones económicas, la

ruptura de relaciones diplomáticas y el establecimiento de embargos (Omaña 2005, 40; Perina 2000, 329), autores como Levitt (2005, 95) insisten en que “las normas y procedimientos para invocar la resolución eran vagas e imprecisas”, pues incluso cuando el caso pasa del Consejo Permanente a la Asamblea General o a los Ministros de Exteriores, “la resolución no obliga a estos organismos a tomar ninguna decisión en particular”. De todas formas, este instrumento permite evidenciar cómo la evolución de las concepciones que tienen los Estados repercute directamente en el accionar de la organización y le permite nuevas funciones y mecanismos para la promoción del valor hemisférico: la democracia. En cuanto a las falencias apuntadas por Levitt, la OEA pudo superarlas de manera parcial mediante la adopción del Protocolo de Washington, instrumento que será analizado a continuación.

4. La democracia nacional como base de la democracia regional: el Protocolo de Washington

El Protocolo de Washington constituye otro avance de la Organización en su empeño por afirmar la democracia frente a las amenazas de un golpe de Estado. Aunque originalmente aprobado en 1992, cuando se reformó la Carta de la OEA, el Protocolo de Washington solo entró en vigencia tras su ratificación, en el año 1997. Este cuerpo introdujo modificaciones adicionales al capítulo III de la Carta de la OEA, las cuales disponen que “uno de los propósitos fundamentales (de la Organización) es promover, *mediante la acción cooperativa*, el desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros y ayudar a erradicar la pobreza en el Hemisferio” (Organización de los Estados Americanos, 1992). En adición, el Protocolo otorga a la Asamblea General la facultad de suspender a un Estado miembro cuando su gobierno democrático fuese derrocado. El artículo 9 de este documento establece específicamente que, si el gobierno democráticamente constituido de un Estado miembro es derrocado por la fuerza, “podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado” (Organización de los Estados Americanos 1992).

Asimismo, se agrega que su aplicación se ejerce “cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado” y sostiene que la suspensión del Estado miembro no previene que la Organización procure emprender

nuevas gestiones a efectos de coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado (Organización de los Estados Americanos 1992). Este último punto es importante, pues este Protocolo contribuye otro aspecto definitorio de la emergente doctrina democrática de la época: la democracia representativa se vuelve uno de los criterios para la participación legítima de un Estado en el Sistema Interamericano (Cooper & Legler 2006, 28). En este sentido, los firmantes de estas declaraciones se definen como jefes de Estado democráticamente electos y la democracia representativa es establecida como el único sistema político legítimo en las Américas.

Sin embargo, como critican Cooper y Legler (2006) y Polarolo (2011), no existe una definición de democracia aceptada universalmente en el hemisferio y, al momento de la adopción del Protocolo, persistía una visión miope frente a las diversas modalidades en las que la democracia puede ser afectada. Omaña (2005, 40) responde a estas puntualizaciones asegurando que la democracia se entiende bajo la “Nueva Visión” del entonces secretario general Gaviria, en donde este sistema político no se limita únicamente a la celebración de elecciones libres y periódicas, sino que el gobierno en funciones rinda cuentas de su gestión y que los habitantes de cada país puedan ejercer activamente su ciudadanía. En este sentido, se requería la unión de todas las naciones del sistema interamericano en tono a un mismo fin: el uso de todo el andamiaje diplomático de la región para defender la democracia y el régimen constitucional de los Estados ante cualquier amenaza que pretenda irrumpir los procedimientos institucionales, sin importar su denominación o ideología (Gaviria 2004, 14; Omaña 2005, 41).

Como se evidencia, el Protocolo de Washington constituye parte de los documentos básicos que ratifican lo que Omaña (2005, 40) llama “refortalecido compromiso hemisférico con la democracia” y, desde la perspectiva constructivista, plasma la evolución de los principios, valores, ideales e identidades de la Organización, en función de las dinámicas vividas en los Estados miembros. No obstante, es importante reconocer que esta reforma a la Carta de la OEA no se preguntó qué pasaría si es un gobierno democráticamente constituido el que se vuelve en contra de sus constituyentes mediante el uso de la fuerza (Cooper & Legler 2006, 29; Milet 2011, 103; Omaña 2005, 40; Polarolo 2011) y obvió el hecho que la defensa de la democracia en las Américas no solo dependía de acciones correctivas, sino que requería mecanismos preventivos en caso de una ruptura del orden institucional. Es por esta razón que la OEA, después de más de una década de trabajo, adoptaría posteriormente la Carta Democrática Interamericana.

5. El nuevo siglo y el fortalecimiento del compromiso con la democracia

Aprobada el 11 de septiembre de 2001 en Lima, la Carta Democrática Interamericana es el documento que recoge el compromiso de los países de fortalecer y preservar la institucionalidad democrática en el continente y establece mecanismos para que la OEA pueda contrarrestar las alteraciones al orden democrático que se produzcan. Autores como Ramis (2010, 14) catalogan a este cuerpo legal como el documento “más importante del continente americano en defensa de la democracia”, pues la Carta se funda en la voluntad de los miembros de la OEA de crear y desarrollar “mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa” (Organización de los Estados Americanos 2001). De hecho, la Carta reconoce la voluntad de los países de establecer una estrategia conjunta y complementaria para defender a la democracia y para anticipar las causas de los problemas que puedan afectar el sistema democrático (Omaña 2005).

Lo interesante de este documento es que dispone de un conjunto de instrumentos y obligaciones no vinculantes que “encarnan la tradición jurídica del continente americano en materia de promoción democrática” (Ramis 2010, 15), convirtiendo a este texto en el epítome del histórico clamor continental. Al igual que la Carta Fundacional de la OEA, la Carta Democrática Interamericana tiene un carácter único y pionero en el mundo, pues, además, supone la introducción de un nuevo método de trabajo en el cual el rol de los Estados en los procesos de decisión disminuye en favor de otros actores no estatales, incluyendo ONG, centros de investigación, sociedad civil, entre otros, reflejando el carácter de agencia de la OEA y los demás actores no estatales, elemento destacado por el constructivismo (véase Barnett y Finnemore 2004a, 161; Kratochwil 1992, 40; Onuf 1988, 61).

La codificación de este documento, compuesto de seis capítulos que desglosan veintiocho artículos, evidenció la magnitud de este compromiso hemisférico, considerando que el término “democracia” aparece un total de cuarenta y cuatro veces, asociado, nuevamente como en la Carta de la OEA, a términos como “indispensable”, “libertad”, “justicia”, “desarrollo”, “esencial”, entre otros. Para Cooper y Legler (2006, 93), su contenido posee un espíritu de cambio e implicación en la materia. Ramis (2010, 15) sugiere resaltar los dos aspectos más innovadores de la Carta: la ampliación del concepto de democracia y el refuerzo de las disposiciones de la Resolución 1080.

En cuanto a la ampliación del concepto de democracia, se supera la definición “mínima”, entendida como régimen político con elecciones libres, justas y periódicas (Collier & Levitsky 1997,443; Graham 2002, 6; Ramis 2010, 15). Se la concibe más bien como un régimen que garantiza el respeto a los derechos humanos y la subordinación de las instituciones estatales a la autoridad civil. También se considera el fortalecimiento de la pluralidad en los partidos políticos y la lucha contra la exclusión social (Ferguson 2002, 5). De otro lado, el capítulo titulado “Democracia, Desarrollo Integral y Lucha contra la Pobreza” (artículos 11-16) liga la pobreza y el bajo nivel de desarrollo de los países con la poca consolidación democrática (Ramis 2010, 15).

En cuanto al refuerzo de las disposiciones de la Resolución 1080, el artículo 19 de la Carta sostiene que las acciones colectivas emprendidas por la OEA cubren tanto las interrupciones democráticas como las alteraciones del orden democrático, las cuales no fueron consideradas anteriormente. Este punto supone un nuevo tipo de desestabilización institucional que puede materializarse de diferentes formas, incluyendo la eliminación de la separación de los tres poderes del Estado o la acumulación del poder por parte del presidente –como fue el caso peruano en el año 2000-, entre otras (Organización de los Estados Americanos 2001). No obstante, a pesar de la multiplicidad de esquemas de desestabilización, los mismos no se detallan en la Carta.

Asimismo, este documento provee una serie de acciones colectivas, entre las cuales se encuentra la autorización al secretario general o al Consejo Permanente para ejecutar acciones diplomáticas preventivas en Estados cuyo grado de amenaza sea alto, siempre y cuando se disponga de su consentimiento previo (Organización de los Estados Americanos 2001). Este elemento no solo cubre la brecha de prevención de conflictos que no fue tomada en cuenta en el Protocolo de Washington, sino que además honra el principio histórico americano de no intervención. No obstante, este elemento mitiga la efectividad de las intervenciones, pues no siempre los Estados acceden a la llegada de las misiones de la OEA, particularmente cuando son sus gobiernos los responsables del rompimiento de este orden democrático.

Por otra parte, se conjugan los elementos de suspensión de los Estados con las posibilidades previstas en la Resolución 1080, garantizando un aislamiento del Estado en el seno del Sistema Interamericano y la imposición de sanciones diplomáticas y económicas por parte de los demás Estados, elementos que necesariamente perjudican su imagen internacional. En resumen, la Carta Democrática fortalece el ejercicio de democracia, estableciendo una especie

de sistema de seguridad colectiva para su defensa, el cual, más que constituir una serie de obligaciones legales, es la manifestación de intenciones de los países miembros, basadas en una voluntad política (Ramis 2010, 16). Otro elemento importante a resaltar es la dinámica mediante la cual se creó el documento, pues más que seguir la metodología tradicional *top-down*, en donde prima la voluntad estatal, incorporó elementos *bottom up*, considerando las recomendaciones de actores no estatales como ONG, centros de investigación y la sociedad civil (Ramis 2010, 16).

Como se mencionó brevemente, el desencadenante fundamental de la creación de este cuerpo fue el caso peruano en 2000, el cual es sujeto de análisis del siguiente capítulo. Ante la premura de la situación, el documento fue gestado con rapidez y complejidad, pues se mutó parcialmente el método de decisión tradicional –basado en el privilegio del consenso y el mínimo común denominador, para pasar a un sistema de adopción dinámico basado en movimientos rápidos y en la búsqueda de caminos adecuados a la obtención de resultados más eficaces (Cooper & Legler 2006, 88; Ramis 2010, 17).

También es importante subrayar la introducción de un nuevo tipo de diplomacia al que Cooper y Legler llaman *multilateralismo de redes*, el cual develó una clara evolución en la naturaleza del compromiso de los Estados hacia la inclusión de la defensa colectiva de la democracia en la región (Cooper & Legler 2008, 85; Ramis 2010, 17). Este multilateralismo consiste en un conjunto de elementos que refuerzan las normas y redes de trabajo regionales por encima de las nacionales. Estos elementos incluyen la introducción de nuevos actores no estatales y el desarrollo de mecanismos consultivos para la expresión de sus ideas y voluntades. Paralelamente, se incorpora la voz de actores estatales que anteriormente habían desempeñado roles secundarios y poco influyentes en los diálogos interamericanos, por lo que se puede decir que se evidencia un relacionamiento más horizontal, transnacional y social entre los diferentes actores. Este tipo de diplomacia aumentó la legitimidad de la Carta Democrática, pues se convirtió finalmente en un producto que no era exclusivo de los Estados miembros, sino un documento incluyente de las voces críticas y, probablemente, más cercanas a la población de las Américas (Graham 2002, 5; Cooper & Legler 2008; Ramis 2010, 18).

A pesar de todas sus virtudes, la Carta Democrática Interamericana no ha estado exenta de varias críticas, sobre todo relacionadas con su contenido e impacto en el hemisferio. La primera se relaciona, nuevamente, a la definición mínima de la democracia, o una definición extensa (Ferguson 2002, 5-7). En este sentido, se registraron problemas sustanciales pues la

adición de elementos en la definición de democracia elevó los elementos a cumplirse para catalogarse como tal, y muchos de estos elementos estaban ausentes de la mayoría de Estados miembros. De cualquier forma, Ramis (2010, 19) recuerda que esta definición tenía más un papel recomendatorio y pretendía influir en los Estados –mediante la agencia que le atribuyen Barnett y Finnemore (2004a) a los organismos internacionales- para que se “esforzaran en llegar a cumplir el ideal democrático propuesto”.

La segunda crítica principal se refiere a la naturaleza política de la aplicación del mecanismo sancionador del artículo 21 de la Carta sobre la respuesta colectiva de la OEA en caso de alteración del orden democrático. En este sentido, no se definen los límites entre una situación de alteración democrática y otra que no implicara amenazas. Tampoco se aclaran los principios democráticos que deben incumplirse para la aplicación del artículo. Para varios autores, sería importante que la Carta dispusiera de una serie de indicadores para distinguir esta alteración a efectos de evitar que su aplicación se transformara en una red de relaciones públicas o en un instrumento de uso selectivo contra enemigos políticos o países débiles (Allmand 2002, 21; Cameron 2002, 23; Cooper & Legler 2006, 88; Ferguson 2002, 7; Knox 2001, 1; Ramis 2010, 19).

Asimismo, se evidencian limitaciones en cuanto a la prevención de las alteraciones democráticas, pues la OEA solo puede ejercer medidas preventivas con la autorización del Estado miembro. ¿Cómo aplicarlas cuando eran los gobernantes quienes quebrantaban el orden democrático? (Cameron 2002, 23; Cooper & Legler 2006, 97; Ferguson 2002, 8). En este punto, Ramis también critica la tímida inclusión de la sociedad civil en los procesos de decisión de la OEA, algo que Legler también ratifica⁴. En efecto, la Carta Democrática no dispone de un desarrollo profundo del contenido pragmático o estratégico que permitiera la consecución de sus principios (Green 2002, 9; Ramis 2010, 20).

Después de más de una década de su adopción, es importante resaltar que actualmente se requeriría una revisión del consenso democrático ante la adopción de políticas a favor de un mayor grado de justicia social, reivindicadas sobre todo por los países del bloque ALBA. Ramis (2010, 21) sugiere una reformulación de la norma interamericana para poder incorporar

⁴ Thomas Legler (Especialista en Relaciones Internacionales y Sistema Interamericano. Investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México), entrevista con la autora, 27 de enero de 2016. Transcripción en anexos.

estos nuevos elementos democráticos y poder debatir sobre la pluralidad de modelos democráticos del continente americano y, sobre todo, hacia una definición común del término.

En balance, se puede afirmar que la Carta Democrática Interamericana constituye un indicativo del consenso hemisférico en torno a la democracia más que un mecanismo “blando” de su defensa (Ferguson 2002, 5), a pesar que el término esté plasmado en el texto decenas de veces. En este sentido, el documento personaliza la expresión de la determinación política de los países miembros para defender y promover la democracia, así como penalizar a aquellos que la socavan en la región, aunque evidentemente no implique una materialización concreta. La Carta Democrática Interamericana podría, de hecho, convertirse en una norma internacional. No obstante, esto dependerá de factores como la evolución de la capacidad de diálogo y entendimiento que requiere la cooperación interamericana en materia democrática y, por sobre todo, la voluntad de sus Estados miembros.

En efecto, a pesar de haber sido aplicada diez veces tras quince años de su adopción⁵, la Carta Democrática Interamericana no ha tenido la oportunidad de sentar un precedente radical de defensa de la democracia que evite que los países miembros vuelvan a incurrir en prácticas en contra de este sistema, puesto que solo se llegó a la suspensión en el caso de Honduras, y en los demás casos la labor hemisférica se limitó a los oficios diplomáticos (Cooper & Legler 2006; Ferguson 2002). Se puede inferir que la capacidad del organismo de implementar una sanción ejemplar que evite la disrupción del orden democrático en las Américas también está ligada al estatus del organismo en la complejidad de regímenes de la región. En este sentido, se puede decir que, a pesar de contar con herramientas únicas en el mundo, el hecho que la OEA ya no sea el organismo reforzado del continente limita su accionar y la capacidad de aplicar estos instrumentos al ser otros foros, como UNASUR, los priorizados por los Estados. Aunque esta temática podría ser objeto de futuras investigaciones, en la actualidad, sobre todo en el caso venezolano, aunque el secretario general Luis Almagro invocó la Carta Democrática Interamericana, finalmente no se ha concretado la activación de este mecanismo y, más grave aún, no se ha podido defender la democracia y los derechos humanos en ese país.

⁵ La Carta Democrática Interamericana fue aplicada en Venezuela (2002), Bolivia (2003, 2005, 2008), Nicaragua (2004, 2005, 2008), Perú (2004), Ecuador (2005, 2010) y Honduras (2009) (BBC 2016)

6. Conclusión

Como se evidencia a lo largo de este capítulo, la vocación democrática de la OEA, que surge al mismo momento de su fundación, ha llevado a la definición de normas de acción en el marco de varios instrumentos que, creados conforme a la evolución del organismo y la coyuntura regional, lo han dotado de mayores posibilidades de agencia en pos de la defensa de la democracia, así como en la promoción de cánones que atesoran los valores de la representatividad e inclusión de actores en el hemisferio. No obstante, a pesar de estar armada de un arsenal histórico que pudo permitirle ser un ente más activo en favor de la democracia en el continente, la OEA tiene grandes deudas en el cumplimiento de ese ideal que ha acompañado a los pueblos de América por siglos.

En este sentido, el organismo no ejecutó ninguna acción en concreto para evitar que, a lo largo de la Guerra Fría, se instauraran regímenes autoritarios y, además, una serie de violaciones a los derechos humanos, en favor de defender al continente de la ideología comunista, lucha liderada por Estados Unidos. Con el fin de ese conflicto, se denota un intento de impulsar realmente la promoción de la democracia en el hemisferio. Claro ejemplo es la institucionalización de este ideal mediante la creación de la UPD y la adopción de los cuerpos legales aquí analizados, los cuales amplían el espectro de acción del organismo y ratifican la importancia de la democracia para el continente, como evidencia la codificación de estos documentos. Sin embargo, a pesar de haber asesorado a varios Estados miembros e intentar establecer un sistema de prevención de conflictos en América, la OEA no logró evitar la detonación de numerosos conflictos sociales alrededor del continente, incluidos los que se analizan en esta investigación.

Después de lo ocurrido en Perú en el año 2000 se adoptó la Carta Democrática Interamericana, un documento sin precedentes a nivel mundial. No obstante, este elemento no ha sido suficiente para que el organismo se convierta en un activo defensor de la democracia. Si bien esta herramienta ha sido aplicada, no ha ocurrido un caso que sienta precedentes para evitar la interrupción democrática en la región. En efecto, solo se ha suspendido una vez al Estado miembro en cuestión (Honduras, en 2009) y en casos posteriores ni siquiera se ha registrado una labor tan contundente que permita llegar a estas instancias, notablemente el caso venezolano a partir de 2014. Este elemento también está ligado a la amplitud del término “democracia” del documento, el cual da cabida a interpretaciones que, en nombre de la soberanía, evitan la entrada del organismo. Como se dijo, es posible aducir esta falta de

acción al cambio de estatus de la OEA en el complejo régimen hemisférico, pues, el no ser la institución reforzada de América evidentemente limita su capacidad de acción o aplicación de sus instrumentos, en virtud que los Estados miembros privilegian otras instituciones.

Capítulo 3

La OEA en Perú: entre la crisis electoral y el caos institucional

El fin de la Guerra Fría trajo consigo numerosos cambios en el orden internacional, tanto para las instituciones intergubernamentales como para los países alrededor del mundo. En el continente americano, con el inicio de la década de los 90, la OEA se dedicó a crear instrumentos que le permitieran institucionalizar la defensa de la democracia, como se analizó en el capítulo anterior. Paralelamente, la mayoría de los sistemas democráticos en América daban sus primeros pasos en el esquema multipolar e intentaban fortalecerse tras épocas de dictaduras militares y laceraciones a los derechos humanos (Dagnino, Olvera Rivera y Panfichi 2006, 19-20). Uno de estos casos fue el de Perú. Durante toda la década en que estuvo en el poder, el gobierno de Alberto Fujimori convirtió a este país sudamericano en el primer escenario para que la OEA ponga en práctica toda su infraestructura de defensa de la democracia (Cooper & Legler 2006, 45). De hecho, según varios autores, fue en Perú en donde el organismo regional se enfrentó a sus momentos menos memorables, pero también a sus mayores éxitos (Cameron 2010, 66; Legler 2003, 61; Stokes 1996, 65).

El presente capítulo analiza, de manera específica, el rol que la OEA tuvo en el éxito de la Mesa de Diálogo que se efectuó entre mayo del año 2000 y enero del año 2001, tras la crisis que explotó en Perú como consecuencia de los esfuerzos de Alberto Fujimori para ganar una tercera –e ilegal- elección (Cooper & Legler 2001, 123). Tanto la literatura revisada como las entrevistas realizadas para este caso de estudio a Thomas Legler, Vicente Torrijos y Jennifer McCoy coinciden en que el organismo regional tuvo una participación activa durante este proceso, convirtiéndose en un agente central que coadyuvó a la solución de la crisis política así como a la concreción de pactos que reformaran el sistema democrático peruano. No obstante, se identifican falencias en la capacidad de prevención de conflictos de la OEA, toda vez que la institución observó varios procesos electorales anteriores a la crisis del 2000 que daban cuenta de la existencia de un conflicto latente.

Para realizar el análisis de este caso de estudio se tomó en cuenta el modelo del árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al (2000, 29), según el cual la elección del año 2000 puede ser catalogada simplemente como el detonante de la crisis política que vivió Perú a inicios del nuevo milenio. Por lo mismo, dado que es necesario comprender el caso de manera estructural, el presente capítulo está organizado de forma que se analiza (1) la turbulenta década del gobierno de Fujimori, (2) la labor de acompañamiento que tuvo la Organización de

Estados Americanos durante este periodo, antes de indagar sobre la (3) la crisis política que se desata en el año 2000 y la actuación de la OEA ante este evento, previo al (4) establecimiento de la Mesa de Diálogo y comprender (5) el rol de la OEA en el éxito de la misma.

1. Diez años de turbulencia: Fujimori, su ambición de poder y el declive de la democracia peruana

1.1 El ascenso de Fujimori, el autogolpe y el inicio de las laceraciones a una joven democracia

Alberto Fujimori fue electo como Presidente de la República del Perú por primera vez en 1990. El país que el peruano-japonés heredó era uno en crisis. La Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA, por sus siglas en inglés), asegura que, de hecho, aquel Perú estaba muy lejano a ser democrático (WOLA 2000). En efecto, a pesar de doce años de gobierno civil, la democracia no había logrado enraizarse y se tomaron varias medidas de emergencia para contrarrestar la violencia propiciada por grupos guerrilleros, especialmente Sendero Luminoso, por lo cual muchas de las libertades civiles estaban restringidas (Cuya 1999; García Montero 2001, 67; WOLA 2000, 1).

Sánchez, Ruiz, Lavaux, et al (2005, 159) subrayan que, ante las condiciones caóticas en los niveles económico, social y político, no extraña la aparición de una figura a la que catalogan de “autoritaria”, misma que, a pesar de estos rasgos, fue avalada por la población para tomar medidas drásticas y “ordenar el país”. Desde una perspectiva de seguridad, el gobierno de Fujimori estableció a Sendero Luminoso como la principal amenaza para el Estado, elemento con el que coincidió la mayoría de la población. Sin embargo, este discurso de seguridad, que defendía la lucha anti-insurgente y anti-terrorista terminó por sacrificar a la democracia peruana de forma directa, a pesar que en tan solo cinco años se logró capturar a los máximos líderes de Sendero Luminoso y desarticular la organización guerrillera en la mayor parte del país (Sánchez, Ruiz, Lavaux, et al 2005, 159). Por lo tanto, aunque Fujimori prometió reconstruir la democracia en el Perú, desde su llegada al poder el país fue testigo de un progresivo desmantelamiento de las estructuras institucionales básicas de la gobernanza democrática (García Montero 2001, 67; Kenney 1998, 329; Sánchez, Ruiz, Lavaux, et al 2005, 159; WOLA 2000, 1).

Tanto la literatura como los entrevistados para este caso de estudio coinciden en que el detonante más importante del conflicto del año 2000 es el llamado “autogolpe”, ejecutado por

Fujimori en el año 1992. Según García Montero (2001, 67) y Sánchez, Ruiz, Lavaux, et al (2005, 159), en sus dos primeros años de gobierno, el Presidente logró politizar nuevamente a las fuerzas militares, forjando una relación con el gobierno basada, especialmente, en la inmunidad judicial ante las violaciones de derechos humanos cometidas bajo el amparo del discurso de seguridad de Fujimori. Para abril de 1992, el jefe de Estado suspendió el orden constitucional citando la creciente amenaza de Sendero Luminoso, la corrupción en los partidos políticos y la dificultad de aprobar su programa económico en el Congreso (Cameron & Mauceri 2010, 39; Kenney 1998, 330-331; Mauceri 1995, 7; Sánchez, Ruiz, Lavaux, et al 2005, 159). Inicialmente, el mandatario anunció que la democracia sería “temporalmente suspendida” a efectos de construir nuevas instituciones, decisión que estuvo avalada por las fuerzas armadas y, quizá aún más sorprendentemente, por el 75% la población (Mauceri 1995, 7). Mauceri (1995, 7) atribuye este elemento al creciente desencanto de la sociedad peruana con los partidos políticos tradicionales tanto de izquierda y derecha, cuya interacción sumergió al país en el caos descrito por Sánchez, Ruiz, Lavaux y la WOLA, mencionado anteriormente, y al hecho que Fujimori fuera electo, en gran medida, por no ser un político de carrera, por no representar al *establishment* y por ser un *outsider* (García Montero 2010, 68; Palmer 1992, 379).

Tras el discurso que dismanteló una democracia de doce años, las fuerzas armadas y la policía se movilizaron rápidamente para cercar o poner en arresto domiciliario a numerosos políticos y periodistas prominentes. También se puso vigilancia alrededor de las sedes de los principales medios de comunicación (Burt 2011, 267; Stokes 1996, 63). Progresivamente surgieron una serie de decretos presidenciales mediante los cuales se destituyó a la mitad de los jueces de la Corte Suprema y se entregó el control sobre la coca producida en Huallaga a la fuerza aérea (Palmer 1992, 378-380). En definitiva, el escenario político peruano dio un giro brusco, el cual evidenciaba, según Burt (2011, 268), la intención del régimen de Fujimori por concentrar el poder en manos del ejecutivo, en un esfuerzo por restaurar el poder del Estado sobre la sociedad, argumento ratificado por Cuya (1999) y García Montero (2001, 69).

La suspensión democrática realizada por Fujimori resultó ampliamente popular entre la población, el ejército y la clase ejecutiva, encontrando resistencia solo entre los miembros de la *intelligentsia* del país: un reducido grupo de políticos, periodistas y activistas de derechos humanos, quienes representaban un porcentaje mínimo de la población (Cooper & Legler 2006, 53). Las acciones del mandatario resonaron ante un pueblo cuya fe en las instituciones democráticas venía erosionándose tras doce años de crisis económica, violencia y terrorismo,

y en el marco en que los funcionarios públicos y los jueces eran acusados de enriquecerse en vez de promover los intereses de los ciudadanos. No obstante, a nivel internacional el autogolpe generó fuertes reacciones, las cuales Cooper y Legler (2006, 50) dividen en cinco grupos.

En primer lugar destacan las medidas bilaterales tomadas por varios países para confrontar al régimen de Fujimori, incluyendo la suspensión de cooperación militar y económica no humanitaria por parte de Estados Unidos, país que condenó la “destrucción de la democracia para salvarla” (Whitehead 2001, 26-54). Los vecinos latinoamericanos tampoco tardaron en enviar fuertes mensajes. Casi todos los gobiernos de la región condenaron el golpe. Venezuela y Panamá suspendieron relaciones diplomáticas con Perú; Argentina llamó a su embajador a consultas; Chile suspendió los diálogos sobre el acceso peruano al puerto de Arica, mientras que Ecuador canceló una visita de Estado (Cooper & Legler 2006, 50; Rodríguez Olivari 2014, 13). De otro lado, Brasil, México y Bolivia resultaron más tolerantes a las acciones de Fujimori. El contraste entre el tipo de reacciones tomadas por estos países evidencia las dos tendencias que se enfrentarían en la OEA: los campeones de la democracia y los acérrimos defensores de la soberanía (Cooper & Legler 2006, 50).

En el contexto mundial, países como España y Alemania fueron contundentes en su crítica al gobierno de Fujimori. La Unión Europea, de su lado, anunció que no negociarían nuevos programas o intercambios técnicos con Perú. Japón, en esta época el socio más importante del país sudamericano después de Estados Unidos, tomó una posición un poco más cauta, pues ni detuvo la asistencia inmediatamente ni condenó el golpe, sino que optó por esperar a ver cómo se desarrollaban los eventos, condicionando el desembolso de fondos al del Banco Interamericano de Desarrollo (Cooper & Legler 2006, 50).

Desde la teoría, es posible explicar estas reacciones partiendo del *verstehen* de Adler (1997, 326), el cual propone que las acciones siempre deben ser entendidas desde dentro, de manera que su significado social es una función de lo que está dentro de la mente de las personas, en este caso, de los Estados que reaccionaron ante el autogolpe. Conjugando este principio con las intersubjetividades de Wendt (1992, 183), se puede inferir que esta práctica antidemocrática no fue compatible con los valores y prácticas de los países que decidieron romper relaciones diplomáticas con el Perú y, en cuanto a aquellos que optaron por una reacción más moderada, se puede afirmar que prevaleció el entendimiento colectivo del principio de soberanía, anclado en el argumento de Toulmin (1972:35), quien aseguró que los

significados intersubjetivos tienen un status independiente como conocimiento colectivo, de manera que, a pesar que cada Estado tiene su propio pensamiento, comparte conceptos con los demás. De esta manera, se puede decir que las dos tendencias que existen dentro de la OEA se ven definidas, justamente, por el valor que prevalece para cada una. Así, mientras que para los “campeones de la democracia” (Venezuela, Panamá, Chile, Argentina y Ecuador para 1992) prevalecen los principios de un sistema respetuoso de los valores que la definen – como la separación e independencia de los poderes y el respeto a los derechos humanos- , para los “acérrimos defensores de la soberanía” (Brasil, México y Bolivia, en este caso), prevalece el entendimiento mutuo del respeto a la autodeterminación y la soberanía, independientemente si “adentro” el autogolpe pueda, en efecto, haberse visto como una acción antidemocrática.

En segundo lugar, foros regionales de gobernanza también respondieron de manera crítica. Mientras que el Grupo de Río suspendió la membresía del Perú ante la erosión de la democracia, la OEA, por su parte, invocó la Resolución 1080, mecanismo que, para ese entonces, solo había sido utilizado una vez, en Haití, cuando el primer presidente electo democráticamente en la historia del país caribeño, Jean-Bertrand Aristide, fue derrocado el 29 de septiembre de 2001 (Heine & Weiffen 2014). Como se vio en el capítulo anterior, este cuerpo normativo dotó a la OEA un mecanismo automático de respuesta multilateral a las interrupciones de la democracia en los países miembros, además de la autorización para que los ministros de Relaciones Exteriores tomen las medidas que consideren adecuadas (Bloomfield 1994, 158; Lagos & Rudy 2004, 295; Legler 2003, 6; Pignatta 2008; Ramis 2010, 13).

En tercer lugar está la reacción de las instituciones internacionales de financiamiento, las cuales, según Cooper y Legler (2006, 52) enviaron señales mezcladas a Perú. El Banco Interamericano de Desarrollo suspendió nuevos préstamos y el desembolso de los ya existentes. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional abandonó los planes de constituir un grupo de apoyo para Perú, ante las presiones de países como Estados Unidos, Alemania y España. No obstante, el Banco Mundial sí procedió a conformar un préstamo planificado para Perú. (Cooper y Legler 2006, 52).

Las reacciones denotadas por los organismos regionales evidencian su capacidad de agencia, como resaltan Barnett y Finnemore (2004a, 162). En efecto, con su accionar, estos organismos pudieron influir en la posterior restauración de un cierto grado de democracia, así como en la negativa de las instituciones financieras internacionales a continuar la asistencia

financiera al Perú, a excepción del Banco Mundial. Estas repercusiones denotan, asimismo, el grado de autoridad de estos foros para ese entonces. Igualmente, desde el constructivismo de Onuf (1998, 62) se ratifica que los actores internacionales son capaces de identificar elementos que quizá los actores locales, en este caso el 75% de peruanos que avalaron el autogolpe, son incapaces de ver, o no quieren hacerlo.

En cuarto lugar, se puede decir que el autogolpe constituyó un catalizador importante en la vinculación de organizaciones defensoras de los derechos humanos peruanas y sus pares extranjeras. En efecto, los activistas de derechos humanos peruanos, quienes se enfrentaban ante la hostilidad y represión del gobierno, se volcaron hacia el exterior para generar apoyo internacional a su lucha. Destaca la labor de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) que logró canalizar apoyo de organizaciones como la WOLA, Americas Watch y Amnistía Internacional en su lucha de la defensa de los derechos humanos y la democracia en el difícil contexto del Estado de emergencia (Lutz & Sikkink 2002, 294).

Finalmente, este episodio evidencia la importancia de la relación entre los actores nacionales e internacionales, pues, por ejemplo, para determinar el curso de acción de la OEA, los debates variaron –como ocurriría también en el año 2000- entre la articulación de una respuesta contundente a la crisis peruana, posición de Estados Unidos, o la defensa de los derechos de soberanía, autodeterminación y no intervención, abanderadas por México o Brasil (Cooper & Legler 2006, 53; Domínguez 1998, 125-137). Por consiguiente, la respuesta de la OEA fue inconsistente.

Para ahondar en lo que concierne a la OEA, se debe destacar que, en aplicación de la Resolución 1080, el Consejo Permanente convocó a una reunión de emergencia que desembocó en la Resolución 579, la cual condenó las acciones de Fujimori y las catalogó como una interrupción en el orden democrático, sobre todo considerando la posibilidad que el mandatario, junto a un grupo cercano de asesores, habría planeado el autogolpe con meses de anticipación, como sería posteriormente comprobado (Heine & Weiffen 2014, 89; Horowitz 2011, 44; Stokes 1996, 63). Asimismo, la adopción de esta resolución resultó en el envío de tres misiones de alto nivel que incluyeron al Secretario General de la época, Joao Clemente Baena Soares, y el canciller de Uruguay, Héctor Gross Espiell, a efectos de recabar información *in situ*, así como presionar al gobierno peruano para restaurar la democracia (Horowitz 2011, 44; Cooper & Legler 2006, 51; Legler 2003, 6; Santa Cruz 2013, 174-176). Seis semanas después del *Fujigolpe*, el 18 de mayo de 1992, la OEA convocó una reunión

extraordinaria entre los ministros de Relaciones Exteriores, en la cual el gobierno peruano anunció que en noviembre se efectuaría la elección de un Congreso Democrático Constituyente a efectos de construir una nueva carta magna y establecer un Congreso vigente hasta las siguientes elecciones, a efectuarse en 1995 (Legler 2003, 62).

A pesar de la apariencia de un logro del organismo hemisférico con este anuncio, puesto que, aunque se restauró un cierto grado de democracia en el Perú, no se logró restaurar el *statu quo ante* (Cooper & Legler 2006, 54). Este elemento permite evidenciar cómo, aunque las organizaciones internacionales tienen agencia e influencia para concretar compromisos, los actores nacionales, gracias al principio de autodeterminación, finalmente tienen la última palabra sobre el curso de los hechos. En efecto, según menciona Legler, las fuerzas aliadas de Fujimori acapararon y controlaron el proceso constituyente y de restauración parlamentaria, en sus palabras, “de principio a fin”.⁶ En este sentido, todo el supuesto proceso democrático estuvo manipulado en favor de los fines de Fujimori, a tal punto que las mencionadas elecciones de noviembre de 1992 estuvieron diseñadas especialmente para excluir a los partidos políticos tradicionales del Perú.

A diferencia de lo suscitado con el autogolpe, la comunidad internacional no mostró resistencia a esta dinámica de preparación de las elecciones. Incluso, de manera tácita, al enviar una misión de observación a estos comicios que elegirían a los nuevos delegados del Congreso Democrático Constituyente, liderada por el propio secretario general Baena Soares, la OEA y Estados Unidos dieron su señal de aprobación a un proceso que aparentaba ser justo y transparente, de acuerdo con Legler (2003, 63) y Santa Cruz (2013, 176), quien asegura que la presencia de la OEA constituía un aval al mandato de Fujimori, además de “una salida” para su crisis de legitimidad. En este sentido, Legler agrega que, de hecho, las acciones del mandatario “por sí solas” no generaron una condición para que la comunidad internacional le exigiera mucho.⁷

Sin embargo, esta acción es cuestionable, puesto que, si bien el sistema interamericano carecía entonces de una definición común de democracia representativa, contaba con varios instrumentos que la defendían y, además, era evidente que la situación peruana se estaba alejando de los principios democráticos del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la

⁶ Legler, entrevista.

⁷ Ídem.

celebración de elecciones libres y justas; un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos, elementos que serían recogidos posteriormente para definir, de manera formal, a este término en la Carta Democrática Interamericana. No obstante, el reporte de la Misión de Observación de la OEA aseguró que “en términos generales, el proceso electoral para el Congreso Democrático Constituyente fue completado de manera satisfactoria, por lo que, consecuentemente, constituía un paso importante en el proceso del completo restablecimiento de las instituciones democráticas en el Perú” (Santa Cruz 2013, 175-176).

Según Burt (2011, 287), se puede aducir que la comunidad internacional, incluyendo a la OEA, interpretó a las elecciones del Congreso y la aprobación de una nueva Constitución como prueba suficiente del retorno de Perú al orden democrático, obviando el hecho que la nueva Carta Magna permitía la reelección presidencial, fortalecía los poderes ejecutivos, introducía la pena de muerte y removía de manera definitiva los compromisos constitucionales de educación primaria gratuita, seguridad laboral y derechos laborales (Legler 2003, 63; Stokes 1996, 66). Con este nuevo marco legal que amenazaba directa y claramente a todo lo que protegía el continente americano mediante sus instrumentos de defensa de la democracia, el Perú se acercaba peligrosamente a las elecciones de 1995, en un contexto de concentración del poder en el ejecutivo, restricción de participación partidaria y violaciones a los derechos humanos, de la mano de un gobierno que apenas tenía dos años de mandato.

1.2 El segundo mandato de Fujimori y una OEA que observa pero no actúa

Luego de la aprobación de una nueva Constitución en el Perú, el gobierno de Alberto Fujimori emergió más poderoso y más consolidado que antes del autogolpe. Como apuntan Legler (2003, 63) y Kenney (1998, 337), el régimen logró purgar las cortes de jueces favorables a la oposición y, a través de las elecciones para el Congreso Democrático Constitucional, logró el control del legislativo y debilitó efectivamente a los partidos políticos tradicionales, los cuales, al no superar el 5% de votos necesarios para acceder a la representación proporcional, perdieron su registro ante el Jurado Nacional de Elecciones (García Montero 2011, 73). Santa Cruz (2013, 177) explica que este agotamiento de los partidos políticos tradicionales formó parte de la estrategia de Fujimori para generar desconfianza en las instituciones políticas del país, lo cual se tradujo en la preferencia del

electorado por los candidatos independientes, algo en lo que coinciden Cameron & Mauceri (2010, 46).

La campaña política para las elecciones presidenciales de 1995 fue corta. Fujimori obtuvo el 64% de los votos –el mayor porcentaje obtenido por un candidato presidencial en Perú desde 1950- y ganó en primera vuelta ante el candidato de la coalición opositora, el exsecretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar (García Montero 2011, 72; Santa Cruz 2013, 177). Adicionalmente, el oficialismo fujimorista obtuvo la mayoría en el Congreso, ganando 67 de los 120 escaños gracias a la lucha frontal contra los grupos terroristas, sus exitosas políticas antiinflacionarias y el crecimiento del 12.5% del PIB en 1994 –la mayor tasa del mundo ese año- (Santa Cruz 2013, 178).

Invitada por el gobierno del Perú, la OEA observó las elecciones de 1995 bajo un halo de desconfianza de la oposición, pues aunque se trataba de la cuarta misión del organismo en el país sudamericano desde el autogolpe, aún había escepticismo sobre su contribución al proceso de redemocratización peruano, al punto que los candidatos de oposición solicitaron al gobierno de Fujimori que la misión del organismo regional salga del país a unos días de los comicios (Santa Cruz 2013, 180; Stokes 1996, 68-71). Liderada por Santiago Murray, la misión de la OEA llegó a Perú dos meses antes de las elecciones y desplegó un contingente de 70 observadores durante el día del voto. A pesar que, según Santa Cruz (2013, 178), en la opinión de observadores independientes la OEA tuvo un rol “aceptable” en estas elecciones, es importante notar que, de igual manera, el organismo regional no se pronunció sobre la desaparición de unas 600 mil urnas y, en esta misma línea, su reporte final fue publicado varios meses luego que las elecciones concluyeran, mermando su capacidad de apoyar denuncias de cualquier irregularidad durante los comicios del 9 de abril (Legler 2003, 63).

No obstante, también se debe reconocer que, a diferencia de los informes de las misiones de Baena Soares, aquel referente a las elecciones de 1995 es más circunspecto. Aunque nota que el proceso se efectuó en una “atmósfera de tranquilidad”, el documento no se refiere a la elección como una gran práctica del ejercicio democrático y, por el contrario, sí apunta a varios incidentes durante la campaña, sobre todo al uso de recursos estatales en la campaña de Fujimori y la distribución de material electoral. Asimismo, reconoce la independencia del Jurado Nacional Electoral, elemento legitimado por la organización de observación local Transparencia (Santa Cruz 2013, 179-180). De todas formas, el reporte no constituyó un factor que lograría comprometer el desarrollo de la elección, sobre todo considerando la fecha

de su publicación. Ambos elementos desgastarían la imagen del organismo regional ante la oposición peruana y repercutirían posteriormente al momento del establecimiento de la Mesa de Diálogo en el año 2000.

Aunque el objetivo de esta investigación no cubre las potenciales razones por las cuales el organismo hemisférico haya actuado de esta forma, su postura evidencia que durante estas elecciones la OEA prácticamente facilitó que Fujimori pueda utilizar el Estado a su favor y avanzar sus propios intereses a costa de otros dirigentes de la élite del Perú, argumento ratificado por Legler. Torrijos, por su parte, asegura que este comportamiento está anclado en el respeto al principio de la soberanía, el cual no puede ser violado por los organismos internacionales y previene que estos impongan decisiones que le corresponden al Estado y a su población.⁸⁹ Si bien lo propuesto por este académico colombiano tiene sustento en las teorías de Relaciones Internacionales, se puede inferir que Torrijos no está hablando desde una perspectiva constructivista, la cual, a pesar de reconocer la importancia de la soberanía, sí atribuye agencia a los organismos internacionales, permitiéndoles generar cambios y proponer alternativas para los problemas que se suscitan dentro de los Estados, como explican Barnett y Finnemore (2004a).

El segundo periodo presidencial de Fujimori se caracterizó por un estilo autocrático, consolidado luego que el mandatario y su hombre de confianza y jefe de seguridad, Vladimiro Montesinos, lograran salirse con la suya en el autogolpe, la nueva Constitución y la manipulación de las elecciones (Legler 2003, 63). Fujimori enfrentó varios eventos controversiales durante este mandato, incluyendo el conflicto territorial con Ecuador; la aprobación de una Ley de Amnistía para todo personal civil, militar o policial que hubiese incurrido en violaciones de derechos humanos en los últimos 15 años; la toma de la embajada de Japón en Lima por parte del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); el proyecto para establecer una comisión que investigara a Montesinos; y la manipulación de los medios de comunicación a través de su control mediante presión tributaria y amenazas judiciales.

A esto se suma la transformación de los resultados de su política económica, los cuales repercutieron en la popularidad del mandatario. Santa Cruz (2013, 179) puntualiza que, si bien durante el periodo de 1993 a 1995 el crecimiento promedio del PIB fue de un 8%, para el

⁸ Legler, entrevista.

⁹ Vicente Torrijos (Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Colombia), entrevista con la autora, 20 de enero de 2016. Transcripción en anexos.

periodo entre 1996 y 2000 este indicador cayó dramáticamente al 3%. Esto se tradujo en un decaimiento de la aprobación del jefe de Estado, cifra que entre 1996 y 1998 llegó hasta el 38%, en contraste con el 65% que registró entre 1991 y 1996 (Santa Cruz 2013, 180). A pesar de la adversidad de este nuevo escenario, Fujimori comenzaría a gestar su siguiente movimiento: la obtención de un tercero –e ilegal- mandato presidencial (García Montero 2001, 73-75; Legler 2003, 63; Rodríguez Olivari 2014, 13; Santa Cruz 2013, 180, WOLA 2000, 1).

En efecto, para agosto de 1996, el Congreso peruano aprobó la Ley de Interpretación Auténtica del artículo 112 de la Constitución de 1993, la cual promulgaba que, dado que el primer periodo presidencial de Fujimori no estaba regulado por la Constitución de 1993, el mandatario era elegible para otro periodo de gobierno. A diferencia de 1992, el anuncio generó una amplia oposición en la sociedad peruana. Estudiantes, trabajadores y partidos políticos organizaron las primeras protestas populares masivas desde que Fujimori llegara al poder. Asimismo, a fines de 1996, la organización cívica llamada Foro Democrático decidió recolectar firmas para enviar el asunto a referendo nacional, logrando obtener unas 1 500 000 rúbricas, las cuales superaban el 10% de los votantes registrados requeridos por la Constitución. Sin embargo, la estructura fujimorista determinó, a través de una ley aprobada en el Congreso, que además de las firmas era necesario el apoyo de 48 parlamentarios (Santa Cruz 2013, 180).

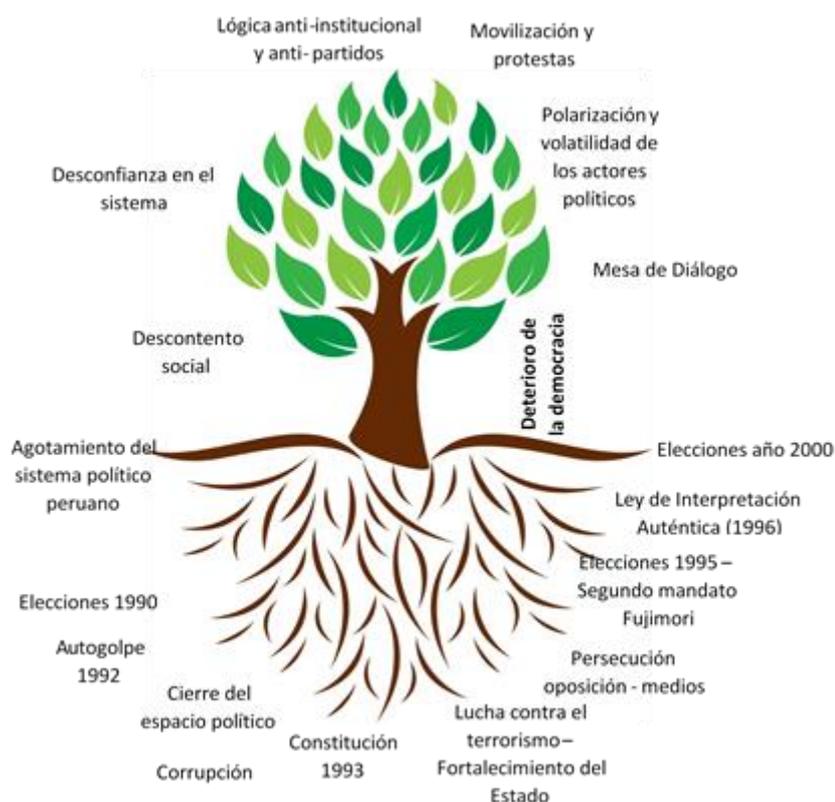
De su lado, el Sistema Interamericano no se opuso a los esfuerzos de Fujimori de reelegirse. Según Cooper, Legler y Santa Cruz, la resistencia internacional fue, de hecho, mínima, reducida a una protesta organizada por organismos internacionales de derechos humanos en solidaridad de sus contrapartes peruanas (Cooper & Legler 2006, 56; Santa Cruz 2013, 180). Por otro lado, la comunidad internacional tampoco tomó ninguna acción cuando el gobierno de Fujimori retiró de sus cargos a tres jueces del Tribunal Constitucional, quienes catalogaron a la Ley de Interpretación Auténtica como ilegal (Cooper & Legler 2006, 56; Santa Cruz 2013, 180). Sobre este punto, Torrijos vuelve a insistir en el rol neutral e imparcial de la OEA, ejercido en estricto apego al respeto de la soberanía.¹⁰

Como se evidencia, este proyecto constituía, en palabras de Cooper y Legler (2006), solamente la punta del iceberg en el rediseño autoritario del sistema político de Perú. En efecto, ya no existía una verdadera división de poderes, se crearon numerosas comisiones

¹⁰ Torrijos, entrevista.

ejecutivas que respondían directamente al Presidente y el control de los medios se volvió tan extremo que Freedom House catalogó al sistema peruano como una “*dictadura en la información*” (Freedom House 2002). Para empeorar las cosas, en 1999, el gobierno de Perú se retiró formalmente de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en protesta contra una serie de dictámenes críticos del uso de cortes militares en su supuesta campaña contra el terrorismo (Cooper & Legler 2006, 56-57; Legler 2003, 63; Santa Cruz 2013, 180-182). Es este escenario el que abre el panorama de las elecciones del año 2000, durante el cual finalmente la OEA tomaría acciones concretas para la defensa de la democracia en el Perú, país que desde hace ya varios años había dejado de ser un sistema apegado a los valores democráticos del hemisferio para insertarse en un régimen autoritario *de facto*, a pesar de la constante presencia y acompañamiento del organismo regional. Los elementos anteriormente analizados también nos permiten completar el árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al. (2000, 29) para el caso peruano, como se evidencia en la gráfica.

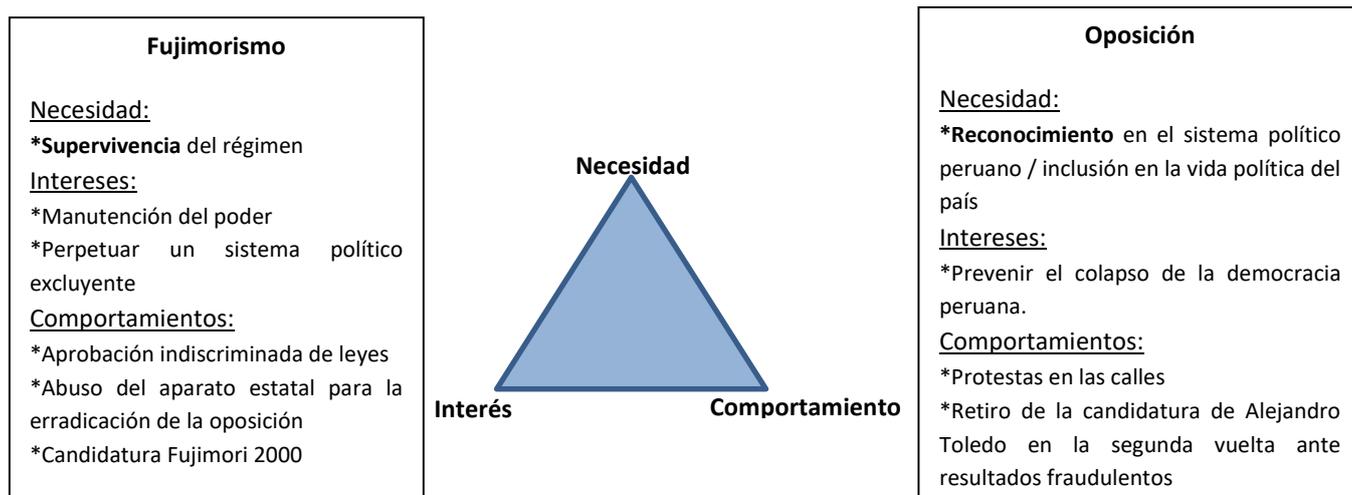
Figura 3.1 – Árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al. para el caso peruano



Fuente: Elaboración propia

El árbol de conflicto permite analizar las causas y efectos del conflicto peruano. Como se ha evaluado a lo largo del capítulo y como lo presenta la Figura 3.1, desde la llegada de Alberto Fujimori a la presidencia del Perú en el año 1990, el país se insertó en una dinámica de conflicto latente, como lo define Galtung (1996), en la cual existe un nivel subyacente en donde se profundizan las contradicciones y se generan más posibilidades de detonación de un conflicto violento. Estas contradicciones se convierten en las raíces del árbol que, para este caso, son las que se han analizado en esta sección: el cierre del espacio político, la securitización de la lucha contra el terrorismo, el fortalecimiento del Estado en torno al presidente, la proliferación de la corrupción, la persecución a los medios de comunicación y la Ley de Interpretación Auténtica, que finalmente permitiría a Fujimori postularse para un tercer e ilegal mandato. Entre los detonantes de la crisis de inicio de siglo está el autogolpe del año 1992, las confrontaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, y las elecciones del año 2000. El tronco del árbol representa el problema central que vivió Perú tras una década de gobierno fujimorista: el deterioro de su democracia, hecho que finalmente provoca la polarización de la sociedad, la generalización del descontento social, movilizaciones y protestas y, finalmente, la instauración de la Mesa de Diálogo, elementos que constituyen las hojas en el gráfico. En este sentido, el diagrama permite evidenciar cómo una crisis visible de manera concreta tras los comicios del año 2000 es el resultado, en realidad, de un conflicto que se gestó durante una década y que es producto de la concatenación de diferentes factores cuya relación no fue necesariamente visible pero que constituyeron las raíces del árbol.

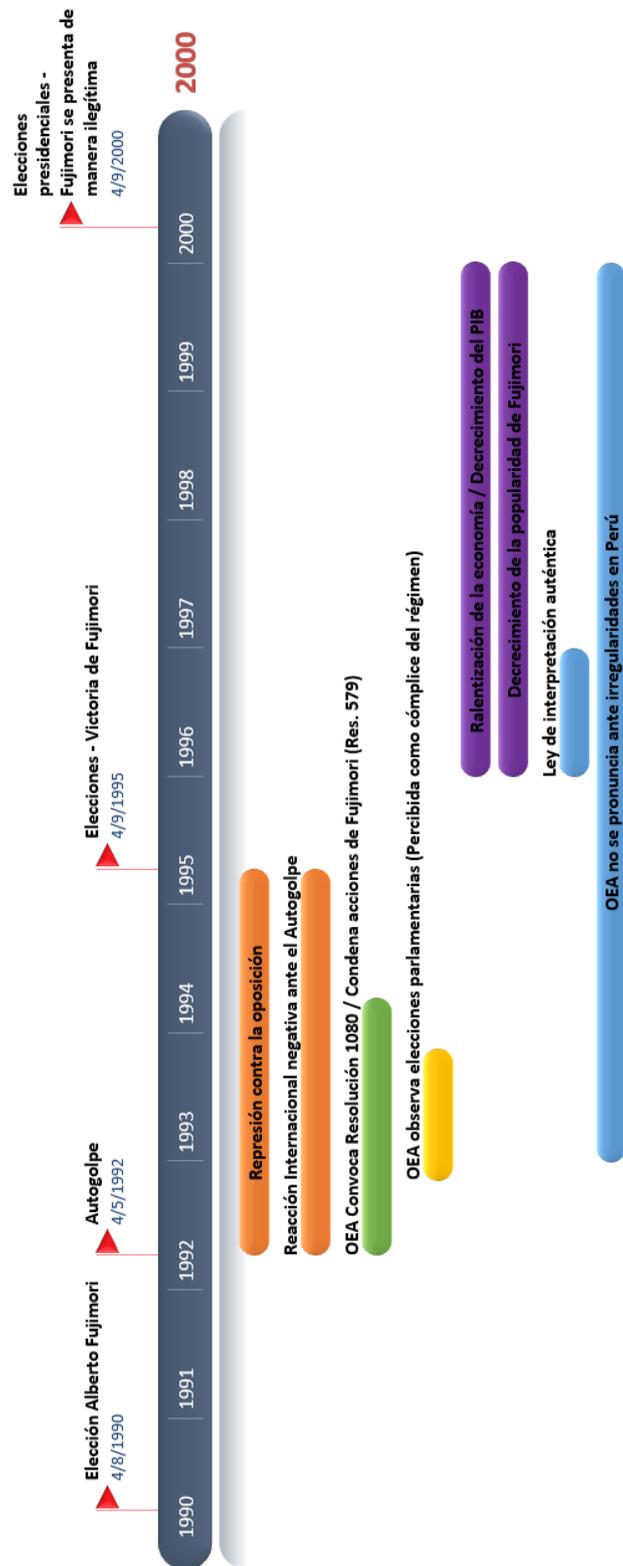
Figura 3.2 – Modelo piramidal de Galtung para el caso peruano



Fuente: Elaboración propia

De otro lado, las características del conflicto también permiten elaborar el modelo piramidal de Galtung para el caso peruano, en la cual se visualiza la divergencia entre los intereses del fujimorismo como de la oposición, los cuales coadyuvarían a desatar la crisis institucional que vivió el país andino tras las elecciones de principios de siglo. En efecto, como muestra la figura 3.2, tras una década en el poder, la necesidad principal del fujimorismo era la de supervivencia, por lo que sus intereses principales fueron perpetuar un régimen político opresivo, excluyente y violento. Para hacerlo, no solo se aprobaron leyes que allanaron el camino para una tercera elección de Alberto Fujimori sino que se utilizó el aparato estatal para reprimir a la oposición y coartar sus espacios de participación. En cuanto a la oposición, se identificó una necesidad clave: la de reconocimiento en el marco de un sistema político que fue cerrado al cabo de una década. Su interés principal, en general, fue el de prevenir el colapso de la democracia peruana y, para hacerlo, se manifestó en contra de las fraudulentas acciones del régimen fujimorista, a la vez que, en el caso de Alejandro Toledo, se depuso su candidatura para la segunda vuelta tras los viciados resultados de los comicios. A efectos de complementar el análisis de este conflicto, también se realizó una línea de tiempo que presenta los principales acontecimientos que caracterizaron este turbulento periodo.

Figura 3.3 Línea de tiempo del conflicto peruano, años 1990-2000



Fuente: Elaboración propia

La figura 3.3 presenta los sucesos más relevantes ocurridos en Perú durante la década de gobierno de Alberto Fujimori. Como se evidencia, elementos como la represión de la oposición y las reacciones negativas por parte de la comunidad internacional marcan la primera mitad de este periodo, el cual recibió el acompañamiento cercano de la OEA. Tras las elecciones de 1995, el contexto económico no favoreció a Fujimori, quien ya no podía anclarse en la lucha contra Sendero Luminoso para mantener su popularidad. Este contexto provocó en el mandatario un comportamiento errático que lo llevaría a buscar una tercera presidencia, con base en la Ley de Interpretación Auténtica de 1996. La línea de tiempo, concebida como una herramienta que evidencia la evolución del conflicto, se complementa con el análisis realizado en el árbol de Fisher, Abdi, Ludin, et al, pues como se visualiza, en la década del gobierno fujimorista se establecieron las raíces de un conflicto que detonaría únicamente tras las elecciones del año 2000.

2. La crisis política del año 2000 y la transformación en el rol de la OEA en Perú

Tras una década bajo el mando de Alberto Fujimori, Perú se vio nuevamente ante un proceso electoral caracterizado por la ambición del primer mandatario de mantenerse en el poder. Según Tanaka, durante este periodo se registraron varios *bandazos*, los cuales evidencian lo apuntado en el árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al.: una debilidad representativa de los actores políticos, la cual se suma al incremento de usos estatales para la candidatura de Fujimori, así como a las medidas de control del gobierno sobre los medios de comunicación y el sistema judicial. En este sentido, de acuerdo a una encuesta realizada por la asociación civil Transparencia, las estaciones de televisión daban al presidente candidato 112 minutos al aire por semana, mientras sus ocho contrincantes tan solo alcanzaban un total de 49 minutos – combinados- durante el mismo periodo (Santa Cruz 2013, 182-183; Tanaka 2000).

Es en este clima en que se llevarían a cabo las elecciones y es en este contexto que la observación internacional, según Santa Cruz (2013), adquirió tanta preminencia. De hecho, puede considerarse a Transparencia como uno de los principales gestores de la llegada de varios organismos de observación para este proceso, pues fue esta asociación cívica que estableció contacto con varios centros como el Instituto Nacional Democrático (NDI, por sus siglas en inglés), el Centro Carter y la OEA, al comprender que lo que estaba en juego en estas elecciones era el regreso del Perú a la democracia (Santa Cruz 2013, 180-183). Junto con el diario El Comercio, Transparencia realizó varias investigaciones sobre el registro electoral y su auditoría reveló varias irregularidades. Las críticas realizadas a la organización

de las elecciones convirtió a la ONG en lo que Santa Cruz (2013, 184) denota como organización *non grata* para el régimen.

En efecto, si bien Fujimori estaba dispuesto a hacer concesiones a los observadores internacionales, la consideración era diferente para los actores domésticos, pues ellos sí constituían un problema interno para su régimen y devenían en un conflicto con la oposición (Santa Cruz 2013, 184). Por lo mismo es que fue tan importante el contacto de esta asociación civil con los organismos internacionales. Desde una perspectiva teórica, se puede argumentar esta consideración diferenciada del presidente hacia las organizaciones internacionales en su carácter de actores influyentes que cuentan con autoridad y legitimidad, como apuntan Barnett y Finnemore (2004a, 164; 2004b, 1), las cuales podrían avalar el proceso y los resultados de los comicios, como ya había sucedido en repetidas ocasiones durante la década anterior.

La primera misión que llegó al país sudamericano fue aquella del NDI y el Centro Carter, las cuales desde el primer momento comenzaron a subrayar irregularidades y el carácter injusto del proceso electoral. Casi inmediatamente, en su primer reporte que data de diciembre 1999, la misión se unió a las críticas de Transparencia, en función que tanto el marco institucional como el ambiente pre-electoral presentaban limitaciones que requerían esfuerzos para la celebración de la elección (NDI/Centro Carter 2000). Entre los elementos destacados se encuentra el acceso inequitativo de acceso de los medios, el sesgo de los medios, el acoso a candidatos y observadores domésticos, el mal uso de los recursos estatales, la actuación del sistema judicial y la administración de las elecciones (NDI/Centro Carter 2000). La influencia del NDI y del Centro Carter llamó la atención del gobierno estadounidense, así como el canadiense y varios europeos, los cuales comenzaron a realizar comentarios críticos al proceso que se realizaba en Perú (Santa Cruz 2013, 185-187).

El caso de la OEA fue diferente. Fujimori *quería* que el organismo regional enviara una misión de observación electoral, seguramente pensando que actuaría de manera semejante que durante la década anterior. De hecho, un miembro anónimo de la misión NDI/Centro Carter, citado por Santa Cruz, asegura que el gobierno pensaba que la OEA era un “organismo que no hace nada” y que, adicionalmente, no tenía la confianza de la oposición, precisamente por lo sucedido en 1993, 1995 y 1998 (Cooper & Legler 2006, 67; Santa Cruz 2013, 187). Luego de un lobby internacional, se decidió que la OEA enviaría una misión de alto nivel que llegaría con tiempo de anticipación al día de la elección y que se comprometería a emitir reportes periódicos sobre su trabajo y coordinaría sus acciones con agencias locales (Santa Cruz 2013,

187). Para Elizabeth Spehar, Coordinadora Ejecutiva de la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA en ese entonces, fue la “extremadamente difícil situación electoral” en el Perú que llevó a la OEA a nombrar a una persona independiente como líder de la misión, aunque reconoció que “muchas organizaciones, incluso mucho gobiernos, muchas personas pensaban que la OEA no debía ir a Perú a observar” (Spehar citada en Santa Cruz 2013, 188).

Dados estos elementos, en la sede de la OEA en Washington se reconoció que esta misión no sería como las otras en Perú, sino que tendría que ser una muy visible y, sobre todo, muy crítica (Spehar citada en Santa Cruz, 2013, 188). Se puede atribuir este cambio de postura de la organización a la reelección del secretario general César Gaviria y su refortalecido apego a la “nueva visión” de la OEA, estrategia propuesta a su llegada a la cabeza del organismo en 1994, mediante la cual se buscaba modernizar a la institución y adaptarla a las necesidades del nuevo siglo, a efectos de borrar la visión de que la OEA era simplemente “un club de diplomáticos, más acostumbrados a pasarla bien que a emprender acciones concretas para afrontar los graves problemas que aquejan a las naciones latinoamericanas” (El Tiempo 1995). Para llevar a cabo esta tarea, sobre todo a la luz de desconfianza de la oposición peruana, se decidió elegir a una persona externa a la organización, una que tuviera prestigio y fuera reconocida en el hemisferio para llevar a cabo la misión, como lo requieren los principios de la observación y mediación (Bercovitch & Jackson 2009; Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011). El elegido sería Eduardo Stein, excanciller de Guatemala (Santa Cruz 2013, 187-188).

En este contexto, el diplomático centroamericano se enfocó en realizar esfuerzos para dotar de credibilidad a su misión. Al llegar a Perú, se reunió con Fujimori y con dos candidatos de la oposición, pero tras su primer comunicado de prensa, se consideró que sus palabras eran muy afines con el régimen y la oposición continuaba con la postura de rechazo hacia la OEA y hacia Stein (Santa Cruz 2013, 188). Desde un punto de vista teórico, este elemento de desconfianza podría ser suficiente para sabotear el proceso, pues una mediación exitosa, según Bercovitch y Jackson, requiere del reconocimiento, aceptación y respeto del mediador por parte de todas las partes en conflicto (Bercovitch & Jackson 2009, 34; Miall, Ramsbotham & Woodhouse 211, 180-184).

Sin embargo, es importante subrayar que a pesar que estas declaraciones generaran cierto halo de desconfianza en la oposición peruana, permitieron, asimismo, que Stein reciba la confianza de Fujimori, quien a partir de ese momento movilizó su aparato mediático para legitimar a la

OEA (Santa Cruz 2013, 189). En este punto, al contrario de Santa Cruz, Cooper y Legler (2006, 58) manifiestan que el rol de observación de esta misión fue activo y crítico desde el inicio e insisten en que el carácter de esta delegación sugiere que la OEA buscaba expandir su poder de validación externa.

Si bien quizá esta característica activa no de la misión no se denotó desde el inicio, eventualmente la OEA logró dejar de ser un simple instrumento retórico del gobierno peruano para convertirse en la piedra del zapato de Fujimori, legitimándose por sí misma con la oposición. En este sentido, tomarían una importancia crucial los reportes periódicos de la misión, los cuales evidenciaban fuertes críticas al gobierno por el clima político y las condiciones en las que se realizarían las elecciones, catalogadas como “lejanas de ser libres y justas” (Cooper & Legler 2006, 63; Legler 2003, 64; Santa Cruz 2013, 189).

Las elecciones se llevaron a cabo de todas formas. La OEA coordinó sus misiones de monitoreo con aquellas de Transparencia, el NDI y el Centro Carter. Las irregularidades que se evidenciaron ese 9 de abril incluyeron la presencia de propaganda ilegal cerca de los centros de votación, irregularidad en materiales de votación –algunos ya venían marcados o no incluían al candidato de la oposición, Alejandro Toledo-, intentos de intimidación a los agentes de los partidos políticos por parte de la policía y el ejército y la participación irregular de funcionarios del gobierno en el proceso (NDI/Centro Carter, 2000). Pero el elemento más fraudulento fue el proceso de tabulación. Mientras las cifras oficiales anunciaban que Fujimori superaría el 50% de los votos y evitaría una segunda vuelta, los *exit polls* de Transparencia se volvieron cruciales. El oficialismo anunció que con el 56.4% de los votos escrutados, Fujimori obtuvo el 49.6% y Toledo el 40.6%, mientras que Transparencia solo registró un 48.7% de los votos para Fujimori, quien, aunque aún con ventaja, quizá debía ir a segunda vuelta (Santa Cruz 2013, 191-192).

La OEA se unió al pronunciamiento de Transparencia y Alejandro Toledo declaró inmediatamente que la comunidad internacional había jugado un “rol crítico” en la defensa de la democracia, por lo que esperaba que continúe monitoreando la elección, según apunta Legler, marcando un giro sin precedentes en la actitud de la oposición hacia el organismo hemisférico y la consolidación de su importancia como agente internacional y legítimo, en este contexto.¹¹ De esta forma, la postura crítica de Stein, adscrita a la “nueva visión” de la OEA del secretario César Gaviria, y el aval que el oficialismo y la oposición peruana le

¹¹ Legler, entrevista.

otorgaron a la misión de observación del organismo, consolidaron su legitimidad y finalmente le permitieron tomar un rol más activo en estos comicios, el cual contrasta tajantemente con los fracasos registrados a lo largo de la década precedente.

A pesar que se reconoció que habría segunda vuelta, las irregularidades continuaron al punto que tanto Alejandro Toledo como las misiones internacionales de observación se retiraron del proceso y, para el 23 de mayo, tan solo cinco días antes de la fecha de elección, solo quedaba en Perú la misión de la OEA, la cual solo se retiraría luego que Stein emita sus históricas palabras: “de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser libre y justo” (Stein citado en Legler 2003, 64-65; Tran 2000). La actuación de Stein y la importancia de sus declaraciones evidencian ese poder y autoridad que Barnett y Finnemore (2004a, 169-170) les atribuyen a los organismos internacionales, mediante el cual representan, con credibilidad, el juicio de sus Estados miembros, logrando que su voz sea escuchada y reconocida, generando cambios en el comportamiento de otros Estados. En el caso peruano esto ocurriría luego que se concretara un tercer mandato para Fujimori.

En efecto, la votación del 28 de mayo del año 2000 se llevó a cabo con un solo candidato, sin la presencia de observadores nacionales ni extranjeros, y sin personeros de oposición. Los resultados oficiales dieron a Fujimori el 52.22% de los votos emitidos, a Toledo el 17.68%, mientras que el voto nulo ascendió a casi 30% y la abstención al 17.22% (Tanaka 2000). De esta manera, el nuevo periodo presidencial de Fujimori inició con varios conflictos poselectorales que Tanaka (2000) divide en tres: el internacional, el del Congreso y el de la movilización en las calles. Dado que el objetivo de la presente investigación se centra en el rol de la OEA en este periodo poselectoral, se tomará en cuenta exclusivamente el internacional.

3. De la observación a la acción: la OEA y la redemocratización del Perú

La crisis electoral peruana ocurrió a tiempo o por “fortuna o serendipia”, según afirma Legler, para ser tratada en la Asamblea General de la OEA, celebrada ese año en Windsor, Canadá.¹² Mientras el gobierno peruano buscó el reconocimiento hemisférico de la elección y la oposición buscaba que el foro regional invoque la Resolución 1080, a nivel interamericano se registraron una divergencia de opiniones antes que cualquier iniciativa pudiera ser movilizada. En este sentido, previo a la realización de la Asamblea General, aquellos países tradicionalmente apegados a los principios de soberanía y no intervención –los llamados

¹² Legler, entrevista.

“acérrimos defensores de la soberanía” en la sección 3.2.1-, incluyendo Brasil, México y Venezuela, se resistieron a la acción colectiva y se pronunciaron reacios a la aplicación de la Resolución 1080 (Cooper & Legler 2001, 126; Santa Cruz 2013, 194-196). Dada la necesidad de consenso dentro del foro, se requería de una fórmula de solución que fuera aceptada en Windsor por los detractores de la intervención, incluyendo el propio Perú.

El representante estadounidense ante el Consejo Permanente, Luis Lauredo, inició una campaña para la aplicación de la Resolución 1080, pero la reputación de Estados Unidos y sus acciones unilaterales no permitieron que realice una campaña activa que, de todas formas estaba destinada al fracaso, pues solo Costa Rica era favorable al uso de este instrumento de defensa de la democracia (Cooper & Legler 2001, 126-128; Herz 2002, 48; Ramis 2010, 47). La iniciativa de la acción colectiva fue apoyada por Argentina y Canadá, países que expresaron su preocupación ante la credibilidad de la reelección de Fujimori, así como la continuidad y legitimidad de la propia OEA, dados los antecedentes del organismo en el país durante la década de los 90 (Cooper & Legler 2001, 126-128; Santa Cruz 2013, 196). Estos países formarían una alianza casi azarosa, basada principalmente en su capacidad de negociación y su reputación. Finalmente, la Asamblea General decidió archivar la opción de aplicación de la Resolución 1080 y, alternativamente, se adoptó la Resolución 1753, con la cual se autoriza el envío de una misión de alto nivel al Perú con el objetivo de “explorar, con el Gobierno de Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones con el objetivo de fortalecer la democracia en ese país” (Organización de los Estados Americanos 2000a). Para el Defensor del Pueblo peruano, Jorge Santiestevan, la Resolución 1753 marcó “el inicio de este tipo de acompañamiento internacional para que Perú avance en su compromiso democrático, que es parte de la Carta de la OEA” (Santa Cruz 2013, 196).

Puesto que el conflicto peruano aún era asimétrico, el Gobierno de Fujimori mantenía su posición de mandamás, por lo que pudo establecer varias condiciones para la llegada de la misión: esta necesitaría de una invitación formal por parte del Gobierno y sus recomendaciones no serían retroactivas, evidencia que coincide con lo mencionado por Torrijos, en cuanto a que el organismo hemisférico no podía pretender pasar por encima de la legitimidad de la nación peruana.^{13 14} Este elemento generó descontento en los actores que en el esquema de conflicto asimétrico pasarían a ser las víctimas, es decir, los actores de

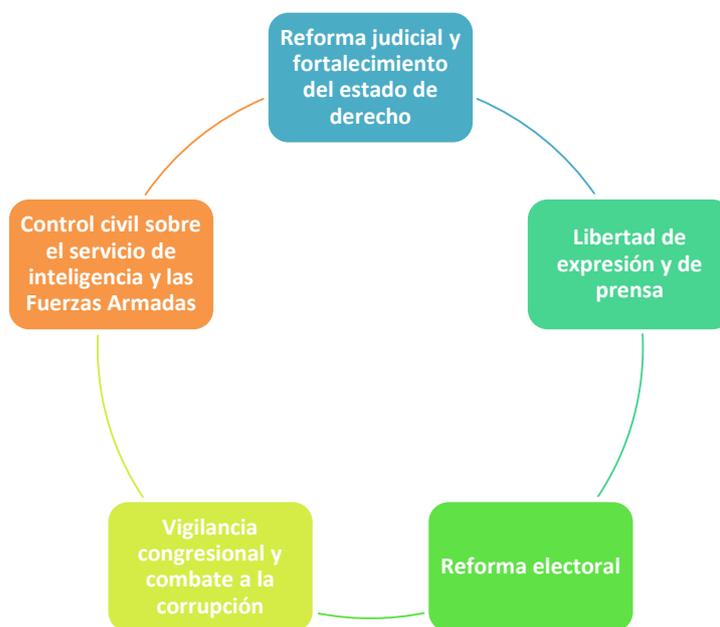
¹³ Mandamás, término que en inglés se denomina *topdog*.

¹⁴ Torrijos, entrevista

oposición que consideraron que las concesiones “validarían la fraudulenta elección” (Cooper & Legler 2006, 128; Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011, 26).¹⁵

Una vez *in situ*, la misión liderada por el secretario general de la OEA, César Gaviria y el canciller canadiense Lloyd Axworthy se insertó directamente en una serie de áreas altamente sensibles dentro de la jurisdicción peruana. En este sentido, se llevaron a cabo extensas consultas con miembros del gobierno, de la oposición y de la sociedad civil, las cuales permitieron el establecimiento de 29 puntos para el fortalecimiento de la democracia peruana (Cooper & Legler 2006, 73; Soria Luján 2014).

Figura 3.4 – Cinco áreas para el fortalecimiento de la democracia en Perú



Fuente: Cooper & Legler (2006), Soria Luján (2014)

La figura 3.4 evidencia los cinco ejes en torno a los cuales se estructuraron los 29 puntos de discusión de la sociedad peruana: reforma judicial y fortalecimiento del Estado de derecho; libertad de expresión y de prensa; reforma electoral, vigilancia del Congreso y combate de la corrupción; y control civil sobre el servicio de inteligencia y las fuerzas armadas (Organización de los Estados Americanos 2000b). El hecho que estos sean resultados de las extensas consultas entre la OEA y los actores locales evidencia cómo el organismo regional, al adaptarse a la cultura local y al dialogar directamente con las partes en conflicto, logró crear lazos de confianza, que le permitieron posicionarse como un mediador legítimo, aceptado y respetado (Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011, 182). Esto, a su vez,

¹⁵ Víctimas, término que en inglés se denomina *underdogs*.

contribuye a reforzar su posición entre los diferentes organismos regionales existentes en la época, pues, como afirma Legler, a pesar que foros como el Grupo de Río o Mercosur también contaran con cláusulas democráticas, los jefes de Estado de la época optaban por la OEA para actuar ante esta situación al ser esta la institución reforzada, en términos de Betts (2013), por contar con los instrumentos legales e institucionales para promover la democracia.¹⁶

En efecto, la idea era que estos 29 puntos sirvieran como la base de un diálogo direccionado a la reforma en Perú en pos del fortalecimiento de su democracia y, para evitar una imagen de superficialidad, se incluyeron dos elementos que le dieron legitimidad a esta misión *ad hoc*. En primer lugar, se incluyó un calendario cuyo objetivo era asegurar que los resultados obtenidos del diálogo sobre las reformas serían ejecutados; inicialmente se consideró un plazo de dos años. Asimismo, el proceso de reformas fue ampliado para incluir los temas que el régimen no quería que fueran topados, especialmente el referente al servicio de inteligencia (Organización de los Estados Americanos 2000b). Estos elementos evidenciaron que la OEA estaba preparada para lidiar tanto con la situación de inestabilidad y clima de manifestaciones en el país, así como con las causas subyacentes de la crisis democrática del Perú y contaron con el apoyo de influyentes medios de comunicación opositores al fujimorismo, quienes aprobaron que la OEA tomase “el rol de un vigilante internacional que supervise los cambios políticos para redemocratizar el régimen fujimorista” (Cooper & Legler 2006, 73-74; Santa Cruz 2013, 196).

A la luz de la teoría, el hecho de que la OEA haya definido tiempos claros, haya contribuido con una agenda de puntos de discusión y haya participado activamente del diseño de una Mesa de Diálogo evidencian que la infraestructura institucional como legal del organismo, así como su experiencia previa -en casos como el de Guatemala- lo avalaban para ejecutar mediaciones efectivas, con alto potencial de impacto, elemento subrayado por Jennifer McCoy¹⁷. Como apuntan Bercovitch y Jackson (2009, 40). Estas definiciones, plazos y metas son ingredientes clave de una mediación que coadyuve a la resolución de algún conflicto. Asimismo, es importante resaltar que fue el organismo regional el cual señaló los puntos establecidos, los cuales se referían estrictamente a asuntos internos puntuales del país, lo cual abrió espacio para que la comunidad internacional aplicara presiones o condicionamientos

¹⁶ Legler, entrevista.

¹⁷ Jennifer McCoy (Exdirectora del Programa de las Américas del Centro Carter), entrevista con la autora, 5 de marzo de 2016. Transcripción en anexo.

políticos y económicos para la redemocratización del Perú, hecho que ratifica la agencia del foro hemisférico (Barnett & Finnemore 2004a; Canal Odicio 2005, 68; Cotler 2000, 64-65)

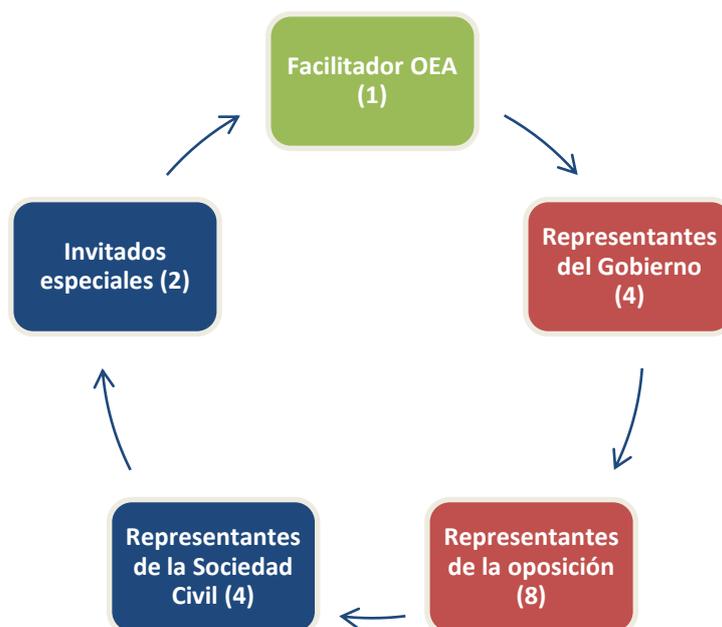
En esta línea, gracias a estos avances la misión adquirió un carácter superior a la de establecimiento de los hechos y poco a poco se fue involucrando en el proceso de comunicación entre el Estado peruano y su sociedad. Con el establecimiento de una misión permanente de la OEA en Perú, se demostró, asimismo, el elevado grado de involucramiento de la región en pos de dar solución a una problemática que aquejaba al país sudamericano por varios años. En efecto, esto permitió que el proceso alcance un verdadero carácter original en comparación a los anteriores esfuerzos de mediación realizados por la organización, pues esta presencia permanente fue la plataforma para el establecimiento de la Mesa de Diálogo, mediante la cual la sociedad peruana podría conversar sobre el futuro político de su país (Cooper & Legler 2006, 73; Soria Luján 2014).

3.1 El establecimiento de la Mesa de Diálogo y el protagonismo de la OEA

Una vez definidos los ejes sobre los cuales los actores de la vida política peruana tendrían que discutir el futuro de la democracia de su país, la OEA lideró el establecimiento de la Mesa de Diálogo. El formato original de la Mesa incluía la participación de 18 miembros, además de la participación de un facilitador de la OEA, el mismo que, apegado a lo propuesto por Bercovitch y Jackson (2009, 36), debía mantener un rol imparcial, moderar y promover el diálogo (Cooper & Legler 2006, 74). De igual manera, las decisiones serían tomadas únicamente por los peruanos alrededor de este espacio, siguiendo la vocación respetuosa del principio de soberanía del organismo, rasgo que ratifica lo mencionado por Torrijos en cuanto a la posición de los organismos internacionales al asistir en procesos de carácter nacional en los Estados.¹⁸

¹⁸ Torrijos, entrevista.

Figura 3.5 – Composición de la Mesa de Diálogo en Perú



Fuente: Cooper & Legler (2006)

La figura 3.5 evidencia cómo, en un intento por generar una discusión inclusiva y democrática, la Mesa de Diálogo estuvo compuesta por cuatro representantes del Gobierno, así como por ocho representantes de los partidos de oposición. También se incluyó a cuatro miembros de la sociedad civil, además de dos invitados especiales (Cooper & Legler 2006, 74; Cotler 2000, 63; La Nación 2000; Sagasti & Prada 2005). En cuanto al protocolo de procedimiento, la discusión seguiría siempre la misma secuencia: primero hablarían los representantes del Gobierno, seguidos de la oposición y la sociedad civil. La toma de decisiones sería consensual y, aunque la sociedad civil y los invitados podían hablar en el debate, solo tendrían derecho a voto los representantes del Gobierno y la oposición, como los representantes del conjunto de todos los ciudadanos (Cooper & Legler 2006, 74; Soria Luján 2014).

El encargado de gestionar el diálogo a través de la secretaría de la Mesa sería el excanciller dominicano Eduardo Latorre, quien logró articular un clima que superó las críticas de intervención, permitiendo la discusión entre el amplio espectro de la élite política peruana. A pesar de las amplias diferencias entre los participantes de la Mesa, el mediador inició su rol estableciendo un calendario para tratar los 29 puntos sugeridos por la OEA a efectos de poder trabajar punto por punto (Cooper & Legler 2006, 74). Las acciones organizadas de Latorre evidencian su alta capacidad de mediación y las razones por las que fue elegido como el representante del organismo, pues entre los aspectos más importantes para poder facilitar un

diálogo se encuentra, efectivamente, el establecimiento de un plazo y de los puntos que se van a tratar (Bercovitch & Jackson 2009, 36).

Como lo afirma Legler, el Gobierno peruano vio a la Mesa de Diálogo como el camino para mantenerse en el poder y, al inicio de este proceso, continuaba siendo el mandamás en el marco de un conflicto asimétrico.¹⁹ Es en este contexto que el presidente no participó directamente del diálogo sino que designó a varios ministros de su gabinete para que asistieran en su calidad de miembros de la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas, denotando el poco interés que realmente tenía en el proceso y sus reservas sobre el mismo (Basombrío 2001; Soria Luján 2014). De otro lado, la oposición tampoco mantuvo una actitud dispuesta a dialogar, pues se mantuvo la idea que la OEA estaba apoyando a un régimen ilegítimo. En este sentido, Legler agrega que muchos de los representantes de la oposición participaron más por oportunismo y sospecha que por una verdadera disposición de diálogo.²⁰

Entre estos obstáculos iniciales para la ejecución de una discusión concreta destaca la negativa de Alejandro Toledo y su partido, Perú Posible, de participar en el proceso. Su presencia era importante en el sentido de que Toledo fue el candidato opositor al fujimorismo en las últimas elecciones, pero se negó a dialogar con el Gobierno tanto por lo ocurrido en los comicios como por la falta de incentivos que se le dieron para entrar en la Mesa (Soria Luján 2014). Concretamente, su obtención del 40% de los votos en las elecciones no fue reconocida en términos del funcionamiento de la Mesa –se le otorgó solo un puesto en pos de incluir a más facciones políticas- y la presencia de los representantes del ejecutivo no le permitía enfrentar a su adversario directamente en este foro. Pero aunque no se presentó personalmente, Toledo sí envió a altos cuadros de su partido para no aislarse del proceso, pero dejar en claro su desconfianza en el mismo (Cooper & Legler 2006, 76).

Asimismo, a pesar de su carácter de inclusión pionero en la región, el proceso de selección de los representantes de la sociedad civil y los invitados especiales también generó problemas. Finalmente, el organismo decidió incluir al respetado Defensor del Pueblo peruano, Jorge Santistevan y al presidente de la Conferencia Episcopal Peruana, Luis Bambarén, como invitados y, del lado de la sociedad civil, se incluyó a representantes del sector empresarial y federaciones laborales, específicamente a la Confederación Nacional de Instituciones y

¹⁹ Legler, entrevista.

²⁰ Ídem.

Empresas Privadas y a la Confederación General de Trabajadores Peruanos (Basombrío 2001; Cooper & Legler 2006, 77; Soria Luján 2014).

El deseo de la OEA de propiciar la participación de una gran parte de las facciones antagónicas está anclado en lo que Miall, Ramsbotham y Woodhouse (2011, 380) catalogan de diálogo para el entendimiento mutuo, mediante el cual los mediadores buscan que las partes en conflicto expresen su visión, deseos y aspiraciones al otro y se logre construir, en conjunto, soluciones para el problema en cuestión. Para el caso peruano, la elección de los participantes evidenció el carácter vertical que tendría el proceso, pues si bien los individuos seleccionados de hecho reforzaron la legitimidad de la Mesa, los esfuerzos de la misión de la OEA para hacer que la discusión fuera democrática y propiciara el entendimiento mutuo, muchos otros grupos quedaron sin representación, incluyendo a los pueblos indígenas –uno de los grupos más afectados durante el régimen de Fujimori-, otras iglesias y el sector informal. Otro duro golpe para la Mesa fue la negativa de Transparencia, ONG tan importante durante el último proceso electoral, de tomar un puesto en el foro (Cooper & Legler 2006, 75; Rodríguez Olivari 2014, 13; Soria Luján 2014).

3.2 La consolidación de la Mesa, la concreción de acuerdos y la transición hacia la democracia

A pesar de haber tenido el espacio para definir los puntos que Perú necesitaba discutir para redemocratizar su sociedad y diseñar la Mesa de Diálogo, la misión de la OEA no estuvo exenta de presiones políticas. Sin embargo, dado que su presencia ya había sido aceptada por los sectores de la sociedad peruana, la delegación del organismo hemisférico pudo enfocarse casi exclusivamente en el trabajo de la Mesa. Si bien al inicio parecía que la Mesa sería simplemente un “encuentro inútil entre gobierno y oposición” (Basombrío 2001; Cooper & Legler 2006, 77; Rodríguez Olivari 2014), tomando en cuenta las condiciones en las que fue constituida, poco a poco se evidenciaron elementos positivos en su seno.

En efecto, en la segunda reunión de la Mesa, realizada el 25 de agosto del año 2000, el lado de representación del gobierno abrió plazas para incluir a miembros del partido de la coalición de Fujimori a efectos de mitigar la tensión y a lo que Cooper y Legler (2006, 77) llaman “sentimiento de desconexión entre lo que sucedía en la Mesa y la política legislativa”. En este segundo encuentro también se decidió dividir la Mesa en grupos de trabajo para discutir puntos específicos para propiciar un trabajo más eficiente (Cooper & Legler 2006, 77; Organización de los Estados Americanos 2000b; Soria Luján 2014). A pesar que estos

sucesos dieron cuenta de la disposición positiva de los participantes, ninguno constituyó un elemento trascendental en el desarrollo del diálogo.

No obstante, elementos como la focalización de los grupos de trabajo y la inclusión de otros actores para la ejecución de un diálogo de entendimiento mutuo evidencian la experticia en el ámbito de mediación que manejaba la OEA (Bercovitch & Jackson 2009, 80). Desde el punto de vista del constructivismo, se puede enmarcar estas iniciativas en la construcción de una nueva identidad de la sociedad peruana mediante la interacción entre las partes, de manera que, al compartir sus experiencias, visiones y aspiraciones, se puedan definir, en conjunto, nuevas intersubjetividades sobre las cuales el Perú podía volver a la democracia, asistidos de un actor externo que apoye el proceso y permita a las partes identificar elementos de interés mutuo (Onuf 1998, 60; Wendt 1992, 402).

Este trabajo rindió frutos para fines del año 2000, cuando una serie de escándalos relacionados al jefe de Seguridad Nacional, Vladimiro Montesinos, sacudió a la política peruana y empujó a la Mesa a tomar un rol protagónico en el escenario nacional, como asegura McCoy.²¹ El primer golpe a la estructura fujimorista se dio con el surgimiento de los *Vladivideos*, en donde se muestra a Montesinos sobornando al congresista Alberto Kouri para que se uniera a la coalición fujimorista. Ante este episodio, el mandatario anunció la celebración de nuevas elecciones, el despido de Montesinos y la desactivación del poderoso Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) (El Comercio 2012). Tras su caída, Montesinos solicitaría asilo a Panamá a fines de septiembre, petición que tuvo el apoyo del gobierno peruano, del gobierno estadounidense y del secretario general de la OEA, César Gaviria, quien consideró que la salida del poderoso aliado de Fujimori contribuiría al proceso de democratización en el Perú (Cooper & Legler 2006, 77; La Jornada 2000). No obstante, tan solo tras un mes de exilio, Montesinos regresó al Perú en octubre, alimentando el miedo sobre un inminente golpe de Estado que sacudiera a la estructura política del país.

Los efectos de estos escándalos en la Mesa de Diálogo están relacionados, principalmente, en el cambio de la posición de los actores alrededor de ella. Como se dijo en la sección anterior, en el esquema de un conflicto asimétrico de Miall Ramsbotham y Woodhouse, Fujimori inició este proceso como el mandamás (Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011, 24), decidiendo el grado de relevancia que se le daría al proceso y condicionando la toma de decisiones al enviar personas sin la competencia para representarlo con plenos poderes. Sin embargo, conforme se

²¹ McCoy, entrevista.

destapó todo el esquema de corrupción de su gobierno, Fujimori fue perdiendo el poder hasta llegar a la posición de víctima (Miall, Ramsbotham & Woodhouse 2011, 24) y la Mesa pasa a constituir una especie de oportunidad para salvarse o mantenerse en el poder a través de la suavización de sus posturas y la apertura de la posibilidad de acuerdos con la oposición, según apunta Legler.²² La transición de la posición de Fujimori en el esquema del conflicto terminaría por constituir el golpe final a su régimen, el cual se desplomó cuando el mandatario envió su renuncia vía fax, desde Japón, el 20 de noviembre (Basombrío 2001; Rodríguez Olivari 2014; Soria Luján 2014, 65).

La renuncia de Fujimori sumió al Perú en un vacío institucional que posteriormente sería ocupado por la Mesa de Diálogo. Cooper y Legler (2006, 78) afirman que, de hecho, este foro se convirtió en el poder de toma de decisión política *de facto*. Es en esta mesa donde se negociaron una serie de cambios constitucionales apegados a los 29 puntos y, como agrega Legler, también se limaron importantes roces originados en la polarización de las fuerzas políticas del Perú.²³ Otro elemento importante a favor de la Mesa fue que, a pesar de todas las sospechas que la oposición tuvo al principio, este foro se convirtió en una alternativa útil a través de la cual los partidos políticos podían dialogar y, a la vez, prevenir una posible intervención militar (Cooper & Legler 2005, 437). Este argumento es apoyado por McCoy, quien aseguró que la Mesa proveyó el escenario para que la sociedad peruana discutiera los cambios políticos que necesitaba, las consecuencias de la renuncia de Fujimori y una transición afable hacia la democracia.²⁴

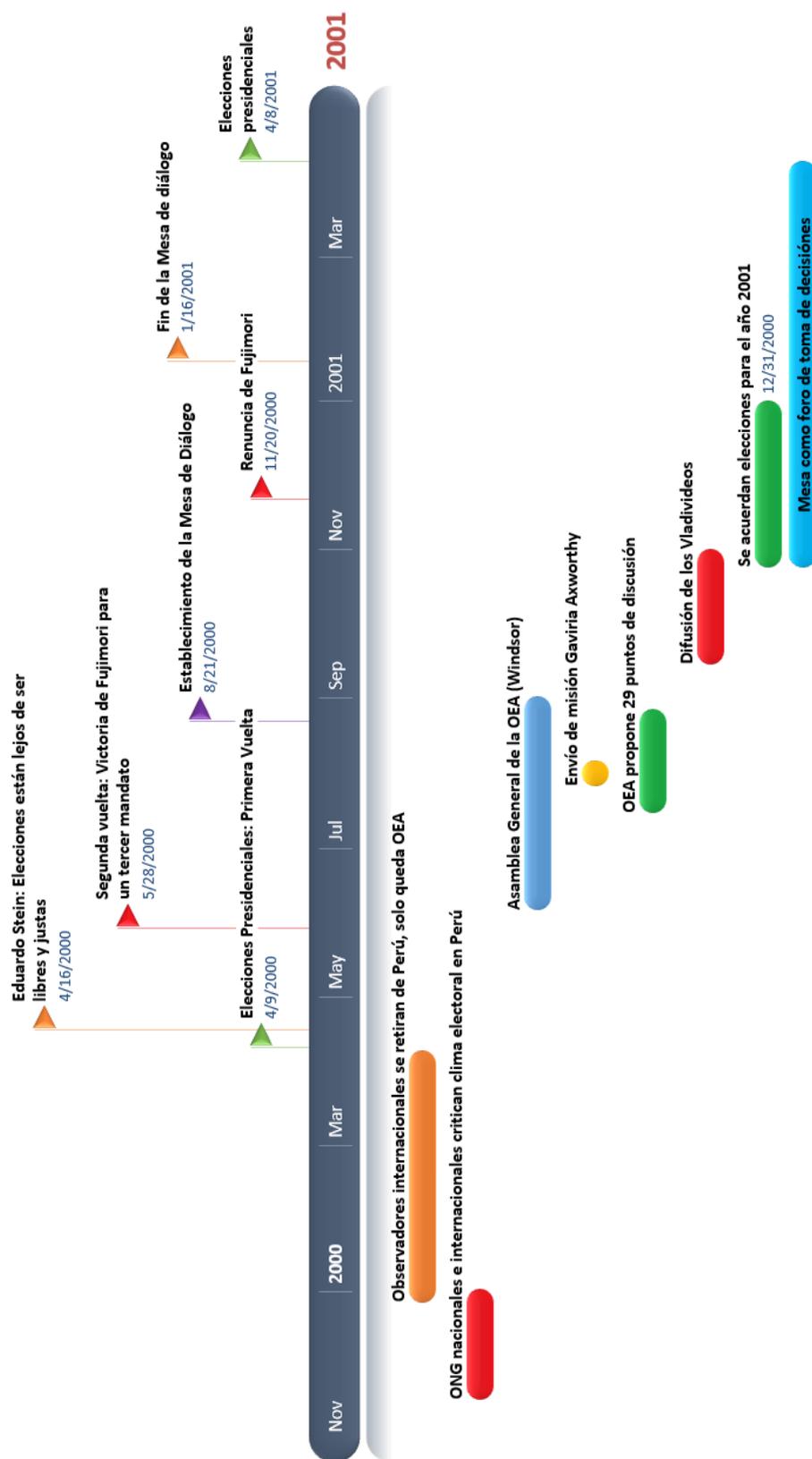
La Mesa continuaría trabajando hasta el 16 de enero de 2001, fecha en la que el secretario general César Gaviria y el director de la misión permanente, Eduardo Latorre, la darían por concluida. Durante sus seis meses de actividad, este espacio de diálogo logró que los actores políticos y sociales del Perú llegaran a acuerdos en 16 de los 29 puntos de la agenda de reforma propuesta por la OEA. Entre los aspectos acordados que destacan se encuentra la desactivación del Sistema de Inteligencia Nacional, varias reformas constitucionales que garantizaron la independencia del sistema judicial de cualquier interferencia gubernamental, así como reformas electorales y la selección de nuevas autoridades electorales que garantizarían la transparencia de los comicios del 8 de abril de 2001 y, consigo, el retorno del Perú a la democracia (Carrión 2006; Cooper & Legler 2006, 80-83; Ramis 2013, 47).

²² Legler, entrevista.

²³ Ídem.

²⁴ McCoy, entrevista.

Figura 3.6 – Línea del tiempo para el conflicto peruano, año 2000-2001



Fuente: Elaboración propia

Como se evidencia en la figura 3.6, la línea del tiempo que representa la evolución del conflicto peruano desde las elecciones del año 2000, la OEA tuvo un rol más activo que en la década precedente. En efecto, las declaraciones de Eduardo Stein y el tratamiento de la crisis en el marco de la Asamblea General en Windsor visibilizaron el caso y lo pusieron en la agenda del organismo hemisférico. A través de las misiones de establecimiento de los hechos y el posterior establecimiento de la Mesa de Diálogo, la OEA fue capaz de tomar un rol proactivo y proponer ejes de discusión a los actores peruanos, así como diseñar la participación de los principales sectores políticos. Con la paralela revelación de los *Vladivideos* y la posterior renuncia de Fujimori, la Mesa se constituyó como un importante foro de decisión mediante el cual la élite política peruana concertó el regreso del país hacia la democracia.

4. El rol de la OEA en el éxito de la Mesa de Diálogo en Perú

De acuerdo a Ishikawa (2004, 17) un proceso exitoso de diálogo es aquel que produce resultados que adoptan la forma de pactos sociales o acuerdos firmados por las partes, los cuales son cumplidos luego de suscritos. Bajo esta definición, la Mesa de Diálogo instaurada en Perú puede ser considerada como exitosa y se logró, en gran medida, gracias al rol que adoptó la OEA a partir de la observación electoral del año 2000.

Dados los antecedentes de su participación en el acompañamiento de los eventos políticos del Perú, el organismo regional se enfrentó a numerosos retos para alcanzar la legitimidad ante los ojos de la oposición. Sin embargo, a través de la adopción de una estrategia *ad hoc*, la OEA logró aportar con elementos fundamentales para el avance en el diálogo, la resolución del conflicto y, quizá más importante, la redemocratización del Perú. Como apuntaron Legler y McCoy, aunque no se puede afirmar categóricamente que la presencia de la OEA fue una condición necesaria para superar esta crisis, se reconoce claramente que sí fue importante en la provisión de un espacio de discusión entre partes antagónicas y, por tanto, tuvo un rol en el éxito de este proceso.²⁵

En este sentido, no se trata de que la OEA “salvó la democracia”, en palabras de Legler, sino que su presencia permitió un *soft landing* de la crisis, evitó la profundización de contradicciones y llenó un vacío institucional dejado por la renuncia de Fujimori²⁶. Estos elementos están en armonía con lo que apuntó Torrijos, pues el foro hemisférico dejó a las

²⁵ Legler, entrevista; Mc Coy, entrevista.

²⁶ Legler, entrevista

partes nacionales discutir, acordar y definir el futuro de su país, en entero respeto a la soberanía y jugando un rol neutral e imparcial durante la Mesa.²⁷ La presencia de la OEA impulsó y fomentó un diálogo entre los actores políticos clave en el país, producto de lo cual en el 2002 se firma un Acuerdo Político Nacional que, según Legler, institucionalizó la valoración del diálogo político entre las élites políticas del Perú.²⁸

La Mesa, por supuesto, tuvo que superar varias pruebas de credibilidad. Quizá una de la más dura fue su posición ante la solicitud de asilo de Montesinos a Panamá, en donde la OEA corría el riesgo de aparecer como cómplice de Montesinos y su evasión de la justicia (Cooper & Legler 2006, 78). En efecto, este hecho generó que dos representantes de la sociedad civil se retiraran temporalmente de la Mesa, pero fue superado gracias a la pluralidad de liderazgos en la representación del organismo. Es decir, mientras el secretario general Gaviria cuidó que la misión no se extendiera más allá de la iniciativa de acompañamiento –logrando asegurar a los acérrimos defensores de la soberanía que la intervención tendría límites-, el canciller canadiense Lloyd Axworthy logró asegurar a la sociedad civil peruana que, tras la misión, existía una red multilateral que controlaba el mecanismo de toma de decisiones de la OEA (Cooper & Legler 2006, 78-79; Soria Luján 2014).

Otro obstáculo se generó en la discusión en torno a la reconciliación nacional y la amnistía, que se presentaba como potencial punto de quiebre para la oposición. A pesar de la tensión entre las partes, la renuncia de Fujimori facilitó que se llegara a un acuerdo para establecer tanto una Comisión de Perdón, para revisar los casos relacionados a los cargos relacionados al terrorismo; así como una Comisión de la Verdad y Reconciliación que permitiera tratar los casos de desapariciones forzadas, asesinatos extrajudiciales y tortura ocurridos desde 1980 (Carrión 2006, 11-12).

La resiliencia de la Mesa y de la misión de la OEA no fue casualidad sino la conjugación de varios rasgos en su proceder. En primer lugar destaca el hecho de que la OEA haya establecido una misión permanente en el Perú, elemento que permitió una visión más precisa de la situación del sistema político y los espacios a través de los cuales se podían facilitar canales de dialogo para que los mismos peruanos decidan cuál sería la mejor manera para fortalecer su democracia, como afirmó Torrijos.²⁹ En efecto, al tomar una postura de

²⁷ Torrijos, entrevista.

²⁸ Legler, entrevista.

²⁹ Torrijos, entrevista.

mediación activa, el organismo sugirió puntos de discusión en torno a los cuales se definiría el futuro del país.

El éxito de esta misión también está marcado por el involucramiento de la sociedad civil en el proceso. Aunque la Mesa no pudo incluir a todos los actores políticos y sociales del Perú y aquellos representantes de la sociedad civil no tenían poder de decisión, su presencia le otorgó mayor legitimidad al proceso, puesto que, al ser organizaciones que denunciaron las irregularidades del régimen de Fujimori, se garantizaba la rectitud, transparencia y la responsabilidad del proceso (Basombrío 2001). Este factor, conjugado con el pluralismo de liderazgos dentro de la misión de la OEA, optimizó la apertura de canales de diálogo que aseguraron la estabilidad de la Mesa (Cooper & Legler 2006, 80). Finalmente, el recorrido del organismo en materia de mediación facilitó la metodología del trabajo de la Mesa, el cual fue dividido en grupos especializados de trabajo que permitieron la adopción de las reformas prodemocráticas paso a paso, al tiempo que generaron espacios de interacción entre los representantes de la oposición y el oficialismo que coadyuvaron a la disminución de la polarización (Cooper & Legler 2006, 81; Soria Luján 2014).

En esta línea, también se puede afirmar que el rol que tuvo la OEA en la realización y éxito de la Mesa de Diálogo ratifica varios componentes de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales sobre los organismos internacionales. Partiendo desde las principales premisas de la teoría, es posible identificar que, efectivamente, el conflicto peruano fue construido mediante una serie de interacciones entre los actores nacionales. La estructura de represión del fujimorismo constituyó la identidad del Perú y sus contradicciones generaron la aparición de nuevas intersubjetividades que, al ser divergentes de las del régimen, dieron lugar a la polarización del sistema político (Onuf 1998, 59; Wendt 1992, 183).

En lo referente a los organismos internacionales, el constructivismo les confiere la capacidad de identificar rasgos de la estructura de una sociedad que no son visibles para los agentes internos (Onuf 1998, 62). Asimismo, al enarbolar las identidades e intereses de sus Estados miembros y ser proveedores de lo que Barnett & Finnemore (2004a, 161) llaman bienestar colectivo en el sistema internacional, los organismos internacionales están investidos de autoridad y poder. Al constituirse como un ente prestigioso y creíble, la OEA pudo liderar el establecimiento y funcionamiento de la Mesa de Diálogo, así como varios procesos de observación electoral previos a esta, no obstante su actuación haya sido cuestionable.

Sobre este punto cabe la reflexión de por qué la OEA fue el organismo elegido para intervenir ante la tercera e ilegítima reelección de Fujimori. Si bien las misiones de observación electoral previas a la del año 2000 mermaron la imagen de la OEA ante la oposición, principalmente, y le obligarían al foro hemisférico a buscar mecanismos para recuperar la confianza de la oposición, la comunidad regional procedió a involucrarse en el Perú a través de este organismo debido a su carácter reforzado, en términos de Betts (2013). En efecto, como mencionó Legler, para el año 2000, en el marco de la proliferación de instituciones, la OEA se presenta como la organización “líder entre iguales”, en virtud de los instrumentos legales con los que cuenta para defender la democracia –por más que aún necesitaban ser perfeccionados-, que le otorgaron una mayor legitimidad frente a otros organismos como el Grupo de Río o la CAN, en la época.³⁰

Sin embargo, también es importante apuntar que la coyuntura, especialmente la celebración de la Asamblea General en Windsor, fue un factor que permitió que la OEA fuera el actor que llegara primero a “apagar el incendio”, como mencionó Legler.³¹ Este elemento permite inferir que, a pesar de la existencia de instrumentos que avalan la acción de la OEA en defensa de la democracia, en realidad se registra un comportamiento más pragmático, que depende de la situación de la región y del consenso entre las élites de los distintos países y sus jefes de Estado.

5. Conclusión

La llegada de Alberto Fujimori al poder en el Perú en 1990 coincidió con los nuevos retos que el fin de la Guerra Fría implicaba para la Organización de Estados Americanos. Al tiempo que el foro regional enarboló más activamente el principio de defensa de la democracia, desarrollando instrumentos como la Resolución 1080 e institucionalizando este principio en la UPD, el Perú atravesaba por momentos en que una joven democracia estaba siendo abiertamente lacerada con el pretexto de proteger al país de las amenazas de grupos guerrilleros, especialmente Sendero Luminoso.

El discurso de securitización de Fujimori avaló la comisión de numerosas violaciones de derechos humanos y justificó la concentración del poder en el ejecutivo, despojando al sistema político peruano de su carácter democrático. Es en este contexto en el que se sembraron las semillas de un conflicto latente, cuyas raíces o causas subyacentes, como se vio

³⁰ Legler, entrevista.

³¹ Ídem.

en el árbol de Fisher, Abdi, Ludin, et al. (2000), incluyeron el cierre del sistema político peruano, la persecución de los medios de comunicación y la aprobación de leyes que avalaran una reelección ilegal para Fujimori.

La OEA acompañó estos procesos en todo momento, participando de una serie de cuestionables misiones de observación que, aunque le presentaron la oportunidad de aplicar sus herramientas de fortalecimiento de la democracia, terminaron por mermar su imagen ante la sociedad peruana y, notablemente, ante la oposición política. Aunque este estudio no pretende indagar por qué el organismo regional actuó como lo hizo en las misiones de observación anteriores a la del año 2000, abrió la puerta para que futuras investigaciones develen las razones del accionar en aquellas ocasiones en las que tanto las irregularidades de los procesos como el deterioro de la democracia eran evidentes. Asimismo, se abre espacio para analizar por qué la OEA no aplicó mecanismos de prevención de conflictos en el caso peruano, a pesar de contar con las herramientas y la capacidad de diseñar e implementar modelos de este tipo.

Su actuación a lo largo de la década de los noventa le costaría al organismo el volver a ganar la credibilidad y confianza de los actores peruanos, a pesar que en términos de la proliferación de regímenes continuaba siendo la institución reforzada, al contar con las herramientas y la institucionalidad que avalaban su intervención, como lo han ratificado Legler y McCoy.³² No obstante todos los obstáculos que la misión de la OEA enfrentó, eventualmente logró, mediante la aplicación de su experticia, establecer una misión permanente que le permitió interactuar con los actores políticos y de la sociedad civil. Tras estos encuentros, utilizando la capacidad de agencia de los organismos internacionales como entes externos, la OEA logró identificar los puntos necesarios de discusión entre los peruanos, quienes pudieron hacerlo con total autonomía alrededor de la Mesa de Diálogo que propició el organismo regional. En este proceso, conforme a sus principios fundacionales y las posturas de sus Estados miembros, la OEA mantuvo un absoluto respeto por la soberanía peruana, como insiste Torrijos.³³ Paralelamente, se hizo un esfuerzo por incluir las voces de la sociedad civil, elemento que legitimó el proceso y le otorgó la estabilidad de la que el mismo sistema político peruano carecería tras la renuncia de Fujimori.

³² Legler, entrevista; McCoy, entrevista.

³³ Torrijos, entrevista.

Una vez colapsado el régimen fujimorista, la Mesa de Diálogo facilitada por la OEA pasó a llenar un vacío institucional que la convirtió en el vórtice de toma de decisiones del futuro del país y de su regreso a la democracia. Los esfuerzos que el foro hemisférico realizó en pos de rescatar el diálogo incidieron directamente en la reducción de la polarización en el Perú y coadyuvaron a la construcción de una nueva identidad entre los actores políticos que se plasmaría en la firma del Acuerdo Nacional en el año 2002. En efecto, la firma de este pacto se realizó luego de la salida de la OEA del país sudamericano, hecho que evidencia que se logró que las élites políticas valoraran el diálogo y lo privilegiaran como herramienta de solución de ideas divergentes, elemento que previene que cualquier polarización llegue a la sociedad y a las calles, como sí llegaría en el caso de Bolivia. Si bien ni la Mesa ni la OEA solucionaron todos los problemas de exclusión social, fragmentación de partidos políticos, corrupción y división que tenía el Perú, se puede afirmar que su presencia contribuyó a una transición pacífica y sentó las bases de un sistema que gestiona las demandas políticas mediante el diálogo.

De otro lado, también es importante reconocer que el caso peruano se convirtió en un hito para el sistema de defensa de la democracia de la OEA, pues las lecciones aprendidas serían posteriormente recogidas para la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, herramienta sin precedentes en la historia de los organismos internacionales. A través de su adopción, el sistema interamericano amplió la consideración de las “alteraciones democráticas” ante las que podía intervenir y tomar acciones en el menor tiempo posible a efectos de evitar su rompimiento dentro de los Estados miembros. Este instrumento también permitiría al organismo suspender a aquellos Estados que lo hayan roto y prohibir su participación en el sistema interamericano, anclado, precisamente, en la democracia. Como se analizó en el Capítulo 2, la Carta evidencia una evolución del carácter del compromiso de los Estados americanos para defender colectivamente la democracia en la región. En efecto, una de sus diez aplicaciones –Bolivia en el año 2008- será evaluada en el siguiente capítulo. No obstante, la crisis del país del Altiplano no solo tiene una connotación distinta a lo ocurrido en Perú, sino que también ocurrirá en otra etapa de la Organización de los Estados Americanos en el sistema de instituciones en el continente, como se verá a continuación.

Capítulo 4

La OEA en el marco de la transición institucional boliviana

Como se evidenció en el capítulo anterior, la Organización de Estados Americanos jugó un rol importante en la superación de la crisis política en Perú, convirtiéndose un actor central en el intercambio de información entre los principales protagonistas de la vida política peruana y logrando que los valores democráticos que abanderara sean profundizados en la sociedad de aquel país sudamericano. De otro lado, el caso peruano también constituyó un elemento importante para la organización, permitiéndole plasmar las lecciones aprendidas en Perú en la Carta Democrática Interamericana, instrumento que le permitiría defender la democracia en el hemisferio de manera más efectiva en futuros casos.

En efecto, la capacidad de la OEA sería puesta a prueba una vez más a fines del año 2008, cuando el gobierno del presidente Evo Morales en Bolivia se enfrentara a magnos problemas en la aprobación de una nueva Constitución que permitiera terminar con años de desigualdad en el país, pero cuyo proceso estuvo amenazado por una potencial fragmentación de la nación en sí. Este capítulo explora la crisis de la aprobación constitucional en Bolivia, a finales de 2008, en la cual la OEA jugó un rol diferente al que jugó en Perú, ya que, en vez de convertirse en un foro esencial para que los actores nacionales tomaran decisiones sobre las riendas del futuro de su país, mantuvo un papel mucho más apegado a la mediación tradicional, sobre todo el de facilitar los canales de comunicación entre las partes. De todas formas, es innegable que la OEA coadyuvó a solucionar la crisis, no obstante esto fuera en un marco más cooperativo con otras organizaciones internacionales. Las entrevistas realizadas para este capítulo a Armando Ortuño, Soledad Stoessel, Alejandro Nató y Vanessa Gallardo, en contraste con las fuentes académicas revisadas y el marco conceptual, permiten concluir que las características del papel que jugó el foro hemisférico en el caso boliviano están más relacionadas al contexto en el que se la invitó participar que al surgimiento de la nueva ola ideológica de izquierda progresista en Sudamérica y, con ella, nuevos organismos regionales, en especial UNASUR, que entraron en una especie de competencia con la OEA, como lo llamaría Betts (2013).

Para poder contextualizar lo sucedido en el país del Altiplano, este capítulo está estructurado de la siguiente manera: (1) en una primera parte, se realiza un recuento histórico que permite entender la tesis de “las dos Bolivias”, (2) posteriormente, se contextualiza la situación

boliviana al inicio del siglo XXI y la llegada de Evo Morales, (3) con la ayuda de los modelos de resolución de conflictos anteriormente descritos en el marco teórico, se analiza la crisis desatada con la Asamblea Constituyente y los procesos autonomistas de la Medialuna, en ese contexto; (4) se devela en qué marco la Organización de Estados Americanos se involucró en este conflicto para poder (5) analizar el rol que tuvo el organismo en la mesa de diálogo instaurada a fines del año 2008. Finalmente, (6) se realiza un análisis de por qué en el caso boliviano la OEA no tuvo un papel tan predominante como en el peruano antes de pasar a las conclusiones del capítulo.

1. Bolivia y la institucionalización de un sistema excluyente

Bolivia está compuesta por nueve departamentos, 112 provincias y 314 municipios. Al occidente del país se encuentra la región del Altiplano, o región andina, la cual está integrada por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca. En términos demográficos, el Altiplano alberga a la mayoría de la población indígena y su economía se concentra en la agricultura, la producción de coca y la minería. En tiempos pasados el occidente boliviano constituyó el poder económico de la nación. No obstante, hasta inicios de la década de los 2000 se caracterizaba por tener altos índices de pobreza, analfabetismo y desempleo (Instituto Nacional de Estadísticas 2011; Valencia Agudelo 2008, 191-193).

En contraste, la región oriental se caracteriza por ser llana y tropical. Se la conoce como la Medialuna y está conformada por los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, los cuales –en conjunto- aportan casi la mitad del PIB de Bolivia, 43.65% para el 2008, ocupan dos tercios del territorio nacional y contienen al 58% de la población, la cual es mayoritariamente mestiza y blanca (Instituto Nacional de Estadísticas 2011; Valencia Agudelo 2008, 191-193). En virtud que estos departamentos albergan la mayor proporción de inversión extranjera directa, así como la producción de hidrocarburos, hierro, manganeso, soja, pesca e industria, la Medialuna aporta con el 40% del total del ingreso estatal (Instituto Nacional de Estadísticas 2011; Valencia Agudelo 2008, 191-193). Por último, se encuentra el departamento de Cochabamba, el cual conforma la zona subandina y es el nexo entre oriente y occidente (Valencia Agudelo 2008, 191-193).

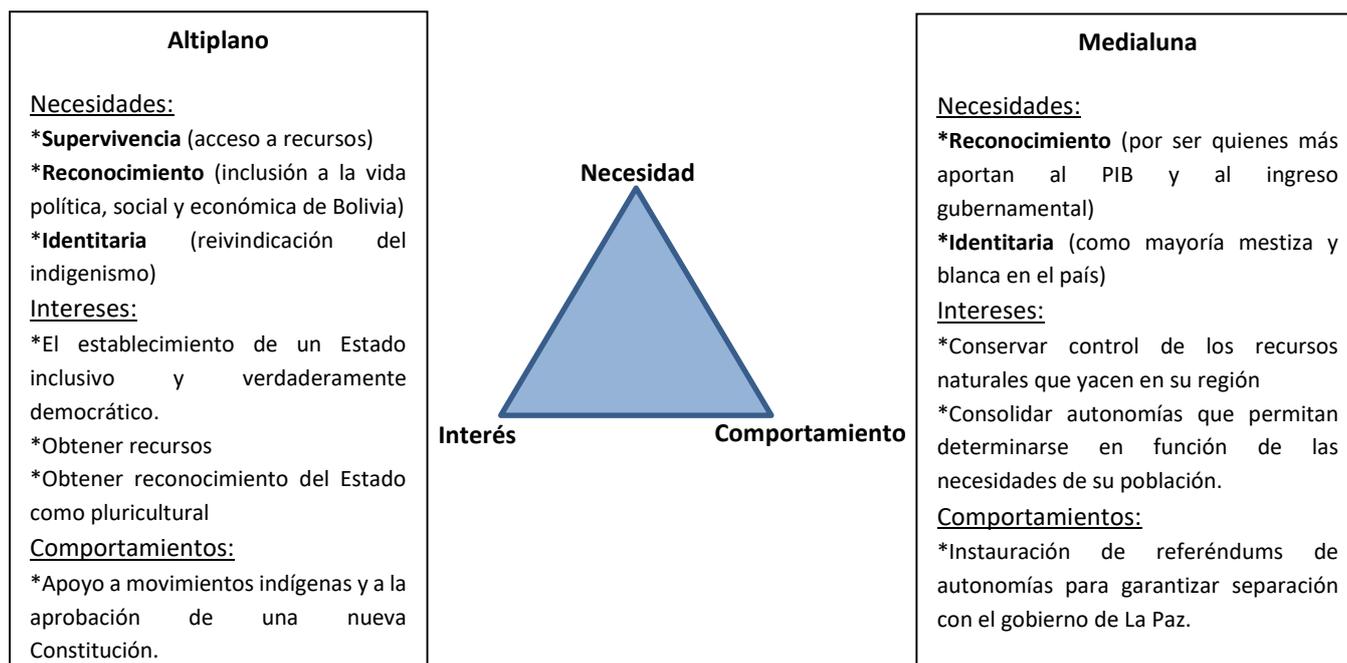
Figura 4.1: Mapa político de Bolivia



Fuente: Atlas Mundial (2016) – Detalles: elaboración propia

Como se evidencia, desde su misma composición política, demográfica y económica, Bolivia se ha constituido históricamente como un país desigual. Este elemento en sí constituye un foco de conflicto, tomando en cuenta el modelo piramidal de Galtung (1996) explicado en el marco conceptual, pues ambas regiones han tenido –claramente- intereses y comportamientos diferentes y divergentes a lo largo de su historia y, particularmente para el propósito de esta investigación, respecto al proyecto constitucional del Gobierno de Evo Morales. Como se presenta en la Figura 4.2, el Altiplano y la Medialuna tienen, en realidad, necesidades del mismo tipo, pero sus intereses son contradictorios entre sí. Si se suma a esto la existencia de comportamientos y actitudes conflictuales, podemos relacionar con el concepto de conflicto latente de Galtung (1996), el cual sugiere que los conflictos no son necesariamente manifiestos, sino que existe un nivel subyacente en el cual pueden profundizarse las contradicciones, generándose más posibilidades de detonación de un conflicto violento.

Figura 4.2 – Modelo piramidal de Galtung para el caso boliviano



Fuente: elaboración propia

En el caso de Bolivia, si se concibe que ha sido un país desigual desde su nacimiento, es posible inferir que se trata de una nación que ha estado inmersa en un conflicto latente a lo largo de su historia. Además de ser latente, se registra una característica asimétrica entre las partes, dadas las abismales brechas entre las mencionadas regiones. En este sentido, es importante reconocer que este tipo de conflictos están sujetos a una dinámica de cambio y a la influencia mutua entre la estructura, las actitudes y los comportamientos, como reconoce Wendt (1992, 395-403). Se puede inferir, por tanto, que el grado de conflictividad en Bolivia varía en función de las condiciones de la estructura política del país sudamericano, a diferencia de la asimetría. En este sentido, mientras la conflictividad varía en función de la coyuntura política, la asimetría es una constante, puesto que es solo una la región que concentra los recursos naturales y económicos del país: la Medialuna (Miall, Ramsbotham y Woodhouse 2011, 10-11; Galtung 1996).

La existencia de este elemento de conflictividad se evidenció también a lo largo de las entrevistas realizadas para la presente investigación, específicamente a Armando Ortuño, Soledad Stoessel y Alejandro Nató, quienes describen a la sociedad boliviana como altamente conflictiva y con una tendencia a llegar a un punto en el cual las partes de un determinado

conflicto finalmente se convencen de que no queda otra opción que negociar.^{34 35 36} Este argumento se ve también sostenido por el informe realizado por Carlos Romero, Carlos Böhr y Raúl Peñaranda, en el cual aseguran que “los bolivianos tenemos la tendencia de correr hacia el borde del abismo para, en la mayoría de las veces a último momento, detenernos y evitar dar el paso final, salvándonos de desastres que parecían ser inminentes” (Romero, Böhr y Peñaranda 2009, 7; PNUD 2011, 1).

Teniendo esto en cuenta, a continuación se realiza un recuento del contexto político y económico que precedió a la llegada de Evo Morales al poder en 2005, a efectos de comprender las ramificaciones de esta brecha estructural entre las regiones y las implicaciones que esta tuvo en la explosión del conflicto constitucional a finales de 2008.

A inicios del siglo XXI, la región latinoamericana experimentó una serie de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales. En mayor o menor medida, destacan los procesos de Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, en donde se ha dado espacio a grupos históricamente marginados como indígenas o agricultores, y se han presentado reformas económicas con importantes repercusiones sociales (Valencia Agudelo 2008, 181).

Asimismo, un patrón que se evidenció en la región durante este periodo fue el surgimiento de nuevos grupos o partidos políticos que llegaron al poder y, en general, nuevos liderazgos que pusieron al subcontinente americano en la escena mundial. No obstante, es en Bolivia en donde estos cambios se presentaron con mayor fuerza, elemento que contribuyó a su elección como caso de estudio y que, en gran proporción, es atribuible a sus condiciones económicas, políticas y sociales que, como afirma Armando Ortuño, son extremas, pues el país andino presenta los índices más altos del Cono Sur en términos de marginalidad, pobreza y exclusión, elementos que también se ven plasmados en los trabajos de Barrientos, Gómez y Rhenals (2008), del PNUD (2005) y de Valencia Argudelo (2008, 181).³⁷

En efecto, durante la primera década de los años 2000, Bolivia atravesó por una serie de cambios estructurales, entre los cuales destacan el ascenso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) y la derrota de los partidos tradicionales; la creciente irrupción del movimiento indigenista y su trascendental participación en la escena pública; la elección de

³⁴ Armando Ortuño (Exasesor Senior del PNUD durante el Diálogo Nacional de Bolivia), entrevista con la autora, 19 de enero de 2016. Transcripción en anexos.

³⁵ Soledad Stoessel (Socióloga), en conversación con la autora, 19 de mayo 2016.

³⁶ Alejandro Nató (Mediador y especialista en gestión de conflictos públicos), entrevista con la autora, 7 de marzo de 2016. Transcripción en anexos.

³⁷ Ortuño, entrevista.

un presidente de origen campesino e indígena, Evo Morales, y el surgimiento de fuertes grupos de oposición a su gobierno; la reforma constitucional y la nacionalización de importantes empresas de los rubros hidrocarburíferos y de telecomunicaciones; y la realización de seis referéndums que buscaron la autonomía de cuatro departamentos y la ratificación tanto del presidente y vicepresidente, como la de los prefectos departamentales (Valencia Agudelo 2008, 180).

Este proceso de cambio político y de reformas sociales en Bolivia surgió, según Ain (2012), Gallardo, Ortuño y Stoessel, del histórico anhelo de su pueblo de construir una sociedad más equitativa y democrática. Inevitablemente, estas grandes transformaciones no han estado exoneradas de conflictos sociopolíticos, cuya solución ha debido ser canalizada mediante las instituciones democráticas del país sudamericano (Romero, Böhrt, Peñaranda 2009).^{38 39} En este contexto, destaca la aprobación de una nueva Constitución, la cual, entre el año 2006 y finales del año 2008, estuvo plagada de tensiones, polarización y violencia, factores que, como lo aseguran Ain (2012) y Ortuño, pudieron ser superados únicamente después de un trabajoso y largo proceso de diálogo político y de acuerdos que dieron paso a la aprobación mayoritaria de la nueva carta magna (OEA 2011, 97; PNUD 2011).⁴⁰

La controversia constitucional estuvo acompañada de varios organismos internacionales, entre ellas la Organización de los Estados Americanos, la Organización de Naciones Unidas, la recién nacida UNASUR, entre otras, las cuales proporcionaron ayuda técnica y apoyo político con el objetivo de encontrar una salida pacífica y concertada al conflicto. La mesa de diálogo, que se llevó a cabo entre septiembre y octubre de 2008, permitió a la sociedad boliviana canalizar sus demandas y llegar finalmente a una estructura legal que coadyuvó a superar estructuras de exclusión históricas y permitió la consolidación del Estado plurinacional (PNUD 2011; Romero, Böhrt, Peñaranda 2009).

Al igual que con el caso peruano, el análisis de este conflicto está estructurado en función del árbol de conflicto y hará uso de otros modelos que nos permitirán entender las causas subyacentes de la crisis de 2008, la esencia del problema, los mecanismos que se utilizaron para superar el *impasse* y el rol que tuvo el foro hemisférico en el éxito de este proceso, sobre todo considerando las lecciones aprendidas y los nuevos instrumentos legales que dejó el caso peruano, así como el surgimiento de nuevos organismos internacionales que ganaron

³⁸ Vanessa Gallardo (Politóloga boliviana), en conversación con la autora, 23 de mayo de 2016.

³⁹ Ortuño, entrevista; Stoessel, conversación.

⁴⁰ Ortuño, entrevista.

prominencia con el estallido de esta crisis y evidenciaron, en palabras de Betts (2013, 53-54), la transformación de la OEA de una institución reforzada a una institución retada.

El contexto económico, político y social que vivió Bolivia a inicios del nuevo milenio fue el resultado de la suma de problemas estructurales acumulados durante, por lo menos, cinco décadas. Valencia Agudelo (2008) sugiere resumir la larga historia del país andino en tres grandes periodos, los cuales se reseñarán brevemente a continuación a efectos de comprender con mayor claridad las raíces del problema boliviano que conllevó a la mesa de diálogo en 2008.

El primer periodo está comprendido entre mediados del siglo XIX a mediados del siglo XX y estuvo caracterizado por instituir un sistema cuasi feudal, gobernado por un Estado oligárquico, aislado y atrasado en casi, si no todos los aspectos. Durante el siglo que duró esta etapa, que García Linera califica como “trágico”, Bolivia vivió una serie de golpes de Estado y, en general, un clima constante de inestabilidad política. (García Linera 2003; Valencia Agudelo 2008, 182). En esta línea, según apunta Torrico, políticamente, Bolivia se ha caracterizado por ser un país inestable, pues en su historia ha habido alrededor de 190 golpes de Estado y se han consolidado fuertes movimientos de resistencia civil, incluyendo a los cocaleros e indígenas, así como los movimientos campesinos que dan cuenta del inconformismo del pueblo con sus gobernantes y la falta de democracia de los mismos (Torrico 2006).

Es apenas con la Revolución nacional de 1952 que Bolivia logró modernizarse tanto en términos económicos como sociales. Finalmente se universalizó el voto y se lograron reformas en los sectores agrario y educativo. Un paso clave para el Estado boliviano fue la nacionalización de la minería, según asegura Torrico (2006). Se trata de un periodo de grandes avances, durante el cual el Estado, a través de las dictaduras, dirigió la economía por casi treinta años, hasta que a inicios de la década de 1980 el modelo es cuestionado ante el surgimiento de una profunda crisis que requirió nuevamente cambios en la estructura y el manejo de la nación boliviana. En efecto, el inicio de la nueva década implicó para Bolivia lo que Lazarte, Pinto y Valencia Agudelo catalogan de “trauma macroeconómico”, conformado principalmente por la hiperinflación, parálisis estatal y crisis de gobernabilidad, esta última materializada en paros nacionales, huelgas y marchas que cuestionan el sistema político (Lazarte 2005; Pinto 2005; Valencia Agudelo 2008, 182).

Ante la necesidad de medidas que transformen el panorama boliviano para salir del caos económico en el que el país estaba sumido, inició el periodo neoliberal, marcado por la aplicación del Consenso de Washington y las medidas que favorecían al mercado. De hecho, según apuntan Conaghan, Malloy y Abugattas (1990), Bolivia fue el segundo país en la región, después de Chile, en aplicar el neoliberalismo. Consecuentemente, entre las medidas ejecutadas para adecuar el país a este modelo se encuentra la privatización de empresas, la apertura de fronteras comerciales, la minimización del rol del Estado en la economía –que contrastaba radicalmente con el papel que jugó éste durante las dictaduras-, la liberalización de los mercados y reformas laborales que congelaron sueldos y liberalizaron la contratación de trabajadores (Laserna, 1992; Lazarte 1993). La puesta en práctica de estas medidas estuvo avalada a nivel político por el llamado Pacto por la Democracia, firmado entre los partidos Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN), con la venia del Decreto Supremo 21060 (Conaghan, Malloy y Abugattás 1990; Laserna, 1992; Lazarte 1993; Conaghan 1996, Romero 1999; Mayorga 2003; Tanaka 2003; Hofmeister 2004; Valencia Agudelo 2008).

El programa de estabilización evidenció resultados positivos, pues al lograr contener el fenómeno inflacionario, se pudo generar un sentimiento de seguridad en la población. El neoliberalismo generó un crecimiento promedio anual del PIB en Bolivia del 3.5% entre 1987 y 2005, y un alza del 0.76% en el PIB per cápita para el mismo periodo (Instituto Nacional de Estadísticas 2011; Jemio 2007; Valencia Agudelo 2008, 182). Comparando estas estadísticas con el promedio de crecimiento de la región para el mencionado periodo, situado en 2.39%, Torrico resalta que el boliviano fue significativamente mayor, considerando, además, que el país del Altiplano fue uno de los que menos deuda contrajo y el que más potenció sus exportaciones de manufactura –un 258.02% entre 1990 y 2003 (Torrico 2006, Valencia Agudelo 2008, 184).

A pesar de las impresionantes cifras generadas por la economía boliviana, el modelo de mercado no logró borrar las brechas económicas y los altos índices de pobreza de la población. Tomemos, por ejemplo, la evolución del PIB per cápita, que en 1990 era de \$871.6 (a precios de 2000) y, aunque para 2003 ascendió a \$1 017.3, se trata todavía de una cifra muy inferior a la registrada por Argentina (\$5 645.9 en 1990 y \$7 165 en 2003), Chile (\$3 072.2 en 1990 y \$5 195.6 en 2003) o México (\$4 973.2 en 1990 y \$5 792 en 2003), como se evidencia en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1 – Variación del PIB per cápita en Latinoamérica 1990-2003

País / Año	1990	2003	Variación porcentual
Argentina	5 645.90	7 165.00	16.79
Bolivia	871.01	1 017.30	26.97
Brasil	3 119.10	3 510.20	12.54
Chile	3 072.20	5 195.60	69.12
México	4 972.20	5 792.00	16.46
América Latina	3 292.00	3 764.60	14.34

Fuente: Banco Mundial (2005); Torrico (2006, 240); Valencia Agudelo (2008, 183)

En efecto, el desempeño macroeconómico se vio fuertemente opacado por la situación social en el país, pues para 2002 más del 60% de la población boliviana vivía por debajo de la línea de la pobreza (Espinoza 2003; Fuente 2002; Verdesoto 2000). No obstante, esta precaria situación social no es únicamente atribuible al factor económico. Según apunta Valencia Agudelo, el componente político también tuvo un peso importante en este contexto, pues se evidenció una crisis de representatividad de los partidos tradicionales, los cuales estaban acostumbrados a alternarse el poder entre ellos por más de dos décadas (Valencia Agudelo 2008, 184).

Como explica Torrico, entre 1985 y 2002, el gobierno boliviano estuvo en manos de tres partidos políticos: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN). La coalición entre el MNR y el ADN, suscrita en 1985, no solo aseguraba el poder para ambos grupos, sino que además garantizaba al ejecutivo un Congreso complaciente (Torrico 2006; Valencia Agudelo 2008, 184). Esta triada de partidos rotó en el poder mediante la concreción de coaliciones que se configuraban en el legislativo y permitían la elección del nuevo Presidente de la República, puesto que la Constitución vigente hasta 2008 preveía que es el Congreso el que elige entre los distintos candidatos el presidente, en caso que ninguno obtenga la mayoría (García 2003; Mesa-Gisbert 1992; Torrico 2006; Valencia Agudelo 2008). Ya en el poder, la dinámica era pactar cuotas burocráticas y de participación (Bohrt 2002; García Linera 2003).

Durante esta época, la democracia se redujo al mero acto electoral y los ciudadanos, en vez de tener una participación activa en el gobierno, dejaban las decisiones en manos de los políticos, quienes actuaban prácticamente de manera autoritaria luego de pagar los favores mediante los cuales conseguían el apoyo para llegar al poder (Valencia Agudelo 2008, 184). Si bien este

funcionamiento otorgaba cierta continuidad y “estabilidad” al sistema político boliviano, cada vez con más frecuencia los gobiernos perdían legitimidad y el rechazo popular hacia los partidos fue *in crescendo* (Urioste 2004).

Frente a los continuos escándalos de corrupción, el descontento de la ciudadanía con la clase política tradicional aumentó con el paso de los días. Asimismo, motivó la búsqueda de alternativas que rompieran con esta inercia en la que se desenvolvía la política boliviana (Alzate 2004; Vacaflares y Lizárraga 2005). En este contexto, se registró la creación de nuevos partidos, incluyendo a Conciencia de Patria (Condesa), Unión Cívica Solidaria (UCS), la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el Movimiento al Socialismo (MAS) (Calderón 2003; García Linera 2003; Valencia Agudelo 2008, 85). Paralelamente, la vieja coalición se desvaneció, hecho que permitió el nacimiento de un nuevo equilibrio de fuerzas en el poder legislativo, así como la apertura de un espacio en el cual surgió una nueva propuesta política, económica y social que terminaría por marcar un nuevo rumbo para Bolivia (International Crisis Group 2006; Mansilla 2007; Romero 2006; Romero, Børth, Peñaranda 2009).

El recuento histórico de la realidad boliviana da cuenta de elementos claramente identificables en el nivel teórico. Uno de los aspectos esenciales es que se evidencia la existencia de una asimetría tanto a nivel regional como a nivel político, caracterizada principalmente por la toma de decisiones arbitrarias y que excluían a la mayoría de los ciudadanos. En este sentido, en la sociedad de este país sudamericano se fueron creando diferentes identidades tanto en la clase política como en las diferentes regiones, las cuales eventualmente se volvieron incompatibles –pues no compartían sus intersubjetividades, como lo catalogaría Wendt (1992)- y empujarían a la población a crear nuevas agrupaciones políticas que fueran inclusivas de sus voces y representativas de sus intereses y su identidad, elementos que, como subraya el constructivismo, no pueden estar separados de los hechos sociales (Wendt 1992, 395-403). De otro lado, se ratifica la existencia de un conflicto latente en el marco de una sociedad violenta a nivel estructural, en el sentido que, aunque aparentemente todos los periodos se caracterizaron por tener cierto grado de estabilidad -sin necesariamente registrarse comportamientos conflictuales- en el nivel subyacente de la sociedad boliviana se estaban arraigando resentimientos y contradicciones, cuya explosión era cuestión de tiempo (véase Galtung 1996).

Otra propuesta interesante para caracterizar este contexto es dada por Azar, quien asegura que las situaciones de conflictividad recurrente y en permanente Estado de latencia son el

resultado de un patrón de relaciones hostiles entre individuos o grupos del Estado nación, cuyo origen no es atribuible a diferencias en los intereses nacionales de los grupos sino a relaciones étnico-socio-culturales en el marco de contextos de subdesarrollo crónico (véase Azar 1986, 394). En efecto, este tipo de conflictos florecen en contextos de desigualdad estructural –como en el caso de Bolivia- y se manifiestan en choques y confrontaciones en torno a necesidades de tipo identitario-comunal –en este caso indígenas y mestizos/blancos (Azar 1986, 394). La desigualdad estructural es multiplicada por la desigualdad política, la estratificación económica y la dominación de un grupo social sobre el otro –tal como se ha visto a lo largo de la historia de este país.

En este capítulo se ha establecido que la sociedad boliviana se ha constituido históricamente como asimétrica tanto por la ubicación de sus recursos estratégicos, como por la distribución étnica del país y los beneficios que la aplicación de ciertas medidas económicas han traído a los diferentes grupos sociales. Se puede inferir, por tanto, que para el caso boliviano el grupo “explotado” serían los indígenas, según la denominación de Galtung (2010, 313-314). Precisamente sería este grupo el cual, de la mano de un líder sindicalista cocalero, llegaría al poder a mediados de la década de los 2000.

2. La OEA y la promoción de la democracia en el marco de una sociedad asimétrica

En el contexto de esta sociedad históricamente dividida y enmarcada en un conflicto latente, encontramos a la Organización de Estados Americanos. Como ya lo identificó Onuf (1998, 62), los organismos internacionales tienen la capacidad de identificar rasgos de la estructura de una sociedad que no son visibles para los agentes internos y, como lo apoyan Barnett y Finnemore (2004a, 161), cuentan con la capacidad de proveer funciones esenciales como la recolección de información, el establecimiento de compromisos creíbles, monitorean acuerdos y, en general, ayudan a los Estados a superar problemas, fomentando un estado de bienestar. Una herramienta importante de la agencia de los organismos internacionales es el lenguaje, elemento fundamental para el constructivismo de Onuf, mediante el cual poseen autonomía para influir en eventos mundiales, como se evidenció en el marco conceptual.

Previo a la explosión del conflicto en torno a la aprobación de la Constitución boliviana, para 2003, la OEA, mediante la Unidad para la Promoción de la Democracia –cuyas funciones fueron descritas en el Capítulo 2- estableció el Programa de Prevención y Solución de Conflictos, ante el pedido del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (Baranyi, Deere & Morales 2004, 9; Muñoz-Pogossian 2008; Organización de los Estados Americanos 2003, 2).

El objetivo de este programa era fomentar la capacidad al gobierno para diseñar, implementar e institucionalizar un sistema integrado para la gesta pacífica de las disputas sociopolíticas en el país del Altiplano. El trabajo se realizó mediante el envío de una misión de representantes de la UPD, quienes, en conjunto con otros organismos internacionales, específicamente la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, exploraron la posibilidad de ejecución de proyectos y participaron en foros sobre democracia y seguridad en la región (Organización de los Estados Americanos 2003, 2).

Mediante la ejecución de varias clínicas de análisis y talleres de consulta con diferentes entidades gubernamentales, especialmente el Ministerio del Trabajo, la OEA buscó asistir a Bolivia en el marco de los valores de defensa de la democracia. No obstante, ante la renuncia del Mandatario por las masivas protestas desatadas en el país ante la crisis económica que afectaba a los trabajadores urbanos y a la población rural del país, los esfuerzos del organismo regional no generaron efectos transformadores, a pesar de ser invocados por su credibilidad, elemento que Barnett y Finnemore (2004a, 169-170) llaman autoridad.⁴¹

En este punto es importante resaltar que para el año 2003, el organismo hemisférico ya contaba con la Carta Democrática Interamericana, instrumento que, como se vio en el Capítulo 2, recoge el *compromiso* de los países miembros de fortalecer y preservar la institución democrática y permite al secretario general y al Consejo Permanente ejecutar acciones diplomáticas preventivas en Estados cuyo grado de amenaza sea alto, siempre y cuando se disponga de su consentimiento previo (Organización de los Estados Americanos 2001).

Teniendo en cuenta que quien asume la presidencia de Bolivia es Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada, la OEA pudo intentar ejercer su poder institucional, mediante el cual los organismos internacionales buscan estructurar situaciones y entendimientos sociales que canalizan el comportamiento de los Estados (Barnett y Finnemore 2004a, 177-178).

Lamentablemente, aun teniendo conocimiento de la potencialidad de conflicto existente en Bolivia –evidenciada en el diseño de un Programa de Prevención y Resolución de Conflictos– el organismo hemisférico se limitó a realizar un acompañamiento marginal.

⁴¹ Ortuño, entrevista.

Es importante aclarar que, si bien la intervención de los organismos internacionales suele estar sujeta a la aprobación de los Estados, el contar con agencia les da espacio para promover normas que sean internalizadas por estos, como sostienen Finnemore y Sikkink (2000, 364), en este caso los valores democráticos y de una canalización institucionalizada de las exigencias de la ciudadanía. Aunado a esto, vale subrayar que para 2003, la OEA todavía constituía un organismo reforzado, el cual, en palabras de Betts (2013, 70), implica que se trataba de un foro fortalecido en ciertas áreas, en comparación a otros organismos internacionales que cumplían misiones similares. En este sentido, el foro hemisférico todavía contaba con herramientas “mejores” a las de otros organismos regionales existentes en la época, para promover los valores democráticos y, sobre todo, evitar la explosión de un conflicto más violento, como la masacre de Pando, hecho que ocurrió en 2008 y causó víctimas mortales.

El precedente sentado en 2003 demuestra que, no obstante los conocimientos en el área de resolución de conflictos, la OEA no pudo atender las causas subyacentes a la potencialidad de un enfrentamiento sociopolítico, coadyuvando, de cierta manera, a que las diferencias entre oriente y occidente y mestizos e indígenas se profundicen aún más y sean detonadas finalmente con la celebración de la Asamblea Constituyente, promovida por el sucesor de Mesa, Evo Morales.

3. Morales y la transformación del escenario político boliviano

A finales del 2005, Evo Morales, junto al Movimiento Al Socialismo (MAS) logró obtener la mayoría absoluta de votos y accedió a la Presidencia de la República de Bolivia de manera directa, hecho inédito en el ciclo democrático de la nación sudamericana, acostumbrada, como se vio, a elegir al ejecutivo mediante un sistema de favores políticos entre los partidos tradicionales (Bright 2008; Mayorga 2008, 21). El triunfo del MAS también constituyó el retorno de la izquierda al poder, aunque de la mano de un movimiento político que, como apunta Mayorga, representa identidades y demandas campesinas, étnico-culturales, y se asienta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, más que en los principios obreros y clasistas (Mayorga 2008, 21; Ugglá 2009; Valencia Agudelo 2008). Asimismo, es importante resaltar que el MAS llegó al poder con la propuesta de un proyecto de nacionalismo estatista y construyó alrededor de la figura de Morales una imagen de líder sindicalista que llegó a convertirse en el “primer presidente indígena” de Bolivia (Ain 2012, 72; Mayorga 2008, 21; Ugglá 2009). Desde la perspectiva

constructivista, se puede ligar el triunfo de Morales, precisamente, a la transformación de la identidad de la población, la cual ya no se veía reflejada en el manejo político tradicional y buscaba otro tipo de reivindicaciones y futuro para sí misma. En este sentido, se demuestra la influencia mutua entre agencia y estructura, en términos de las repercusiones que tiene un cambio de identidad en la realidad social de un país (Wendt 1992, 395-403; Zehfuss 2002, 14).

La llegada al poder de Morales sucedió en un contexto de transición estatal que, al ir rompiendo con las prácticas tradicionales del Estado, generó, necesariamente, polos de conflicto. Esto, aunado a las brechas abismales que se registran históricamente en Bolivia, convirtió a ciertos temas políticos y económicos en elementos sensibles de la vida nacional. Entre estos destacan: (1) la transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera en términos de definición del modelo de desarrollo; (2) la transición de las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política; (3) el cambio del proyecto de Estado-nación a partir del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y, por último, (4) la modificación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática (Mayorga 2008, 22; PNUD 2011).

Una vez en el poder, el MAS adoptó una serie de medidas que revertirían las decisiones tomadas en favor de los puntos antes mencionados, desatando los nodos conflictivos en el país. En este sentido, el gobierno de Morales decidió la nacionalización de los hidrocarburos, la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política, así como la ejecución de una Asamblea Constituyente para establecer nuevos lineamientos de la relación entre Estado, economía, política, cultura y sociedad (Mayorga 2008, 22; Romero; Böhr & Peñaranda 2009; 9), con la inclusión y protagonismo del movimiento campesino e indígena. Como se evidencia, las reivindicaciones de Morales y de su agrupación política no fueron coyunturales ni tuvieron un tinte con fines meramente electorales. Por el contrario, de manera directa, explícita y –quizá– radical, el MAS pretendió atender, resolver y superar las desigualdades que han caracterizado a Bolivia durante toda su historia republicana, lo que Mayorga (2008; 22) cataloga de clivajes regional y étnico-cultural.

Inicialmente, la nacionalización de los hidrocarburos no generó oposición, ya que la medida gubernamental –tomada mediante decreto presidencial en mayo de 2006– contaba con amplio

respaldo ciudadano y las empresas extranjeras acataron las nuevas reglas del juego (Romero, Böhr & Peñaranda 2009, 9). En cuanto al referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente, realizadas en julio 2006, el MAS venció con mayoría absoluta. Sin embargo, los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales y la realización de la Asamblea Constituyente pusieron en evidencia una sociedad dividida (Ain 2012; 75; Mayorga 2008, 22; PNUD 2011, 10) y, con ello, generaron el surgimiento de actitudes y comportamientos conflictuales que, eventualmente, detonarían la crisis de 2008. En efecto, la cuestión étnico-cultural y la problemática regional se mantuvieron como dos fracturas estatales cuya resolución implicaba, inevitablemente, la transformación de la estructura estatal (Romero, Böhr & Peñaranda 2009, 10). Lo que estaba pendiente, en resumen, era el rediseño institucional del Estado que permitiría mejorar las condiciones de la democracia.

Figura 4.3 – Árbol de conflicto de Fisher, Abdi, Ludin, et al- para el caso boliviano



Fuente: Elaboración propia

Como se evidencia en el árbol de conflicto (Fisher, Abdi, Ludin, et al. 2000, 29) para el caso boliviano, las raíces que coadyuvaron a la explosión del caos en el año 2008 constituyen, precisamente, todos los rasgos de desigualdad que se evidenciaron desde la misma fundación

del país. Esta brecha atraviesa varios niveles: el étnico y social, en donde existe una polarización entre las regiones del Altiplano y la Medialuna en función de su composición étnica; el tema económico, puesto que los recursos naturales y, por ende económicos, se concentran tan solo en una región, generando una asimetría en términos de acceso y capacidades de desarrollo; y político, puesto que los grupos económicos devienen en grandes grupos de poder que controlaban el funcionamiento político del país y, de esta manera, impulsaban políticas que son beneficiosas exclusivamente para ellos, dejando por fuera, incidentalmente, a la mayor parte de la población. Ésta pareció finalmente llegar al poder de la mano de Evo Morales, como se ha visto. En esta línea, el árbol permite visualizar cómo el conflicto latente del que se habló con anterioridad fue detonado por la Asamblea Constituyente, misma que tenía como objetivo refundar la estructura social, política y económica histórica de Bolivia y, consecuentemente, incitó la aparición de comportamientos y actitudes abiertamente conflictivas que buscan sabotear la creación de una nueva Carta Magna.

El reclamo por una nueva Constitución en Bolivia no era nuevo. De hecho, esta exigencia llevaba más de dos décadas y se había manifestado por primera vez en 1990, en la marcha de indígenas de tierras bajas que llegó a La Paz (PNUD 2011, 1; Romero Böhrst & Peñaranda 2009, 107). A partir del año 2000 se impulsó una fuerte campaña para realizar una Asamblea Constituyente, apoyada fuertemente por los movimientos sociales, organizaciones indígenas, intelectuales y fuerzas de izquierdas. Con la reforma constitucional que incorporaba las figuras de referéndum y asamblea constituyente, realizada bajo el gobierno de Carlos Mesa en 2003, surgieron dos demandas paralelas: por un lado, los grupos sociales de occidente, con un discurso nacionalista, estatista e indigenista que demandaban una asamblea constituyente para refundar el país y, por el otro, los sectores del este, vinculados a empresarios y fuerzas de centro derecha, que impulsaban procesos de descentralización o “autonomías” (Lazarte 2009, 337; PNUD 2011, 2; Prado 2009).

En este contexto, Evo Morales había prometido que bajo su gobierno se formularía una nueva Constitución, por lo cual, como rescata Ain (2012, 73), la convocatoria a una asamblea constituyente prácticamente “monopolizó” la agenda política boliviana desde 2006, generando enfrentamientos, tensiones, disputas y episodios de gran violencia (CEDIB 2007). Como se vio, la instalación de la asamblea constituyente y, con ella, la transformación estructural del Estado boliviano, se volvió el detonante del conflicto latente que existía en esta sociedad. Para ponerlo nuevamente en términos de Galtung (1996), la contienda que generó la

realización de una nueva Carta Magna fue simplemente *la punta del iceberg* de este conflicto, es decir, la parte visible de los verdaderos problemas existentes en el país desde el inicio de su historia republicana.

Se vuelve complejo referir la totalidad de los actores que intervinieron en el conflicto por la reforma constitucional. Para efectos prácticos, se los puede agrupar en las líneas defendidas tras la reforma constitucional de Mesa en 2003: occidente, compuesto por sectores sociales, indígenas y campesinos, quienes mediante la Asamblea Constituyente buscaban gestar cambios estructurales en el país, y la Medialuna, que aglomeró a los partidos políticos tradicionales y los actores políticos y empresariales de esa región, quienes perseguían la descentralización y, al mismo tiempo, rechazaban el proceso constituyente al verlo como la herramienta del MAS para perpetuarse en el poder sin respetar las formas de la democracia representativa (Ain 2012, 52-53; Lazarte 2009, 304; PNUD 2011, 2).

En el marco de este escenario de polarización, en agosto 2006 finalmente se instaló la Asamblea Constituyente en Sucre. Según apunta el PNUD (2011, 4), muchos esperaban que con este foro se abriera un espacio de diálogo para generar un verdadero pacto social entre los bolivianos. Pero estos anhelos duraron muy poco. La Asamblea reflejaría exactamente la división que existía en el país. En efecto, el primer conflicto surgió por la falta de acuerdo entre el MAS y los partidos de oposición sobre el reglamento de debates, es decir, los mecanismos de aprobación de informes de comisión, artículos y el texto final de la Constitución. Mientras que para el gobierno se requería una mayoría absoluta, para la oposición la aprobación requería de dos tercios de los votos, como estaba estipulado en la Ley de Convocatoria (Ain 2012, 72-74; Käss & Castellanos 2009, 26; Molina 2008; PNUD 2011, 10). El segundo punto de conflicto se dio en torno a la reglamentación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a la que se oponían los dueños de las tierras, sobre todo los del departamento de Santa Cruz, por considerarla confiscatoria, como aseguran Ortuño y Gallardo y lo ratifica tanto el informe del PNUD sobre esta crisis (2011, 11) como Gastón Ain (2012, 73).⁴² ⁴³ En ambos casos se organizaron movilizaciones que polarizaron las posiciones políticas a favor y en contra del gobierno, por lo que para evitar mayores tensiones en la Asamblea, el gobierno retiró temporalmente el reglamento de la Ley (Lazarte 2009, 305). Para finales de 2006, la Asamblea Constituyente estaba paralizada, en el marco de un

⁴² Ortuño, entrevista.

⁴³ Gallardo, conversación.

contexto social tensionado que registró varias movilizaciones, huelgas de hambre, bloqueos de carretera y paros.⁴⁴ Los problemas apenas empezaban.

Para el año 2007 se evidenció un debilitamiento de los partidos políticos de oposición y el incremento de la relevancia de los movimientos cívico-regionales, organizados en el Consejo Nacional por la Democracia, CONALDE. Estos movimientos carecían de experiencia política y, por lo general, se basaban más en los intereses de algunos poderes y actores regionales (PNUD 2011, 5). Según Ain (2012, 77) y Mayorga (2008), estos comités cívico regionales jugaron un rol central a lo largo del conflicto, pues además de la representación social de base que gozaban, tenían el respaldo incondicional de los prefectos de la Medialuna. Con su fortalecimiento, estos movimientos fueron radicalizando sus posiciones, complicando la llegada a acuerdos que dieran término a los conflictos relacionados a la aprobación de una nueva Constitución, así como a la implementación de políticas gubernamentales y a la atención de la demanda de autonomía de las regiones (Lazarte 2009: 310).

En este año se registraron dos temas que terminaron por sabotear los precarios equilibrios contruidos en la Constituyente y distanciaron definitivamente a las dos facciones. Por un lado, la demanda de dirigentes del Departamento de Chuquisaca para que la capital del Estado, y por ende la sede oficial de los tres poderes, sea trasladada permanentemente a la ciudad de Sucre, sede de la Asamblea Constituyente. Esta demanda de “capitalidad plena” fue apoyada por la Medialuna como una manera de debilitar al gobierno nacional (Ain 2012, 77; Deheza 2008; PNUD 2011, 12). Ya en este polarizado contexto, la discusión por posibles recortes a los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos a la Medialuna terminaron paralizando la Asamblea para agosto de 2007 y trasladando esta rivalidad, desconfianza y tensión a las calles.⁴⁵

Tras un año sin producir consensos y ni siquiera un borrador de Constitución, se decidió prorrogar el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Los comités cívico-regionales organizaron una serie de movilizaciones y bloques de la Asamblea Constituyente que fueron creando situaciones cada vez más violentas. El 23 de noviembre de 2007 se realizó la última sesión plenaria de la Asamblea Constituyente en Sucre, con la sola presencia de los representantes del MAS, quienes aprobaron el nuevo texto constitucional en medio de protestas y enfrentamientos violentos y presencia policial. Posteriormente, la mayoría

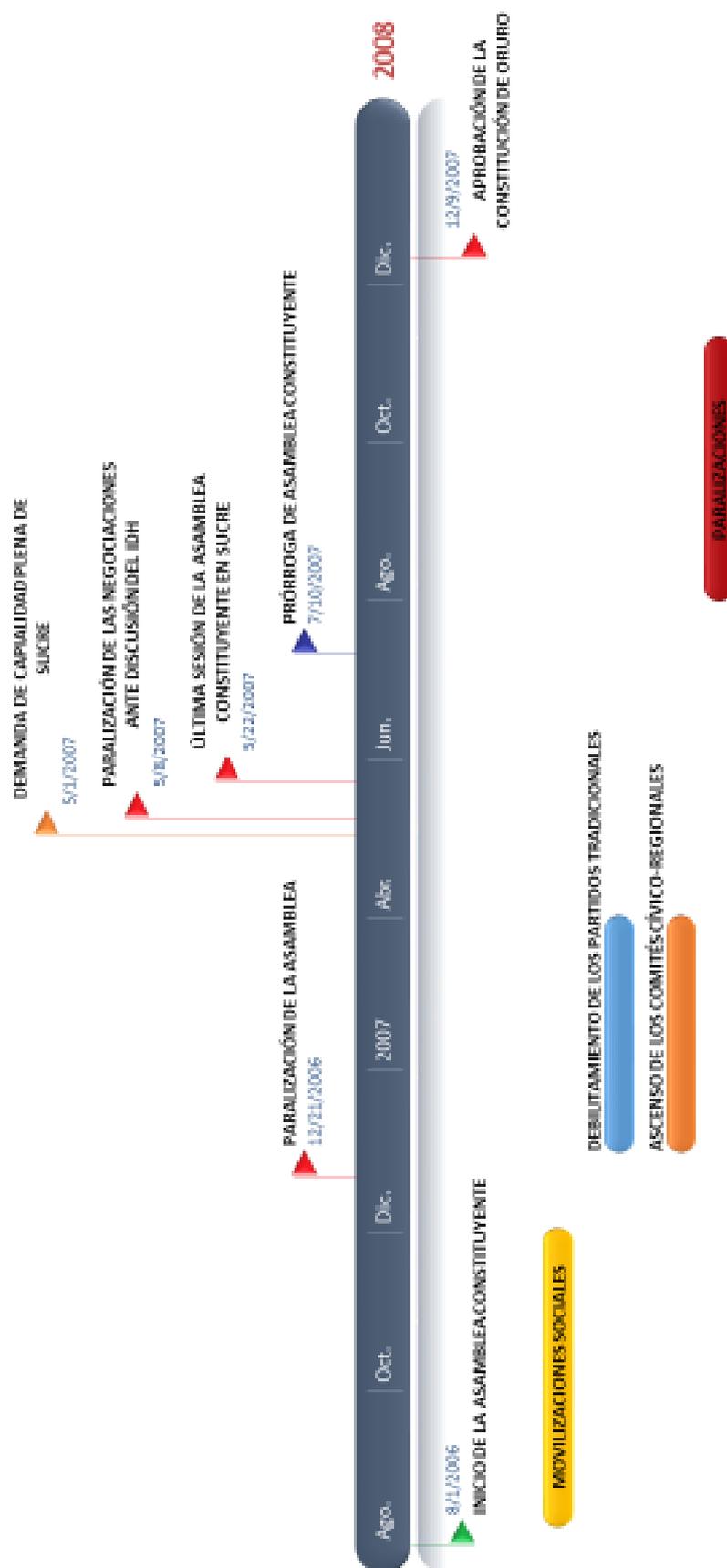
⁴⁴ Ortuño, entrevista.

⁴⁵Gallardo, conversación; Nató, entrevista; Ortuño, entrevista.

oficialista en el Congreso de la República facultó el traslado de la Asamblea a Oruro, en donde se aprobó “en detalle” el texto constitucional (Ain 2012, 75-77; Deheza 2008; Käss & Castellanos 2009; 44-45; PNUD 2011, 6-8).

La mayoría de representantes opositores no participaron en estas dos últimas sesiones argumentando que no fueron convocadas según los procedimientos acordados y como muestra de rechazo a lo que consideraban una “imposición”. Este desencuentro destruyó los últimos vestigios de confianza entre las fuerzas políticas de la Asamblea (PNUD 2011, 8; Romero, Böhr & Peñaranda 2009, 12). Así, la Asamblea Constituyente como espacio de concertación había fracasado. En todo el país primaba un sentimiento de crisis e incertidumbre.

Figura 4.4 – Línea del tiempo del conflicto boliviano, años 2006-2007



Fuente: Elaboración propia

La figura 4.4 presenta el proceso que se siguió durante los dos primeros años en que se intentó concretar el proyecto constitucional. La elaboración de la nueva Carta Magna, como se visualiza y se ha explicado, estuvo plagada de trabas y elementos que eventualmente la estancaron y exigieron la prórroga de la Asamblea Constituyente en el marco de las divergencias entre los sectores sociales bolivianos.

Para el año 2008 ya se habían arraigado en Bolivia dos lógicas políticas polarizadas. De un lado, el gobierno intentó viabilizar un referéndum para ratificar el texto constitucional aprobado por el oficialismo. Por el otro, los grupos opositores rechazaron la Carta Magna de Oruro por haberse realizado en condiciones irregulares, abriendo en consecuencia un proceso de aprobación propio de las autonomías en cuatro departamentos del este y sur del país: Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija (Ugla 2009, 250-254).

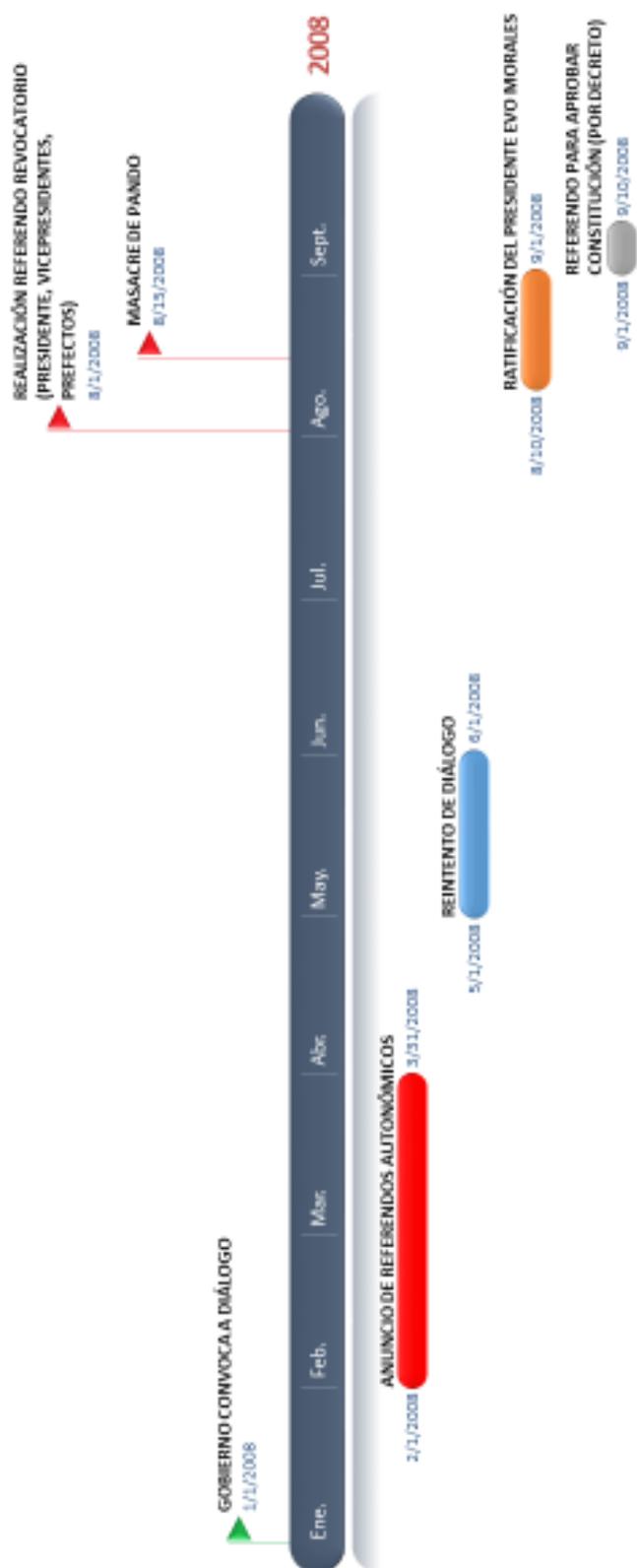
En enero, el gobierno decidió convocar a una “mesa de diálogo” a efectos de discutir la distribución del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y armonizar los contenidos del proyecto constituyente con las demandas económicas, aún si esto requería revisar el texto constitucional. Lastimosamente, este intento fracasó ante el comportamiento ambivalente de los actores, los cuales se sentaban a negociar pero continuaban enfrentándose en el espacio público (PNUD 2011). Al fracaso también coadyuvó el protagonismo y radicalización de los movimientos cívico-regionales que operaban de forma paralela a los partidos políticos. De igual manera, la mesa no contó con un procedimiento, estructura u organización, por lo que devino en un “diálogo” sin reglas, agenda o documentos. Finalmente, un punto adverso a este proceso fue la cobertura mediática del diálogo, elemento que inhibió la ejecución de conversaciones abiertas y francas (PNUD 2011, 11).

Entre febrero y marzo, las regiones opositoras convocaron a referendos autonómicos, los cuales fueron rechazados por el gobierno y la Corte Nacional Electoral. De todas formas, Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni hicieron caso omiso de la decisión nacional y efectuaron las consultas populares “de facto”, elemento que contribuyó a la polarización del conflicto y elevó la tensión entre las facciones (Mayorga 2008, 20; Molina 2008, 9-10).

Para mayo, el gobierno de Evo Morales convocó nuevamente el diálogo, pero la oposición lo rechazó al sentirse respaldada por la victoria del referendo autonómico en Santa Cruz. Sorpresivamente, el Senado, de mayoría opositora, aprobó la celebración de un referéndum revocatorio para el presidente y los prefectos en agosto 2008. Como apunta Molina (2008, 10), la victoria del mandatario en este plebiscito fue muy importante, puesto que a nivel

nacional fue ratificado por el 67% de los votantes, mientras que en Santa Cruz logró un 40%. Salvador Romero (2003) catalogó este triunfo en el referéndum como “el voto del orden”, pues como apunta el PNUD, estos resultados fueron clave para cambiar la correlación de fuerzas en el país, ante el alto nivel de apoyo al presidente (Bright 2008; Mayorga 2008, 22; PNUD 2011, 10; Valencia Agudelo 2008, 193-195).

Figura 4.5 – Línea del tiempo del conflicto boliviano, año 2008



Fuente: Elaboración propia

Tras ser ratificado, el mandatario invitó nuevamente a los prefectos opositores para negociar tres puntos centrales: la firma de un pacto fiscal que resolviera la demanda de recuperar el impuesto directo a los hidrocarburos, la compatibilización de las autonomías con el proyecto de Constitución, y la designación de miembros de la Corte Suprema y otras entidades estatales (Ain 2012, 78; PNUD 2011, 11; Valencia Agudelo 2008, 193-195). Este diálogo se rompió tan solo luego de tres días y la oposición convocó a un paro de actividades.

Como se evidencia en la figura 4.5, en septiembre, el gobierno intentó convocar un referéndum por medio de un decreto para aprobar la nueva Constitución. La Corte Nacional Electoral lo rechazó y el país volvió a sumirse en la confrontación y violencia, incluyendo bloqueos de carreteras, toma y destrucción de instituciones nacionales, y enfrentamientos entre grupos de manifestantes autonomistas y fuerzas policiales. Pero fueron los graves hechos de violencia del 11 de septiembre en el departamento de Pando, donde murieron al menos 11 personas y 50 resultaron heridas, los que finalmente cambiarían el escenario y obligarían a la negociación y al diálogo (Ain 2012, 78; PNUD 2011).⁴⁶

4. Tras el desgaste, llega a Bolivia el esperado Diálogo Nacional

Desde el 18 de septiembre hasta el 5 de octubre de 2008 se desarrolló finalmente el Diálogo Nacional entre el Presidente, el Vicepresidente, los partidos políticos y los prefectos de oposición en Cochabamba. A diferencia de los intentos fallidos previos, el Diálogo Nacional tuvo un diseño más idóneo y, adicionalmente, contó con el acompañamiento de una veintena de observadores internacionales, entre ellos la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la recién creada UNASUR y la Unión Europea, así como la iglesia católica, la iglesia evangélica y metodista. Un elemento importante que distinguió a este proceso fue que la prensa no estuvo autorizada a ingresar a las negociaciones (PNUD 2011).

Entre las características relevantes de la composición del Diálogo Nacional destaca la reducción de participantes en la mesa, elemento que facilitó la definición de una agenda viable de negociación. De otro lado, se decidió la conformación de comisiones técnicas a efectos de avanzar en la armonización del texto constitucional con los estatutos autonómicos. En esta línea, destaca la presencia internacional que, según Nató y Ortuño ejerció un papel de presión “moral” sobre los participantes. Un elemento a subrayar fue la creciente demanda

⁴⁶ Nató, entrevista; Ortuño, entrevista; Stoessel, conversación.

ciudadana por el diálogo y el cese a la violencia, evidenciada en varias encuestas publicadas durante el proceso (Los Tiempos 2008; PNUD 2011, 11).^{47 48}

Tras dos semanas de extenuantes sesiones, nuevamente el gobierno y la oposición no lograron concretar acuerdos, inclusive tras la realización de relevantes ajustes a la Constitución de Oruro, especialmente en el tema de autonomías. Según observa el PNUD (2011, 11), otro tema sobre la mesa era la discusión de una agenda de puntos que generaran dificultades en la negociación. El conflicto volvió nuevamente a una especie de estancamiento, sobre todo porque ni el gobierno ni la oposición estaban listos para ceder. Sin embargo, ya para este punto se logró disminuir la tensión del ambiente político y, sobre todo, detener la espiral de conflictos que se salía de las manos a inicios de septiembre.

Luego de la culminación del diálogo en Cochabamba, se llevaron a cabo negociaciones en el Congreso, en La Paz, las cuales no contaban con un plan explícito de procedimiento. Lo que sí se sabía es que las fuerzas políticas de ese cuerpo legislativo debían resolver y acordar una serie de divergencias sobre el nuevo texto constitucional, de manera que se lograra la aprobación de los dos tercios de legisladores para aprobar la Ley de Convocatoria de Referéndum Constituyente. Estas negociaciones generaron críticas, puesto que se aducía que era una tarea de la asamblea constituyente. Sin embargo, se valoró el hecho que proporcionaría una solución al conflicto, por lo que la decisión registró un apoyo “masivo” (Ain 2012; PNUD 2011).

Para octubre de 2008 se logró acordar un texto constitucional y finalmente se promulgó la Ley de Convocatoria al Referéndum Constituyente y Dirimidor. La nueva Constitución del Estado fue aprobada en enero de 2009 con el aval del 61% de ciudadanos, culminando el ciclo de conflicto sobre el tema constituyente, el cual, para su aprobación, ya llevaba gestándose tres años (Ain 2012; Valencia Agudelo 2008).

El camino hacia la consecución del acuerdo no fue fácil. Como se mencionó anteriormente, la sociedad boliviana se caracteriza por llegar al extremo de una confrontación e intentar solucionar las cosas únicamente después de estar “al borde del abismo”.⁴⁹ En este contexto, se pueden identificar tres elementos que facilitaron la solución de este conflicto. En primer lugar está la dimensión ciudadana, en la cual se registra el hartazgo de la ciudadanía ante la espiral

⁴⁷ Nató, entrevista.

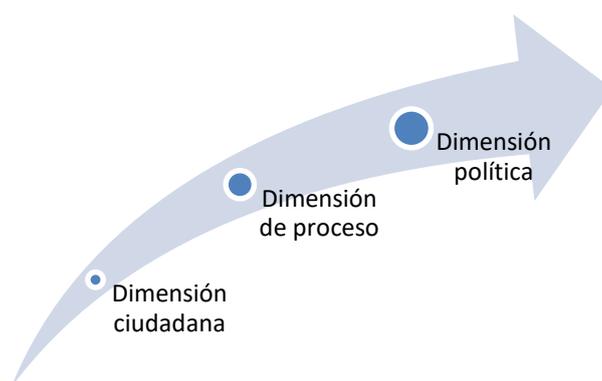
⁴⁸ Ortuño, entrevista.

⁴⁹ Ídem.

de confrontación y violencia que afectó al país sobre todo en 2007. A lo largo de la confrontación sobre el proyecto constituyente, los bolivianos fueron testigos de toma de aeropuertos, carreteras, la ocupación y destrucción de instituciones públicas, entre otros actos de violencia que generaron miedo entre la población, coadyuvando a generar la preocupación que detonara una guerra civil y, además, la división del país (PNUD 2011).

Para 2008, diversas voces ciudadanas se alzaron para exhortar al gobierno y a la oposición a dialogar. No obstante, no fueron escuchadas hasta que ocurrió la masacre de Pando. Con el registro de víctimas mortales, los políticos finalmente tomaron en cuenta el clamor ciudadano de cese a la violencia. En este sentido, es importante rescatar que en el imaginario boliviano – ya para este punto de la confrontación- el diálogo ofrecía salidas al conflicto, aún si estas no fueran “convencionales”, según manifiesta Ortuño.⁵⁰ Esto se plasma claramente en la aceptación que el Congreso trate la modificación del texto de la Asamblea Constituyente, aún si a este órgano le correspondía hacerlo.

Figura 4.6 – Dimensiones que facilitaron la solución del conflicto boliviano



Fuente: PNUD (2011)

La segunda es la dimensión de proceso, como la cataloga el PNUD (2011). Es aquí donde se evidencian espacios de diálogo y la construcción de confianza. Destaca el rol que jugó la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, entidad que promovió reuniones de carácter informal que crearon espacios de interacción entre políticos de diversos partidos, en donde se discutieron aspectos del proceso constituyente sin la presión de llegar a acuerdos concretos. En el marco de estos espacios también se estudió a profundidad la Constitución de

⁵⁰ Ortuño, entrevista.

Oruro, permitiendo generar propuestas técnicas direccionadas a armonizar la constitución con los temas autonómicos, de manera que se encontrara una salida aceptable para todos.

Por último está la dimensión política. Conforme avanzaba la negociación, se evidenció una fractura entre los partidos de oposición y los movimientos regionales, elemento que permitió a los políticos más moderados liderar y alejar posiciones radicales que condicionaban la posibilidad de llegar a un acuerdo. También destaca la toma de conciencia de los partidos regionales, de que, al supeditarse a los movimientos regionales, perdían protagonismo y centralidad en el espacio político. El diálogo permitió crear la suficiente voluntad y decisión política de encontrar una solución al conflicto, aún si al final tuvieron que hacerse concesiones importantes: el gobierno aceptó ajustes significativos al texto constitucional y la oposición aceptó negociar sobre la base del mismo texto constitucional que habían tachado de ilegítimo e ilegal. Otras modificaciones relevantes incluyen los mecanismos de tenencia de la tierra, la administración de recursos naturales, los esquemas de selección y elección de autoridades en los poderes legislativo y judicial, y las autonomías, entre otras (PNUD 2011, Romero, Böhrst y Peñaranda 2009).

5. El Diálogo Nacional como prueba decisiva para la OEA

El año 2008 no fue únicamente decisivo para el rol de la OEA en Bolivia al acompañar el Diálogo Nacional, frente al desempeño que tuvo en este país en 2003. Además de probarse a sí mismo, el organismo hemisférico vería en este año el surgimiento del protagonismo de nuevos organismos regionales que, finalmente, determinarían su transición desde el escalafón de institución reforzada al de institución retada.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, con la llegada de la ola de gobiernos de izquierda progresista, América Latina vivió la transformación de identidades de varios de sus países, notablemente Venezuela, Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador, en orden cronológico. En estos países predominó, desde mediados de la década de los 2000, el discurso de igualdad, inclusión, redistribución y desarrollo, el cual iba de la mano de fuertes liderazgos que han buscado un cambio en el balance de poder tanto a nivel intraestatal como regional (Ain 2012, 79).⁵¹

Ante la preocupación histórica por la hegemonía de Estados Unidos, que no es nueva de los gobiernos abanderados del Socialismo del Siglo XXI sino que, como aclara Sikink (1997),

⁵¹ Legler, entrevista.

ha sido un elemento que ha caracterizado la integración regional desde inicios de siglo, los gobiernos progresistas impulsaron la creación de una nueva organización: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). De hecho, a partir de 2004 se registraron procesos de constitución de foros de diálogo político a efectos de coordinar las políticas exteriores de los países sudamericanos y coordinar el trabajo de la CAN, Mercosur, Chile, Surinam y Guyana, destacados en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Borda 2012, 4). No obstante, sería solo para mediados de 2008 que a las iniciativas de integración física, energética y de comunicaciones se suman una serie de temáticas con objetivos estratégicos en las áreas de educación, energía, integración financiera, migración, entre otras (Ain 2012, 80). Quizá uno de los elementos más importantes fue la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, en el cual los Estados del subcontinente discutieran una agenda de paz y seguridad regional *sin intermediarios extraregionales* (Phillips 2008).

En este contexto, se evidencia que Latinoamérica entró en un proceso marcado por lo que Betts llama *complejidad de regímenes*, en la cual somos testigos de una proliferación de instituciones internacionales cuyos objetivos y campos de acción se superponen (Betts 2013, 69). Al generarse esta complejidad, los Estados cuentan con una amplia gama de organismos por los cuales pueden tratar determinados temas, elemento que convierte al sistema de organismos internacionales en una especie de mercado, en donde cada institución entra en competencia con las demás para volverse el foro de preferencia de los Estados (Betts 2013: 69-70). Para el caso de la región americana, es la OEA la organización que había protagonizado la escena en materia de resolución de conflictos, mediación y diálogo. Sin embargo, con los roces registrados entre los gobiernos progresistas y Estados Unidos, se comenzaron a realizar una serie de críticas al organismo regional, referentes a la posible dominación del país norteamericano en el foro y, de cierta forma, en la región. Por lo tanto el surgimiento de UNASUR presentó un espacio de discusión latinoamericana sin la *injerencia* de Washington, al igual que otros organismos creados tras el ascenso de Chávez, Kirchner, Da Silva, Correa y Morales: CELAC y ALBA (Cuentas 2012, Sanahuja 2011).

Dado el escenario de complejidad de regímenes, tras la explosión de la crisis en Bolivia en el año 2008, la OEA se pronunció por primera vez a finales de febrero, después del fracaso del primer intento de diálogo. José Miguel Insulza, secretario general del organismo, expresó mediante un comunicado su preocupación por la situación boliviana e hizo un llamado al “restablecimiento del diálogo” (Organización de los Estados Americanos 2016). Para marzo, el gobierno de Evo Morales solicitó al Consejo Permanente que acompañara el proceso del

referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, en función de la validez que le daría la presencia internacional al proceso.

Ante la polarización que se vivía en Bolivia, el 23 de abril el Consejo Permanente formuló un llamado a favor del inicio inmediato del diálogo, intentando ejercer lo que Barnett y Finnemore (2004a, 177-178) llaman poder institucional, a fin de evitar situaciones de riesgo que comprometieran la vigencia de la democracia. Aquí también se ve la influencia que se busca crear a partir del lenguaje para generar un cambio, como reconoce que es posible Onuf (1998, 67), así como la internalización de las normas democráticas, proceso identificado en el constructivismo de Kratochwil (Zehfuss 2002, 16-17).

Tras el fracaso de los intentos de diálogo, el canciller boliviano, David Choquehuanca, invocó el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana, que establece que “cuando un Gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” (Organización de los Estados Americanos 2001). En respuesta, el secretario general encargó al entonces secretario de Asuntos Políticos, Dante Caputo, viajar a Bolivia para entrevistarse con las máximas autoridades del gobierno y recibir formalmente la propuesta de inicio de diálogo con la oposición. La misión de Caputo era iniciar conversaciones, ya fuera de manera directa o triangulada, en un esfuerzo negociador impulsado por el Consejo Permanente para abrir canales de solución al conflicto (Organización de los Estados Americanos 2016), ejerciendo roles de mediación tradicional (Bercovitch & Jackson, 2009).

Para mayo, Caputo presentó al Consejo Permanente un informe sobre la situación boliviana y las gestiones realizadas para promover el diálogo. El secretario de Asuntos Políticos destacó que la convocatoria a los referendos revocatorios implicaba “una transformación de los hechos de tensión en una discusión de marcado carácter politizado” (Organización de los Estados Americanos 2016). De otro lado, puso de relieve los esfuerzos desplegados por el Gobierno del Presidente Evo Morales para promover, tras la realización del referéndum autonómico del 4 de mayo en Santa Cruz, “un ejercicio de diálogo inconcluso, pero con un texto comprehensivo” sobre las distintas posiciones existentes entre el ejecutivo y la oposición. En respuesta, el gobierno boliviano agradeció e invitó a la OEA a participar como observador internacional en el referéndum del 10 de agosto (Organización de los Estados

Americanos 2016). A partir de la realización de este referendo, la OEA realizó diversas visitas para facilitar el diálogo entre los actores políticos, en las cuales se concretaron encuentros con actores clave del gobierno, así como de la oposición, a efectos de lograr realizar una mesa en octubre entre el gobierno y los prefectos que representaban la CONALDE, así como entre los senadores y diputados de todas las fuerzas políticas del Congreso (Organización de los Estados Americanos 2016).⁵²

A diferencia del caso peruano, en Bolivia, la OEA tuvo un rol mucho más limitado al rol tradicional de mediación, en el cual estuvo confinada con una serie de organismos internacionales, incluyendo la ONU, la UE y UNASUR. Esto se puede explicar, en parte, porque la invitación realizada al conjunto de instituciones internacionales se realizara días u horas antes que la mesa se reuniera, por lo que, en realidad, no hubo una definición clara del papel que ejercerían ni las reglas o la metodología del proceso que iniciaba.⁵³

De hecho, en inicio se pensaba que estos organismos jugarían simplemente el rol de “testigo mudo”, limitándose a observar lo que sucedía entre las partes. En este sentido, la sociedad boliviana presentaría un reto para los organismos internacionales, pues como afirma Ortuño, resultó evidente que en este conflicto no se podían imponer esquemas clásicos de negociación.⁵⁴ No obstante, ninguno de estos actores se limitó a observar, como también ratifica Nató.⁵⁵ A través del fomento de encuentros entre las partes enfrentadas y, sobre todo anclándose en la legitimidad que se les atribuía en la sociedad boliviana, lograron ejercer presión sobre las partes a efectos que se esforzaran por lograr acuerdos y, especialmente, evitaran que se rompiera el diálogo nuevamente (Ain 2012; PNUD 2011, 22).⁵⁶ En este sentido, se puede decir que tanto la OEA como la ONU, la UE y la recién creada UNASUR ejercieron el poder institucional de Barnett y Finnemore (2004a, 177-178), respaldando y apoyando a los bolivianos a dar fin al ciclo de violencia del país, a pesar que, por sí mismos, no tuvieran el peso para definir la orientación del conflicto.⁵⁷ Sobre este punto, Torrijos agrega que estos organismos no pudieron generar otro tipo de resultados pues no podían anteponerse a la soberanía boliviana.⁵⁸

⁵² Ortuño, entrevista.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Nató, entrevista

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ortuño, entrevista; Torrijos, entrevista.

⁵⁸ Torrijos, entrevista.

No obstante los constreñimientos registrados en su acción, Gallardo, Nató y Ortuño coinciden en que el foro hemisférico fue un actor esencial en la impresión de confianza en el proceso, sobre todo porque no solo estuvo presente a partir de octubre, si no que inició su involucramiento a inicios del año 2008, de cierta forma reivindicando lo que no se pudo lograr en 2003.⁵⁹ Con la llegada de las misiones de alto nivel de la OEA se logró generar múltiples espacios de discusión entre el gobierno y la oposición. Este elemento también coadyuvó a garantizar la continuidad del diálogo gracias al ambiente de credibilidad que generó la observación internacional (PNUD 2011, 22).⁶⁰ De acuerdo a Torrijos, un elemento que caracterizó a la misión de la OEA fue el que su presencia dio garantías sobre el proceso de diálogo a la oposición, en tanto permitió una revisión de la nueva Constitución desde una perspectiva neutral y basada en la Carta Democrática Interamericana, la cual, según agrega Nató, permitió su involucramiento político en el conflicto sin que ello se tome como una intromisión.⁶¹

En cuanto al posible “enfrentamiento” entre OEA y UNASUR, en el marco del caso boliviano, se puede agregar que, desde su nacimiento, esta última estuvo en una especie de tensión con la OEA, sobre todo porque su labor se superpone en varios temas (Serbin 2009). Como afirmaría Ortuño, su coexistencia en este conflicto evidenció que ambos organismos tendrían roles complementarios pero no necesariamente convergentes.⁶² Aunque el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, participó en los debates que UNASUR realizó en Chile para abordar la crisis de 2008, la OEA se vio obligada a jugar un rol relativamente modesto, aunque para Nató, en realidad el organismo hemisférico necesitaba el apoyo y presencia de otros foros internacionales, pues las particularidades de la sociedad boliviana son tan especiales que la OEA “sola de por sí jamás hubiera podido intervenir”.⁶³ De otro lado, Ain (2012, 80) agrega que las críticas que algunos Estados miembros –especialmente los líderes de los gobiernos progresistas de la región- han hecho a la OEA, dejaron a este organismo un estrecho margen de acción en el ámbito regional, y no únicamente en la crisis boliviana. De todas formas, un patrón registrado a lo largo de las entrevistas es que la OEA,

⁵⁹ Gallardo, conversación; Nató, entrevista; Ortuño, entrevista.

⁶⁰ Ortuño, entrevista.

⁶¹ Torrijos, entrevista; Nató, entrevista.

⁶² Ortuño, entrevista

⁶³ Nató, entrevista.

junto a los demás organismos internacionales que facilitaron el proceso dialogo boliviano, robustecieron lo que Nató llama “espacio del tercer lado”.⁶⁴

Por último, en el contexto de competencia entre OEA y UNASUR, Borda (2012:8) agrega que el hecho que esta última haya incorporado una cláusula democrática para establecer sanciones a los Estados miembros en caso de ruptura o quiebre del orden democrático, sin detallar el carácter representativo de ésta –como sí lo hace la Carta Democrática Interamericana- podría volverla más legítima y atractiva para los gobiernos de la región, denotando la transición de la OEA hacia la categoría de organización retada.

6. Conclusión

Tomando en consideración la característica conflictiva de la sociedad boliviana, la cual no busca negociar sino hasta llegar “al borde del abismo”, es destacable la apuesta por el diálogo realizada tras tres largos años de confrontación y muertes. El rol de la OEA en el éxito de este Diálogo Nacional estuvo muy apegado al rol de observación y mediación internacional tradicional (Bercovitch & Jackson 2009), mediante el cual ejecutó acciones para abrir canales de diálogo, facilitar el encuentro entre ambas facciones enfrentadas, apoyar el proceso de la sociedad boliviana y crear un ambiente de confianza a estos esfuerzos. Si bien no se registró el mismo protagonismo que en el caso peruano, en donde el organismo propuso una agenda de puntos a discutirse y la Mesa que impulsó llegó a llenar vacíos políticos, las entrevistas realizadas a los expertos revelan que la participación de la OEA, así como la de los demás organismos internacionales, permitió que las partes finalmente llegasen a un acuerdo que terminara con la violencia que tanto había desgastado a la ciudadanía.

En efecto, quizá el éxito de este diálogo no se debió exclusivamente a la OEA tanto como a su participación en el *bloque* de observadores internacionales. No obstante, es importante resaltar que todas las iniciativas que desarrolló la Secretaría General del organismo, que incluyen el intercambio de opiniones, facilitando los mensajes de acercamiento y la conformación de “mesas paralelas”, se realizaron en apego a los principios fundacionales del organismo y de la Carta Democrática Interamericana, instrumento que fue invocado por el mismo gobierno boliviano. Según afirma el mismo organismo, el éxito logrado con el acuerdo en el Congreso debe atribuirse a los legisladores bolivianos, representantes de los diferentes partidos políticos (Organización de los Estados Americanos 2016).

⁶⁴ Nató, entrevista.

En cuanto a su conversión en un organismo retado, si bien se considera este caso como el punto de inflexión en el rol del organismo en la región, como afirma Ain (2012, 92), no existe evidencia de una relación directa entre la emergencia de UNASUR y el debilitamiento de la OEA, sino que cualquier crisis en la OEA responde más a una disminución objetiva de la influencia norteamericana en la región, en el organismo y en su capacidad para ordenar la política.⁶⁵ En todo caso, este punto no responde a ningún objetivo de investigación y podrá ser profundizado en otros estudios.

⁶⁵ Legler, entrevista.

Conclusiones

Tanto en la teoría como en la práctica, los organismos internacionales pueden jugar diversos roles en el sistema internacional. La teoría constructivista de las Relaciones Internacionales les otorga agencia y los reconoce como entes capaces de identificar rasgos de la estructura de una sociedad que no son visibles para los agentes internos (Onuf 1998, 62), convirtiéndolos en actores importantes en el campo de la resolución de conflictos, así como en varios otros, como lo explican Barnett y Finnemore (2004a, 161) y se expuso a lo largo del Capítulo 1. De otro lado, este grado de agencia depende estrechamente del estatus de la organización en cuestión. En esta línea, Betts (2013) recuerda la existencia de la complejidad de regímenes, proceso en el cual se identifica una especie de competencia entre organismos ante la superposición de funciones en el sistema internacional. Producto de esta dinámica, se identifican dos tipos de organizaciones: las reforzadas, que son aquellas que dominan ciertos temas en el sistema internacional, y las retadas, que son las instituciones que se ven alejadas del que alguna vez fuera su campo de mando ante la creación de nuevas entidades y la preferencia de los Estados por ellas. En este contexto, el presente estudio se ha centrado en el rol que la OEA jugó en dos importantes crisis políticas en la región latinoamericana a inicios del siglo XXI. De acuerdo a los objetivos y preguntas de investigación, se recopilan los resultados obtenidos tras el análisis de los datos.

El primer caso analizado fue el del Perú, ocurrido a inicios de la década de los 2000. De acuerdo al árbol de conflicto de Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al. (2000) el intento del presidente Alberto Fujimori de reelegirse por una tercera e ilegal vez constituyó el detonante de un conflicto que, de hecho, se gestó desde la llegada al poder del mandatario, en 1990. Como se propuso a lo largo del Capítulo 3 y se visualiza en las Figura 3.1 (pág. 82) y 3.2 (pág. 85), a lo largo de la década de los 90 se sucedieron una serie de eventos que contribuyeron a la polarización del sistema político peruano, convirtiéndose en una de las raíces del conflicto. Entre estos eventos destacan el autogolpe, gestado en 1992, la posterior elaboración de una nueva Constitución y la aprobación de la Ley de Interpretación Auténtica, que terminaría por avalar la tercera candidatura de Fujimori.

A lo largo de ese periodo, la Organización de Estados Americanos inició un rol de acompañamiento al país sudamericano. De hecho, Perú se convirtió en la palestra en la que la OEA pusiera a prueba y en práctica sus capacidades de defensa de la democracia (estudiadas en profundidad a lo largo del Capítulo 2), notablemente la Resolución 1080 y el despliegue de

numerosas misiones de observación electoral que buscaron coadyuvar la preservación del orden democrático en Perú. No obstante, a pesar de ser, en ese entonces, una institución reforzada, al contar con la institucionalidad, el prestigio entre los Estados miembros y, por ende, las capacidades de generar lo que Galtung (1996) llama *construcción de paz*, la OEA no logró implementar mecanismos *efectivos* de prevención de conflictos mediante el establecimiento de alertas tempranas. Esto, aunado a las aspiraciones de Fujimori, desencadenó el conflicto en el año 2000.

Los efectos del intento de reelección de Fujimori, que constituyen las ramas del árbol de conflicto, incluyeron una generalizada desconfianza en el sistema, así como un descontento social ante el agotamiento del sistema político peruano, que desencadenó movilizaciones y protestas y, eventualmente, crearía las condiciones para el establecimiento de la Mesa de Diálogo. En efecto, respondiendo al primer objetivo de la investigación, correspondiente a analizar la contribución de la OEA a la transformación positiva de la relación entre las partes en conflicto, para el caso peruano es posible afirmar que, el propio rol de la organización presentó una evolución desde su llegada a Perú en 2000.

En efecto, el organismo llegó en un contexto de observación electoral, avalada por el régimen fujimorista, que consideró que, al igual que a lo largo de la década precedente, no se denunciarían las irregularidades de estos comicios. De otro lado, la oposición vio con un halo de desconfianza al foro hemisférico, precisamente por su débil actuación durante todo el gobierno de Fujimori. Sin embargo, pronto la OEA se convertiría en la piedra del zapato del régimen, ya que a través de los reportes emitidos por la misión de alto nivel que se encontraba en el país, se logró denunciar el clima político y las desfavorables condiciones en que se realizarían las elecciones. Cabe en este punto resaltar la declaración histórica de Eduardo Stein de las condiciones proceso, a las cuales calificó de “lejanas de ser libres y justas”. Esto valió el reconocimiento de la oposición a la OEA y le dio paso a tomar un rol más activo en pos de la resolución de la crisis.

Tras lo sucedido durante la Misión de Observación Electoral, el organismo hemisférico elevó este tema al más alto nivel: la Asamblea General, celebrada ese año en Windsor, Canadá. Luego de la discusión entre los Estados miembros en cuanto a convocar o no la Resolución 1080, finalmente se decidió enviar una misión al Perú a efectos de explorar las opciones para fortalecer la democracia en el país, mediante la Resolución 1753. Una vez en Perú, la misión liderada por el secretario general César Gaviria y el canciller canadiense Lloyd Axworthy se

insertó directamente en las áreas más sensibles de la jurisdicción peruana, ejecutó varios diálogos y estableció recomendaciones para fortalecer la democracia peruana. Para entonces se identifica que el organismo tomó un rol de mediación que puede ser catalogado como proactivo, pues no se limitó a observar el desarrollo de los procesos sino que efectivamente proporcionó ejes de discusión. Asimismo, a través de la instalación de una misión permanente *in situ*, la OEA logró el establecimiento de una Mesa de Diálogo, en la cual la sociedad peruana pudo discutir el futuro político de su país. Paralelamente, se registró un cambio de dinámica entre los actores; notablemente las posiciones de poder del régimen de Fujimori, quien, tras verse fuertemente debilitado, eventualmente decidió renunciar, dejando un vacío político en el país y convirtiendo a la Mesa en el foro en el que se lograron negociar una serie de cambios constitucionales y limar amplios roces políticos. En este contexto, se pudo ver cómo la OEA, a través de la generación de un clima de confianza y soporte, logró que las partes convinieran en la Mesa y discutieran aspectos importantes que incidirían en el futuro de la democracia en el Perú, transformando positivamente las relaciones entre ellas.

En efecto, la particularidad de este caso también permite evidenciar la respuesta al segundo objetivo de esta investigación: analizar las acciones del organismo en pos de lograr compromisos entre las partes que permitieran que sus acuerdos se consoliden y perduren en el tiempo. La importancia que adquirió en el Perú la presencia de la OEA, la consolidación de la Mesa y el respaldo que esta recibió por parte del organismo hemisférico constituyó el elemento base para la concreción de acuerdos duraderos, como se evaluó a lo largo del Capítulo 3. De igual manera, el hecho que la misión de alto nivel haya presentado los puntos que consideró necesarios que la sociedad peruana discutiera, en base a la observación como agente externo de la realidad política del país, generó un eje en torno al cual los actores nacionales pudieron canalizar sus demandas y generar una estructura democrática más inclusiva de otros sectores políticos. En entrevista, Thomas Legler insistió en que los aportes clave de la OEA en el Perú fueron: la creación de la agenda, la manutención de líneas de comunicación abiertas y el acompañamiento permanente del proceso.

No obstante, es imperativo subrayar que el diálogo que fomentó la Mesa fue, a la final, un diálogo entre élites políticas, es decir, entre los actores políticos clave en el país. Esta es una de las principales críticas que se realizan a esta tendencia del diálogo, según Legler, porque más que un diálogo social, fue un diálogo intraélite. Sin embargo, es posible rescatar que la élite política peruana logró interiorizar la práctica del diálogo, elemento que constituye un importante legado de la Mesa, puesto que, a través de discusiones comprensivas, se previno

que Perú viviera nuevamente polarizaciones sociales que sí se registraron en otros países de la región durante los primeros años de la década de los 2000, notablemente Venezuela, Bolivia o Ecuador. Sin embargo, no se puede dejar de cuestionar el mecanismo de implementación del diálogo por parte de la OEA en el caso peruano, puesto que, finalmente, este esquema de aplicación coadyuva a la generación de pactos políticos entre élites que defienden el *statu quo* y no necesariamente transforman la sociedad o propugnan la justicia social. Este ángulo abre paso a la posible realización de futuras investigaciones.

De todas formas, para los efectos del presente estudio, es destacable la cultura de diálogo y de concertación política que se impregnó en Perú tras la Mesa. Este caso también tiene imperativa importancia para la OEA, puesto que tras las experiencias peruanas se adoptó la Carta Democrática Interamericana, instrumento pionero en la defensa de la democracia en el hemisferio, el cual, sin embargo, ha tenido dificultades para ser aplicado, principalmente por razones políticas, como se vio en el Capítulo 2. Este aspecto también es susceptible de futuras investigaciones.

El segundo caso de estudio analizado fue el de Bolivia, país que en el año 2008 atravesó por una crisis política que estuvo a punto de fragmentar el Estado mismo. El carácter de desigualdad con el que fue constituido este país cultivó relaciones asimétricas entre indígenas y mestizos, paceños y santacruceños. A la par, se institucionalizó un sistema excluyente que logró perpetuarse durante décadas y garantizó la relegación de la población indígena en el plano económico, social y político. La llegada de Evo Morales y la intención de refundar una Bolivia más justa generaron fricciones con la región de la Medialuna, la cual, al ver sus intereses amenazados, emprendió su proyecto autonomista que terminó por poner en peligro la estructura del Estado. El eje del análisis se centró en uno de los elementos centrales de polarización: la elaboración de una nueva Carta Magna que permitiera, en efecto, refundar la nación.

Los factores mencionados, en el marco de la herramienta seleccionada para analizar los casos: el árbol de Fisher, Ludin, Williams, Abdi, et al., corresponden, respectivamente, a las raíces y el núcleo del conflicto, como se visualiza en la figura 4.3 (pág. 121). Como se explicó a lo largo del Capítulo 4, la configuración de un sistema excluyente y relaciones asimétricas conformó un conflicto latente, en el marco del cual se polarizaron las partes en conflicto. Los efectos de la instauración de una Asamblea Constituyente generaron diversos efectos en la sociedad boliviana, los cuales constituyen las ramas del árbol e incluyen la confrontación

social y la polarización política, las cuales desembocarían en una explosión de violencia que conllevaría, finalmente, el establecimiento de la Mesa de Diálogo.

En efecto, tras años de estancamiento, fallidas negociaciones y un generalizado desgaste, llegó en septiembre de 2008 el Diálogo Nacional entre el Presidente, el Vicepresidente, los partidos políticos y los prefectos de oposición, acompañado de una veintena de observadores internacionales, entre ellos, la Organización de Estados Americanos y UNASUR. En referencia al primer objetivo de investigación, analizar la evolución de la relación entre las partes en conflicto tras la intervención de la OEA, se puede afirmar que, a diferencia del caso peruano, el foro hemisférico ejecutó un rol de mediación más tradicional, en la medida en que, como definirían Bercovitch y Jackson (2009), se limitó a la generación de canales de diálogo, al respaldo del proceso y a imprimirle credibilidad, mediante su presencia. En este sentido, más que influir directamente en la transformación de las relaciones entre las partes, los documentos analizados y las entrevistas realizadas para este estudio arrojan que la OEA, junto a los demás observadores internacionales, ejercieron una especie de “presión moral” sobre los participantes de la Mesa. Si bien esto coadyuvó a cambiar la relación entre las partes, el factor más influyente para que se generara esta transformación fue el desgaste que se vivió durante los dos primeros años de gobierno de Evo Morales, elemento que generó la demanda ciudadana por el diálogo y el cese a la violencia.

Al igual que en Perú, la OEA contó con presencia en Bolivia previo a la explosión de este conflicto en 2003, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En esa ocasión, se solicitó al organismo hemisférico fomentar la capacidad del gobierno para diseñar, implementar e institucionalizar un sistema integrado para la gesta pacífica de las disputas sociopolíticas en el país, dados los altos niveles de conflictividad que caracterizaban a Bolivia. A pesar de su labor y experiencia en este rubro, la OEA falló en implementar un sistema efectivo de alerta temprana y, por ende, un plan preventivo para evitar el estallido de conflictos sociales en el país.

En cuanto al segundo objetivo de investigación, el caso boliviano presenta diferencias notables frente a lo ocurrido en Perú. En este sentido, la misión de la OEA no fue central en la proposición de una agenda o de la convención de las partes, como sí lo fuera en Perú, sino que más bien se limitó a abrir canales de diálogo y dar credibilidad al proceso mediante su presencia. En este punto es importante destacar dos elementos que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, como lo reconoce el PNUD (2011), el mérito de los resultados de este diálogo se debió, principalmente, a la propia sociedad boliviana, cuyo clamor por la paz llevó a las partes a sentarse, discutir, armonizar el texto constitucional con las demandas de autonomías y generar nuevos escenarios de desarrollo para el país. Por otro lado, se encuentra el hecho de que, para 2008, la OEA no era la misma que en el 2000. La llegada de los gobiernos progresistas de izquierda a América del Sur fomentó la complejidad de regímenes en la región, en la cual se evidencia cómo la tendencia ideológica de estos gobiernos se fundamenta en una desconfianza hacia Estados Unidos, su influencia en el hemisferio y, en consecuencia, hacia la OEA, transformando la identidad de varios países. Con esto se abrió espacio a la creación de nuevas instituciones más afines a la consecución de sus intereses, en este caso UNASUR, a través de las cuales los Estados progresistas buscaron canalizar sus posturas, preocupaciones y demandas.

El caso boliviano es, de hecho, la prueba inicial de este nuevo foro. Si bien tampoco ejecutó mayores acciones que la OEA, la fuerza que adquirió en el discurso regional, destacado en el constructivismo de Onuf (1998), perfiló a la UNASUR como la contendiente más fuerte de la OEA. Incluso si aplicó la Carta Democrática Interamericana, si emitió informes sobre la situación en Bolivia, si concretó reuniones clave entre la oposición y el oficialismo y respaldó el Diálogo Nacional en el país del Altiplano, este caso constituye, quizá, el parteaguas entre la OEA reforzada y la OEA retada. No obstante, no se puede dejar de mencionar que los entrevistados coinciden e insisten en que el foro hemisférico fue un actor esencial en la impresión de confianza en el proceso, sobre todo porque no solo estuvo presente a partir de octubre, sino que inició su involucramiento a inicios del año 2008, como se visualiza en la figura 4.5 (pág. 129), de cierta forma reivindicando lo que no se pudo lograr en 2003.

En lo referente al tercer objetivo de investigación: identificar y analizar posibles patrones de comportamiento, o falta de ellos, de la OEA en los casos de estudio, los cuales hayan podido incidir en su contribución al éxito de los procesos analizados, como se ha visto, existen varios elementos a resaltar. En primer lugar, en ambos casos se registra el envío de varias misiones de observación electoral y de acompañamiento a los procesos políticos locales, tanto antes del estallido de las crisis, como durante su desarrollo. Se podría catalogar este punto como factor central de la contribución de la OEA al éxito de ambos diálogos nacionales en el sentido de que, al haber asistido a ambos países durante varios años previos a los conflictos, la organización conocía a fondo la realidad política, social y económica de estas naciones. Sin embargo, este puede considerarse como un elemento de doble filo, puesto que a pesar de tener

este conocimiento y experticia, en ninguno de los casos se pudo implementar un sistema de alerta temprana que permitiera atender de manera preventiva los roces y, eventualmente, evitar la explosión de los conflictos. Este es un punto negativo para la organización, puesto que su accionar en este sentido era independiente de su estatus en el sistema de complejidad de regímenes.

Otro patrón identificado en ambos casos es el de la apertura de canales de diálogo entre las partes. Este es un elemento fundamental en el campo de la mediación, pues constituye la única manera en que los actores en conflicto pueden exponer, escuchar y entender las necesidades del otro y, tras esto, encaminarse hacia una solución. Si bien ocurrió en distintos grados, pues en Perú la Mesa liderada por la OEA llegó a llenar un vacío institucional, mientras que en Bolivia generó encuentros de menor perfil entre varios actores políticos, el rol del foro hemisférico en este aspecto contribuyó al éxito de ambos procesos, pues gracias a estas conversaciones se lograron generar acuerdos concretos que han durado en el tiempo.

Por último, otra característica que se evidencia tanto en Perú como en Bolivia es que la OEA imprimió un halo de confianza y credibilidad a ambos diálogos nacionales. Se considera a este aspecto como fundamental para el éxito de este tipo de procesos y el hecho de que la OEA cuente con una alta institucionalidad y tradición en el acompañamiento de varios procesos en la región le otorgó ese status de aval en ambos casos, permitiendo que tanto los gobiernos como la oposición confiaran en su rol de mediador, de facilitador, así como en su imparcialidad ante los hechos. Los rasgos más representativos del rol de la OEA a lo largo de la gestación de ambos conflictos se resumen en la tabla 5.1.

Tabla 5.1 Semejanzas del rol de la OEA en Perú y Bolivia

SEMEJANZAS DEL ROL DE LA OEA EN PERÚ Y BOLIVIA
<ul style="list-style-type: none"> • Envío de varias misiones de observación electoral previo al estallido de los conflictos • Acompañamiento de los procesos políticos locales • Intentos fallidos de implementación de mecanismos de prevención de conflictos / sistemas de alertas tempranas • Apertura de canales de diálogo entre las facciones en conflicto • Su respaldo a los procesos de diálogo contribuyó a la impresión de confianza y credibilidad a los procesos

Fuente: Elaboración propia

Del lado de las diferencias, quizá la más marcada se genera en el cambio del rol de la organización en el sistema de complejidad de regímenes. Como se evidencia en lo mencionado a lo largo de la investigación, el carácter de institución reforzada le permitió a la

OEA, en Perú, proponer posibles puntos de discusión, involucrarse activamente en la definición de una agenda, mantener una presencia permanente en el país y llegar a ser el foro en el que finalmente se tomaron decisiones que impactarían el futuro de aquella nación. En Bolivia, en su transición hacia ser una institución retada, la OEA se ancló en su prestigio para facilitar conversaciones, acercamientos y respaldar el proceso. Sin embargo, no registró una participación tan activa o propositiva como en Perú.

De igual forma se encuentra una diferencia entre los tipos de diálogo que se llevaron a cabo. Como se vio, en Perú la Mesa constituyó más un diálogo intraélite que uno social. En Bolivia, por el contrario, si bien la Mesa no estaba compuesta directamente por actores de la sociedad civil, se podría decir que la llegada de Evo Morales al poder, y con él numerosas fuerzas sociales, abrió el campo a nuevas voces y perspectivas tanto en la política boliviana como en la Mesa, tal como lo ratifica Vanessa Gallardo. Este elemento podría caracterizar al diálogo boliviano como más inclusivo, en el sentido de que no solo fue más representativo, sino que, finalmente, respondió al clamor popular por la paz. En Perú, fue una crisis política la que desencadenó el proceso dialógico, pues nunca se llegó a un nivel de polarización social como en Bolivia, como ya se ha dicho. Los rasgos más representativos que diferencian a ambos procesos se recogen en la tabla 5.2.

Tabla 5.2 – Diferencias del rol de la OEA en Perú (2000) y Bolivia (2008)

DIFERENCIAS DEL ROL DE LA OEA EN PERÚ (2000) Y BOLIVIA (2008)		
	Perú	Bolivia
Detonante de la instalación de la Mesa	Crisis política	Estancamiento del proceso constituyente
Tipo de rol	Proactivo	Tradicional
Ubicación en el esquema de complejidad de regímenes	Institución reforzada	Transición hacia institución retada
Tipo de diálogo implementado	Intraélite	Inclusivo
Tipo de acuerdo concretado	Acuerdo Nacional	Constitución

Fuente: Elaboración propia

Es importante resaltar que las diferencias mencionadas no sabotearon el éxito de ambas negociaciones, pero sí evidencian que, en base a estos casos, no se puede crear un modelo de acompañamiento de procesos de diálogos nacionales, pues además de depender del contexto de cada país, el rol que tenga el organismo internacional, en este caso, la OEA, está ligado estrechamente a su estatus en el sistema de complejidad de regímenes. A lo largo de la realización de este estudio se han develado numerosas aristas de investigación, cuya exploración contribuiría a explicar las razones detrás del accionar de la OEA, así como su

transición en el esquema de complejidad de regímenes. La concatenación de estos focos investigativos permitiría el diseño de nuevas estrategias de mediación y diálogo en el seno del organismo, las cuales, de la mano de los instrumentos legales para la defensa de la democracia con los que cuentan, podrían dar pie a la revitalización de este foro, al menos, en esta materia, sobre todo tomando en cuenta el incremento de retos a la democracia en la región.

ANEXOS

ANEXO I – Codificación de documentos

CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS		
DOCUMENTO: Carta de la OEA		
TÉRMINO	CANTIDAD DE APARICIONES	TÉRMINOS ASOCIADOS
Paz	13	<ul style="list-style-type: none"> • Anhelos • Respeto por la soberanía • Igualdad • Independencia • Derecho • Democracia • Seguridad • Justicia • Orden • Libertad • Condición indispensable • Desarrollo integral de los pueblos en campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico
Defensa	9	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad • Defensa colectiva • Solidaridad • Potencial humano • Intereses • Empleadores y trabajadores • Colaboración militar • Agresión • Derechos humanos
Democracia	8	<ul style="list-style-type: none"> • Condición indispensable • Representativa • Estabilidad • Paz • Desarrollo • Respeto para no intervención • Solidaridad • Eliminación de la pobreza • Responsabilidad común • Desarrollo personal • Derechos de la persona humana • Basado en educación, ciencia, tecnología
Solidaridad	5	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación • Régimen de libertad • Justicia social • Orden de paz y justicia • Organización política • Democracia representativa • Defensa colectiva • Desarrollo integral

Soberanía	5	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto (2) • Defensa • Inviolabilidad
-----------	---	--

CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS		
Documento: Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano		
TÉRMINO	CANTIDAD DE APARICIONES	TÉRMINOS ASOCIADOS
Democracia	11	<ul style="list-style-type: none"> • Forma de Gobierno del Hemisferio • Prioridad común • Solución pacífica de las controversias • Respeto a los Derechos Humanos • Representativa • Gobiernos electos • Elecciones • Cooperación • Libre determinación • No intervención • Justicia Social • Desarrollo Integral • Solidaridad • Fundamento del Sistema Interamericano
Derechos Humanos	3	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto • Observancia • Defensa • No discriminación • Participación
Fin de la Guerra Fría	3	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades • Cambio • Apertura • Responsabilidad • Revitalización de la diplomacia multilateral y organismos internacionales • Seguridad • Desarme • Desarrollo Económico
Paz	3	<ul style="list-style-type: none"> • Solución de controversias • Solidaridad • Ideal • Justicia social • Desarrollo • Fundamento del Sistema Interamericano
Desarrollo	3	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad • Relevante • Cooperación • Éxito • Cambio • Renovación

		<ul style="list-style-type: none"> • Lucha contra la pobreza • Eliminación de desigualdades • Sustentabilidad • Respeto
--	--	---

CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS		
DOCUMENTO: Resolución 1080		
TÉRMINO	CANTIDAD DE APARICIONES	TÉRMINOS ASOCIADOS
Democracia	4	<ul style="list-style-type: none"> • Representativa • Condición indispensable • Respeto • No intervención • Estabilidad • Paz • Desarrollo

CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS		
DOCUMENTO: Protocolo de Washington		
TÉRMINO	CANTIDAD DE APARICIONES	TÉRMINOS ASOCIADOS
Democracia	3	<ul style="list-style-type: none"> • Representativa • Respeto • No intervención
Derrocamiento de gobierno democráticamente electo	1	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión del ejercicio del derecho de participación en el Sistema Interamericano • Gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia

CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS		
DOCUMENTO: Carta Democrática Interamericana		
TÉRMINO	CANTIDAD DE APARICIONES	TÉRMINOS ASOCIADOS
Democracia	44	<ul style="list-style-type: none"> • Representativa • Indispensable • Participativa • Libertad • Solidaridad • Crecimiento económico • Desarrollo social • Justicia • Equidad • Responsabilidad común • Preservar

		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer • Derecho • Esencial • Derechos Humanos • Transparencia • Equilibrio • Participación Ciudadana • Calidad de vida
Ruptura del orden democrático	8	<ul style="list-style-type: none"> • Obstáculo para participación en el Sistema Interamericano • Reunión Consejo Permanente • Gestiones diplomáticas • Suspensión del Estado miembro •

ANEXO II – Transcripción de entrevistas

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA
<p>FECHA: Martes 19 de enero 2016</p> <p>ENTREVISTADO: Dr. Armando Ortuño</p> <p>CARGO: Exviceministro de Planificación de Bolivia, Exembajador de Bolivia ante la UE, Exasesor Senior del PNUD durante el Diálogo Nacional de Bolivia</p> <p>CASO DE ESTUDIO: Bolivia</p> <p>DURACIÓN: 15'</p> <p>NOMENCLATURA: (KCV) Kendra Carrión Vivar; (AO) Armando Ortuño</p>
<p>KCV: Muchas gracias. Me llamo Kendra Carrión Vivar y esta es la primera entrevista de la investigación “El rol de la OEA en el éxito de los diálogos nacionales de Perú (2000) y Bolivia (2008). La entrevista es al economista Armando Ortuño, Exviceministro de Planificación de Bolivia, Exembajador de Bolivia ante la Unión Europea y asesor senior del PNUD durante esta época. Como le comenté en mi correo, mi investigación se enfoca en develar cuál fue el rol de los organismos internacionales en la resolución de conflictos intraestatales, entonces quería iniciar preguntándole, contextualizando un poco el caso de Bolivia, ¿cómo describiría usted la crisis del año, bueno, desde el 2006, de hecho?</p> <p>AO: A ver, sí, es importante contextualizar el momento, ¿no? Básicamente la querrela del conflicto boliviano del periodo 2006-2008 tiene que ver con el tema constitucional, ¿no? Y con la llegada de Evo Morales al poder en el año 2005. Pero su tú ves, más que la llegada de Evo Morales, el conflicto de 2006-2008 tuvo mucho que ver con, fue casi un desenlace del conflicto que veníamos arrastrando desde las grandes movilizaciones del 2003-2004, que fueron presionando por una reforma en la Constitución y por un cambio en la orientación de las políticas muy, muy fuerte y que un poco culmina con la presidencia de Evo Morales, que llevaba en su programa de gobierno el hacer una nueva Constitución y donde se tenían que hacer elementos, digamos, de cambios profundos en la estructura del Estado, en la orientación de las políticas. Y él llega y empieza el proceso constituyente, ¿no? donde básicamente uno de los temas críticos –hay varios- fue la discusión de las autonomías. Que si tú lo ves hoy en día ya con un sentido histórico, ya son casi diez años de eso, uno puede entender que el tema de las autonomías, además de ser, obviamente, una demanda legítima de ciertas regiones de Bolivia, fue también un instrumento, digamos, para posicionar o para defender, en cierto sentido, las posiciones políticas anti-MÁS en ese momento, ¿no? sobre todo en el oriente de Bolivia. Te digo esto porque yo creo que a veces uno analiza el problema de las autonomías sin entender que detrás había en realidad una profunda lucha de poder entre el nuevo Gobierno y los partidos y fuerzas que apoyaban al viejo Régimen. Y claro, la Constitución, las autonomías se vuelven un poco el <i>issue</i>, el espacio donde ese conflicto sigue, porque eso ya empezó en el 2003, digamos, electoralmente Evo Morales gana pero el conflicto persiste. Y llega la Constituyente, el conflicto persiste y entonces sigue esta especie de tensión, ¿no es cierto? Entre el MÁS, su propuesta de refundación del país y, por el otro lado, la resistencia por parte de la autonomía. Y que como novedad, digamos, lo que no pasa en muchos otros países, asume este carácter regionalista con la auténtica fuerza social en el oriente de Bolivia, es decir, creo que tampoco uno puede desconocer. Las autonomías en esos años logran un consenso social en el oriente de Bolivia, Santa Cruz, sobre todo. No eran una expresión de grupos pequeños, era una demanda regional muy fuerte. Y entonces se plantean elementos de un conflicto interno político de un cuño que va más allá solo de lo político, se transforma en un conflicto regional y, digamos, todos pensando que la Constituyente iba a ser el espacio para una negociación y una solución dialogada de ese conflicto y, finalmente, la Constituyente se vuelve otro espacio de conflicto, se trancan las decisiones y no se resuelve de una manera dialogada. Y ahí, en cierto sentido, pese a que hubo gente que quería pactar en la Constituyente, en ambos bandos ¿ah? Tanto en el MÁS como en los sectores más de derecha, creo que se imponen, por lo menos en el año 2007, finales del 2007, se imponen</p>

las lógicas más duras que impiden cualquier tipo de acuerdo, cualquier tipo de pacto en la Constitución, bloquean cualquier tipo de negociación ¿no? Y el tema de las autonomías era un tema central, pero no era el único ¿no? Había varios otros temas, pero obviamente era el que despertaba más pasiones, ¿no? Porque implicaba, además, algo que los sectores de derecha no habían logrado en otros temas que era movilización social, ¿no es cierto? Las autonomías tenían una base social, otras demandas no necesariamente, ¿entiendes? Y por eso creo que se vuelven un tema central en la demanda de los sectores de oposición en la Constitución. Pero yo creería que en el año 2007 se imponen lógicas muy duras que bloquean cualquier posibilidad de acuerdo, pero el conflicto estaba dado, además en un esquema institucional que es clásicamente lo que se llama “gobierno dividido”, ¿no es cierto? El MAS había ganado las elecciones, tenía una mayoría en la Cámara de Diputados pero no tenía mayoría en el Senado, varias gobernaciones, casi la, más de la mitad de las gobernaciones del país estaban gobernadas por gobernadores de la oposición ... Entonces en ese momento no sólo había un conflicto político regional, sino que además tenías un conflicto entre poderes ¿no es cierto? El poder Legislativo estaba dividido y el gobierno central se enfrentaba a gobiernos regionales opositores. Ese era el conjunto del conflicto, ¿no? Y en la medida en que fracasa los pactos en la Asamblea Constituyente entonces desembocamos a escenarios en la que la lógica es radical, ¿no es cierto? Es decir, el MÁS intenta imponer con su mayoría una Constitución sin pactarla, ¿no es cierto? Y por el otro lado la oposición, en la calle y con otros mecanismos, intenta bloquear esa Constitución y evitar que salga así, pero sin pactar tampoco. Y eso nos lleva al año 2007, ¿no es cierto? En el 2007 se producen una serie de situaciones de mucha tensión, se aprueba un texto constitucional a finales de 2007 que no es reconocido por la oposición, el MÁS intenta que esa Constitución se apruebe en el Congreso a través de un referéndum, se lo rechaza, los autonomistas proclaman referéndums autonómicos que no son los reconocidos por la autoridad regional, pero son los reconocidos por ... Se arma un relajo institucional en el primer semestre del año 2008, ¿no? Y todo eso desemboca efectivamente en situaciones de violencia en septiembre de 2008 y a partir de eso un proceso de negociación del que sale la Constitución. Esa es, en corto, la historia. Pero básicamente es un proceso, yo te diría, bien clásico en los conflictos, ¿no? Tensionamiento, incapacidad de los actores de pactar, triunfo de los sectores radicales, en una primera etapa de ruptura y luego todo un periodo transitorio muy caótico en donde cada uno juega sus juegos –que fue el primer semestre de 2008- hasta en un momento en que la violencia y ciertos elementos obligan a pactar, ¿no? Y a lograr alguna salida que es la que se obtiene en las negociaciones de Cochabamba y luego en las negociaciones en el Parlamento entre septiembre y octubre de 2008 y acaba con una Constitución, digamos, aprobada con la mayoría. Yo con mucha gente no estoy de acuerdo es que hubo un pacto al final, se pactó la Constitución boliviana y es aprobada por el Parlamento, digo, por la población en enero del año 2009. Esa es la historia, ¿no? Yo te diría que dentro de esa historia, dentro de ese conflicto, efectivamente el rol de la comunidad internacional empieza a ser muy fuerte, pero creo que tiene antecedente, mira, en realidad el rol de la comunidad internacional va aumentando desde las crisis desde el 2003, desde la caída de Sánchez de Lozada, en el 2003. Y luego el periodo del presidente Carlos Mesa, que fue de muchos conflictos, Evo... Entonces, en cierto sentido, el periodo 2006-2008, y con mucha intensidad 2007-2008 venía ya precedido por muchos intentos de la comunidad internacional, y fundamentalmente yo te diría de dos niveles en la primera instancia: la OEA, el sistema interamericano, pero también un rol muy importante los países vecinos, que intervienen, te digo, antes de Evo, ya intervienen en la crisis del 2003, en la crisis de Carlos Mesa del 2005, y en cierto sentido son garantes de la elección del 2006, del 2005 en que gana Evo Morales. Ahí, digamos, los diplomáticos de Brasil, de la Argentina tienen mucho que ver, todos pensando de que la crisis boliviana podía tener, digamos, un impacto regional. Entonces en cierto sentido se viene preparando, ¿no? Tú vas a encontrar referencias, o puedes verlo en gente de OEA, de misiones de la OEA que venían a Bolivia desde el 2003, básicamente, en diferentes momentos. Y de hecho, la misión, ya hablando del momento de la crisis, la OEA tuvo varias misiones a la cabeza de Caputo previas, ¿no? Tratando de encontrar acuerdos cuando la Constituyente todavía estaba en funcionamiento,

apostando que la Constituyente era el espacio donde se iban a hacer los acuerdos y hubo varias misiones de Caputo en ese periodo y de otra gente de la OEA y también empieza a armarse, porque ahí ya hay un cambio también que es importante que lo analices, ¿no? Claro, la OEA hasta 2003, 2004, 2005 era, digamos, el actor principal. Pero a partir del 2006, con Evo ya en el poder, hay un elemento nuevo que es la creación de Unasur. Entonces Unasur asume un rol autónomo en la negociación ya en la crisis del 2007-2008, de hecho es uno de los primeros eventos políticos en la región donde Unasur actúa como Unasur. Y ahí convive, en cierto sentido, con la OEA en la intervención, ¿no es cierto? En la crisis boliviana ya del 2007, del primer semestre del 2007. Y coinciden entonces Unasur y coincide OEA, con roles, yo te diría, complementarios pero no necesariamente convergentes, ¿ya? Y con instrumentos también diferenciados, ¿no es cierto? Y con confianzas de los actores también diferenciados, ¿no es cierto? Claramente Unasur era percibida más como un actor más favorable al gobierno y OEA, en cierto sentido, como un actor más favorable a la oposición. Pero incluso la oposición buscaba otros actores, buscó a la Unión Europea porque creían que era más favorable a ellos, también ahí entró Naciones Unidas en medio de este relato. Pero Naciones Unidas entró un poco tarde, entró básicamente ya en la crisis fuerte de agosto-septiembre 2008. Entonces esa era un poco la constelación, ¿no es cierto? Yo creo que tu pregunta muy simple era, yo creo que sí efectivamente la situación de Bolivia era vista como una de las grandes crisis de América del Sur en esos años.

KCV: Tengo unas poquitas más, prometo.

AO: No, sigue no más, está bien, está bien. Te estoy contando eso...

KCV: Y ya se fueron respondiendo algunas otras. Mi siguiente pregunta es ¿usted cree o considera que la intervención de la OEA, no precisamente en el momento de la crisis sino esta gradual que usted comenta, fue la más apropiada o pudo haber mecanismos que hubieran quizá prevenido la explosión de las masacres y de todo el conflicto?

AO: Era muy difícil. Yo te digo, yo creo que esta es una clásica crisis que va desenvolviéndose. No creo que nadie de los actores, todos, incluyendo los nacionales sabían cómo se iba a desembocar. Yo estoy convencido que era muy difícil realmente lo que se podía hacer. ¿Sabes qué pasa? Esta es una hipótesis mía: por la naturaleza de la crisis boliviana tú tenías que llegar a un punto en que los actores se convenzan que no había otra opción que negociar. A mí me parece que a lo largo del 2007 y hasta incluso inicios del 2008, ambos actores: el MÁS y los sectores autonomistas de Santa Cruz, ambos creían que podían ganar y que no necesitaban pactar nada, realmente. Entonces muchas cosas que pasaban en esos años era clásicamente, esa clásica situación en que ninguno, los dos actores no estaban convencidos de que tenían que pactar. Estaban, digamos, tenían evidencias o creían de que podían ellos imponerse en el conflicto. Entonces no había condiciones como para pedirle a la comunidad internacional de que sea ... Porque hubo intentos. Caputo intentó, sí. Otros actores lograron ciertos acuerdos, se logró construir ciertas propuestas para la solución pero nunca funcionaban, todas se derrumbaban muy rápidamente. Y yo creo que era básicamente lo que no habían condiciones políticas. Es decir, y esta es una hipótesis mía en unos trabajos que se hizo sobre esta crisis, más desde la perspectiva de las Naciones Unidas, te voy a dar las referencias. Es que yo creo que, y que tiene que ver un poco con tu trabajo de tesis, es decir, yo creo que en las crisis sudamericanas de esos años, y yo creo que te deja para muchos otros temas, al contrario de otros procesos, el peso de la decisión de los actores nacionales era muy grande. Y el actor internacional básicamente a lo que entrar era a acompañar ciertos procesos, a matizar algunos de ellos, un poco a direccionarlos, a canalizarlos. Yo no creo que los actores internacionales tuvieran un peso para definir mucho en la orientación del conflicto.

KCV: Pero, ¿considera usted que la entrada de estos actores internacionales marcó un cambio en la dinámica de los actores internos?

AO: Me da la impresión que ha sido muy, muy marginal hasta mediados de 2008 cuando se dan cuenta que era necesario. Es decir, es también como una familia disfuncional, ¿no es cierto? Entonces vas peleando pero llega un momento en el que te has pegado tanto pero al mismo tiempo te has dado cuenta que ya no encuentras salida tú. Entonces ahí sí tú necesitas un tercero que entre, ¿entiendes? Porque entre uno de los temas críticos es que entre tanto conflicto, ambos actores perdieron total confianza en el otro, los diálogos entre ellos ya no existían para mediados de 2008. Y ahí sí necesitabas un tercero. Pero antes de eso incluso ellos no tenían conciencia de que necesitaban conversar, porque la lógica, yo creo, en el gobierno era que iba a ganar. Y la lógica en el sector autonomista en cierto momento de inicios del 2008 era que eran capaces también de ganar.

KCV: Y de separarse...

AO: Exacto. O por lo menos de establecer, no sé si de separarse pero de forzar al gobierno a lo que era el proyecto en ese momento más radical de ellos, que no era la separación en sí, era básicamente transformar al país en una Confederación.

KCV: Autonomizarse.

AO: Pero una autonomía casi radical. Es la tesis, tú puedes encontrarla en algunos sectores, ellos hablaban mucho de “un país, dos sistemas”. Mira, es muy interesante como concepto.

KCV: Por supuesto.

AO: Claro, preservar la unidad de Bolivia, pero decir bueno, dentro de la unidad de Bolivia, de un país, puede haber dos sistemas. Yo hablé con algunos de los que manejaban esas hipótesis y comparaban mucho el tema de China y Taiwán. Hoy en día resulta un poco delirante, pero en ese momento le hacía sentido a algunos sectores. Pero te digo que a mí me da la impresión, y esto es creo un tema importante para tu cosa, sí yo creo que hay un tema de la interacción entre actor internacional y actor nacional en un conflicto es mucho más compleja. Yo creo que a veces pensamos que el actor internacional tiene bastante influencia, cuando es bastante más moderada o tiene que esperar las condiciones para entrar. Y el otro tema importante es que ya en la dinámica, ya cuando entra, cuando entra Caputo ... Porque hay dos momentos en la crisis: Caputo y el grupo que vino con el, y luego ahí hay un diplomático uruguayo, muy bueno que estuvo ahí, sería bueno que lo entrevistes, ¡ay! Te voy a pasar los nombres. Hay dos diplomáticos uruguayos muy buenos. Un argentino y un uruguayo que estuvieron en las misiones. Uno que estuvo en la parte previa, que era el representante en ese momento, venía mucho. Es un argentino. Te voy a dar los nombres, por ahí los tengo. Y luego vino, hubo dos momentos, ¿no? Primero es todo el periodo previo, con muchos intentos de acercar a las gentes, Alconada. Alconada se llamaba el argentino que estuvo antes. Trabajaba mucho en esto. Y luego las misiones Caputo, en medio de la crisis. Y luego una participación mucho más sutil de la fase final de la negociación en La Paz de la OEA, donde estuvo un diplomático uruguayo al mando. Pero yo te digo que en todos esos momentos a mí me dio la impresión que donde sí hubo una cosa muy interesante es que OEA, Unión Europea, Naciones Unidas, Unasur se dieron cuenta muy rápido que tú no podías imponer esquemas clásicos de negociación. Es decir, por ejemplo, en algún momento Caputo y Juan Gabriel Valdés de la Unasur intentaron armar clásicamente un esquema de mediación. Bien clásico. Los actores no les tiraron ninguna bola. Actuaron de una manera absolutamente desleal con ellos. De facto diciendo “no necesitamos este tipo de intervención”. Entonces fue muy complicado porque entonces te rompía los esquemas de intervención. Entonces, ¿cómo fue la intervención? Fue mucho más sutil, ¿no? Fue de meter presión aquí, Unasur metía presión, generar algunos o diálogos informales entre unos

y otros, ser puente, generar señales, ¿entiendes? Entonces yo creo que fue muy *sui generis* al final la intervención de la comunidad internacional en la crisis. No fue la clásica “yo soy mediador y yo los ordeno”, ¿no es cierto? O “yo soy negociador”. No. Fue muy compleja pero el balance final fue que los propios actores llevaron el ritmo de la negociación. Fueron los propios actores los que pusieron los temas, entre ellos se arreglaron. Los organismos internacionales no hicimos nada. Ni como propuestas, nada. Y ese ritmo lo dieron. Claro, los organismos internacionales dieron un marco para eso.

KCV: ¿Y podríamos catalogar esta contribución como crucial para la solución del diálogo?

AO: Yo creo que fue muy importante. Sin ellos hubiera sido muy difícil sacarlo adelante. Porque en cierto momento, como te digo, el conflicto llegó a tal punto que no había condiciones para que hablen. Y la comunidad internacional fue la que dio la garantía para esas conversaciones. Sin la comunidad internacional como garante, como observador, generando el espacio, estando ahí solamente ahí para decir “estamos aquí, no se maten”, probablemente se hubieran matado, ¿entiendes? Pero tampoco es que tú dabas la pauta. Esa es una sutilidad interesante de ese conflicto. Ya tengo que ir a una reunión.

KCV: Bueno.

AO: Pero si quieres lo que podemos hacer es que, échame una llamada, yo todavía voy a estar hasta mañana en la tarde. Pero si no, por Skype.

KCV: Perfecto. Mil, mil gracias por su ayuda.

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA

FECHA: 20 de enero 2016

ENTREVISTADO: Profesor Vicente Torrijos, PhD

CARGO: Politólogo, periodista e internacionalista colombiano dedicado a la ciencia política, la política internacional, asuntos estratégicos, los estudios de paz, la comunicación y la gobernabilidad. Profesor titular de la Universidad del Rosario

CASO DE ESTUDIO: Perú

DURACIÓN: La entrevista fue respondida vía escrita.

NOMENCLATURA: (KCV) Kendra Carrión Vivar; (VT) Vicente Torrijos

KCV: Según usted ¿cuáles fueron los motivos que llevaron a Perú y a Bolivia a las crisis políticas internas que vivieron en los años 2000 y 2008, respectivamente?

VT: En el caso de Perú, la crisis que se desencadenó en el año 2000, fue fruto de uno de los problemas generalizados de América Latina: la corrupción. Para ese caso particular, dicho acto generó un fuerte desequilibrio en la gobernabilidad ejercida por el entonces presidente albero Fujimori y las organizaciones bajo su mando, en tanto factores como la credibilidad y, por ende, la legitimidad del gobierno perdió toda su capacidad. Para el caso de Bolivia, lo que desencadenó la crisis en su poder de gobernar, radica en asuntos, de raíz cultural, y que con los años se ha venido fortaleciendo, a pesar de los intentos del presidente Evo Morales por “homogeneizar” a Bolivia como nación indígena; el proceso de inclusión de todos los grupos étnicos, requiere de un proceso democrático y económico mucho más integral, y que hasta ahora, no se ha logrado concretar.

KCV: ¿Cree usted que la intervención de la OEA fue la más apropiada? ¿Por qué? ¿Por qué no?

VT: Antes de hablar de “qué tan apropiado o no” es el papel de la OEA en la resolución de conflictos en la región, es necesario entender que este tipo de organizaciones no pueden pretender pasar por encima de la legitimidad de cada una de las naciones. Si bien están diseñadas para actuar como una tercera parte, justa y mediadora, es en la voluntad de los países que deciden acercarse a ella, donde reside la decisión de solucionar sus crisis y si desean o no contar con su apoyo.

Dicho esto, y refiriéndome al caso peruano, es necesario resaltar que es en este momento histórico, en el que la OEA encuentra las herramientas necesarias para diseñar lo que se conoce como la Carta Democrática Interamericana, que corresponde a una serie de instrumentos jurídicos y conceptuales, que permiten a la Organización de Estados Americanos, intervenir diplomáticamente y de manera constante, ante una crisis democrática. En este sentido y ante lo que se estaba viviendo en Perú, la misión de la OEA que participó en el proceso de estabilización democrática, sirvió para ampliar los conceptos manejados en la Carta Democrática, al considerar nuevos escenarios de alteración democrática. Sin embargo, su rol en la resolución de la crisis no fue significativo.

Con respecto al caso boliviano, la participación de la OEA sirvió como garante para la oposición, en tanto permitió una revisión de la nueva constitución desde una perspectiva neutral, fundamentada en la Carta Democrática. Durante todo el proceso, la misión de la OEA insistió en la necesidad de establecer canales de comunicación entre el Gobierno y la oposición con el fin de alcanzar acuerdos, sin embargo, no se puede afirmar que fue gracias a dicha intervención que la crisis mermó.

KCV: ¿Cómo cambiaron las dinámicas del problema tras la entrada de la OEA? ¿A qué lo atribuiría?

VT: Para ambos casos es claro que la OEA interviene en pro de la construcción de canales de diálogo y resolución de conflictos, partiendo de lo estipulado por la Carta Democrática y, por

ende, aceptado por todos los pueblos miembros de esta organización. Si bien la OEA y su presencia en la zona, genera una cierta sensación de legitimidad en el proceso, y sobre todo de imparcialidad, argüir el éxito o fracaso de dichos procesos a la OEA, sería ignorar los procesos propios que se dieron en Perú y Bolivia y que fueron gEstados y aprobados por sus Gobiernos y poblaciones.

KCV: En este contexto, ¿cómo cree usted que la OEA contribuyó a la resolución del asunto? ¿Cuál fue su rol principal?

VT: Como dije anteriormente, el rol principal de la OEA es el de generar oportunidades de dialogo y puentes de comunicación. Más allá de eso, no puede generar otro tipo de resultados, ya que no puede anteponerse a la soberanía de los Estados.

KCV: ¿De qué forma usted cree que el organismo contribuyó a que los acuerdos firmados por las partes hayan perdurado en el tiempo?

VT: No creo que la OEA haya contribuido con la perdurabilidad de dichos acuerdos o a la solución definitiva de los problemas. Como ya he mencionado anteriormente, la OEA cumple un rol de mediador, es decir que crea espacios de dialogo y conciliación, partiendo de un acuerdo aceptado por las partes, que en este caso es la Carta Democrática. Por lo demás, y aun cuando la OEA establezca misiones de seguimiento, realice estudios y ejecute múltiples actividades, no está dentro de sus capacidades el tomar decisiones a nombre del Estado o de su población.

KCV: ¿Considera usted que la entrada del organismo a estos procesos fue crucial para la resolución del problema? ¿Por qué? ¿Por qué no? Si no fue el rol de la OEA, ¿qué fue lo crucial?

VT: A la hora de resolver cualquier tipo de crisis, lo único que se puede esperar es que las partes encuentren más puntos en común que en contra, y que estos sean capaces de mover la balanza a favor de un acuerdo conjunto. La OEA, para los casos de Perú y Bolivia, estableció los canales de comunicación y de dialogo – lo cual, por supuesto es vital para el proceso- pero no depende de esta organización imponer los acuerdos y mucho menos que las partes cumplan. Lo crucial de estos acuerdos corresponde a la voluntad política tanto de la población como de los Estados por ceder y encontrar un punto medio de acuerdo que atenúe la tensión política.

KCV: ¿Qué sugeriría a los organismos internacionales/OEA para cumplir un mejor rol en la resolución de conflictos intraestatales?

VT: El rol de la OEA debe continuar siendo neutral e imparcial, en la medida en la que la situación se lo permita. Como organismo de conciliación supraestatal, no posee la capacidad de intervenir y tomar decisiones arbitrarias sobre una situación en la región, pero si está en capacidad de brindar herramientas que hagan de tal situación más llevadera y no que empeoren las condiciones.

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA

FECHA: 27 de enero 2016

ENTREVISTADO: Profesor Thomas Legler, PhD

CARGO: Especialista en Relaciones Internacionales, Política y Desarrollo Latinoamericano, OEA/Sistema Interamericano. Actualmente es investigador en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

CASO DE ESTUDIO: Perú

DURACIÓN: 49'

NOMENCLATURA: (KCV) Kendra Carrión Vivar; (TL) Thomas Legler

KCV: Como le comenté en mi correo, yo quería que conversemos específicamente sobre el caso peruano. Mi primera solicitud es si usted puede describir brevemente la situación que llevó a Perú a esta crisis.

TL: Yo creo que, honestamente, los antecedentes, hay antecedentes a largo plazo y a corto plazo. A largo plazo hay la crisis del 92, del autogolpe de Fujimori y hubo una reacción de la OEA, y no solo la OEA sino una serie de organizaciones institucionales que universalmente condenaron el autogolpe. Sin embargo, las acciones de Fujimori eran tan poco graves domésticamente que, por sí solas, las instituciones como la OEA y las otras instituciones –CAN, Grupo de Río, etc.- no estaban en una condición para exigir mucho de Fujimori. Y bueno, hubo un intento para desarrollar un papel para la OEA, definiendo un papel en un nuevo proceso constituyente, pero la verdad fue un fracaso porque lo que ellos facilitaron era que Fujimori pudiera redefinir la Constitución a su medida para avanzar sus propios intereses a costa de otros dirigentes de la élite del Perú. Y bueno, a lo largo de la década de los 90 hubo un proceso paulatino de minar la democracia en el Perú y ya para el año 2000 se convierte en un problema muy serio. Violaciones de derechos humanos, chantaje de Montesinos, uso del aparato de inteligencia y hasta de las autoridades fiscales de Perú para coaccionar y chantajear a personas en el país, etc. Y dentro de ese marco, obviamente, violan su propia Constitución y pasan una legislación para permitir que Fujimori se lanzara por una tercera vez como candidato. Entonces, en ese contexto, o sea, se lanzan las elecciones más importantes para presidente. Y en la primera ronda, pues ya fue muy controvertida con el uso del Estado a favor de Fujimori. Para la segunda vuelta, pues obviamente quedó muy claro que Fujimori quería ganar las elecciones a toda costa. Y es muy interesante, la OEA y ciertas otras instituciones, National Democratic Institute de Estados Unidos y ciertos actores domésticos, por ejemplo la Secretaría de Derecho de Pueblos y distintos partidos políticos de oposición, pues hubo una convergencia de opiniones que “Oye, bajo estas condiciones, olvídale”, y obviamente Eduardo Stein emitió sus palabras famosas en una conferencia de prensa y dijo que no existían las condiciones según los estándares internacionales para elecciones libres y justas y anunció el retiro de la Misión de Observación Electoral de la OEA, eso a pocos días antes de la Asamblea General de la OEA en Windsor, entonces hubo un momento ahí de como fortuna o serendepia, cuando la agenda institucional de la OEA, es decir, su Asamblea General iba a tener lugar dentro de días de esta crisis. Entonces se presentó uno era de poner la situación en el Perú como la prioridad número uno de la agenda de Windsor, y bueno, ahí hubo una discusión, un debate último de tratar de definir un papel para la OEA con algunos países muy reticentes de fomentar algún tipo de intervención –los casos de México y Brasil, en particular-, Estados Unidos y Canadá buscando un papel mucho más fuerte, Argentina también, para la OEA, o sea para desarrollar una intervención en defensa de la democracia. Y el compromiso que salió era esta idea de que no podían hacer mucho para invalidar las elecciones de la segunda vuelta, pero bueno, el compromiso era “Ok, vamos a armar una conferencia de alto nivel bajo el mandato de Lloyd Axworthy, el canciller de Canadá, con un grupo de otros embajadores o representantes permanentes de la OEA” y ellos lograron crear esta idea de crear una presencia en el Perú que luego se convirtió en la Mesa de Diálogo, cuyo propósito era fortalecer la democracia en el Perú hacia el mediano y largo plazo. Entonces tenían que aceptar como parte del compromiso no tocar las elecciones, pero establecer una presencia en el país para ver cómo podían ir fortaleciendo la democracia post-elecciones. ¿Esto ayuda?

KCV: Por supuesto. Continúo con mis preguntas. Mi segunda pregunta iba relacionada con si la OEA, en el contexto del año 2000, para usted fue la mejor organización para tratar esta crisis o pudo haber foros que quizá otorguen mejores opciones para solucionar la crisis y promover la democracia en Perú.

TL: Yo creo que en el año 2000, ya en el marco de una proliferación de instituciones, y aquí podemos pensar en la OEA y en su creación de distintos instrumentos legales e internacionales o regionales para defender y promover la democracia: Resolución 1080, Protocolo de Washington, etc. Aquí había proliferación, pero también había proliferación en el sentido de Grupo de Río, Mercosur, que también contaban con sus propias cláusulas democráticas, entonces todas instituciones valoraron mucho esta idea de crear un escudo regional o subregional para defender las nuevas democracias, todavía bastante frágiles en la región. Pero dentro de estas instituciones me parece que los mismos jefes de Estado de la región prefirieron a la OEA, en términos de Betts, como la institución reforzada. O sea, líder entre iguales. Pero en otros casos como en Paraguay, en la crisis del 96 y luego del 99, hubo una coordinación muy interesante entre Mercosur y la OEA para exponer las amenazas contra la democracia en ese país. Y uno podría decir, bueno, en el caso de Perú también hubiera podido haber pasado algo parecido en el sentido de una reacción del Grupo de Río o de la CAN, en consulta y en coordinación con la OEA. Pero mira que yo creo que la misma agenda de la OEA se prestó para ser el actor que llegó primero al incendio. Porque tenían la concentración, el encuentro de los cancilleres en Windsor. Entonces, en términos diplomáticos hay un poco de lo pragmático: “Ah, mira, aquí tenemos una oportunidad para responder a esto, entonces vamos a aprovechar”. Y pasó algo similar en Venezuela en 2002 con el golpe contra Chávez, que los líderes del Grupo de Río estaban en la Cumbre en San José y ellos luego dieron instrucciones a la OEA, al Consejo Permanente de la OEA, de reunirse inmediatamente para atender la situación en Venezuela. Entonces mucho depende de quién tiene una cumbre, una reunión pendiente, cuáles son los primeros que pueden llegar. Pero lo importante en este contexto es el consenso entre las élites de los distintos países, entre los jefes de Estado, que valoraron mucho cierta visión de democracia – democracia representativa-, ciertas ideas económicas –el Consenso de Washington- y cierta idea de cómo deberían defender la democracia, en términos de Resolución 1080, Protocolo de Washington. Entonces esto explica un poco esta idea de que la OEA fuera la institución reforzada en un contexto de complejidad internacional, con otros actores institucionales.

KCV: Mi siguiente pregunta está ahora direccionada a si podemos decir que las dinámicas entre las partes convocadas a la Mesa cambiaron radicalmente luego de la intervención, de la llegada de la OEA.

TL: Aquí hay un matiz muy importante. En 2001 publicamos Andy Cooper y yo un artículo en Journal of Democracy. Eso causó una reacción, donde Cinthia McLinton, muchos la consideran la experta en política comparada más importante del Perú. Entonces ella reaccionó frente a nuestro artículo y la revista le permitió publicar una respuesta, una crítica a nuestro artículo. Pero nosotros, Andy y yo, sentimos que ella no entendió bien nuestro argumento. Nuestro argumento era matizado, no estábamos diciendo “Felicidades OEA ustedes resolvieron la crisis”, no. Lo que pasó más bien es que al principio el papel de la OEA era muy débil y muy precario. Pero vemos que después, fue el 28 de junio o de julio que Fujimori fue inaugurado para su primer término. Y al principio él pudo entrar a la Mesa de Diálogo desde una posición de fuerza, precisamente, podía dictar los términos. Y la oposición, los distintos representantes de oposición social, civil, etc, que estaban en la mesa, pues no pasó mucho ahí porque Fujimori no sentía mucha presión para llegar a acuerdos con ellos. Pero lo que pasó ahí más bien, dentro del país, los sucesos políticos transformaron la naturaleza de la mesa. Entonces la mesa cuando empiezan a surgir los escándalos con Montesinos, que es como en agosto, septiembre de ese año, de repente Fujimori ya no. Bueno, hay que mencionar Fujimori no participó directamente de la mesa, sino que tiene sus representantes. Pero los representantes no dicen nada que no quería Fujimori. Pero bueno, creo que el aspecto político en el país, con los nuevos escándalos, de repente Fujimori ya no

puede controlar la mesa. Al contrario, la mesa le ofrece a él que presida la mesa como su oportunidad para tratar de salvarse o mantenerse en el poder. Porque con todo el escándalo... Empieza a ofrecerse para llegar a acuerdos en la mesa con la oposición. O sea, señala su disposición para negociar con la oposición. Entonces ver cómo la situación cambia dramáticamente. Al principio él no tenía el más mínimo interés de negociar con la oposición, todo era como más para complacer a los medios para fines de credibilidad y legitimidad. Para decir "No, yo estoy dispuesto", pero no tenía ninguna intención de negociar. Pero cuando tenía su espalda contra la pared, de repente cambió mucho su disposición. Y en cuestión de unas pocas semanas, la OEA, la Mesa de Diálogo se convierte en un espacio donde se logró negociar una serie de cambios constitucionales y los roces políticos, que tenían un alcance importante. Entonces nuestro argumento matizado es no que la OEA salvó la democracia, sino que esta mesa, si no hubiera existido, contrafactualmente, probablemente el gobierno de Fujimori habría colapsado y quién sabe qué tipo de escenario político habría surgido después de su renuncia. En cambio, al tener la presencia de la OEA ahí tranquilamente en la forma de la mesa permitió lo que en inglés se llama *soft landing* para la crisis política. Es un poco el asunto, entonces, algo muy importante que nos gustó mucho en el caso de Perú, es bueno, ya antes de la mesa había como desde finales de los 90 un impulso en el país para tratar de fomentar el diálogo político. Y la mesa realmente retoma ese impulso para fomentar diálogo entre los actores políticos clave en el país. Luego en 2002 hay el acuerdo político nacional que realmente trae o institucionaliza esta valoración del diálogo político entre las élites políticas. Y eso es algo muy importante porque nunca llegó la polarización social al Perú en el nuevo milenio como llegó a países como Venezuela o Bolivia o Ecuador o hasta Honduras. Y en parte yo creo que ese es un legado parcial de la mesa. Por cierto, la mesa no es el único que aportó eso, pero que deja como un legado parcial la práctica y la valoración del diálogo nacional. Al mismo tiempo hay que reconocer que hay una crítica muy justa de esta tendencia del diálogo, que no es un diálogo societal, es un diálogo intraélite, es un diálogo sumamente elitista. Entonces ahí algo que yo siempre he cuestionado en términos domésticos es si estos procesos de diálogo que ha sabido fomentar la OEA si lo que logran hacer finalmente es pactos políticos entre élites que finalmente defienden el *statu quo* y no transforman la sociedad o con mayor justicia social.

KCV: Entonces claro, de lo que yo voy entendiendo es que más que nada la mesa y la OEA, porque en *Tale of Two Mesas*, de alguna forma la OEA tuvo algún marco para proponer los puntos de acuerdo. Pero, además de proponer los puntos o generar este contexto o este espacio en el que se pueda dialogar, a pesar que sean élites, ¿podríamos resaltar alguna otra contribución importante de la OEA? ¿Podríamos decir que su rol fue crucial?

TL: Bueno ya de espíritu de diálogo. O por lo menos diálogo intraélite, creo que eso es importante. Y yo creo que en el mismo país, en Perú, hay que apreciarlo porque luego viene después de Paniagua, viene Toledo y la popularidad de Toledo bajó en cierto momento a 8% pero no hubo una crisis política que habría pasado en el pasado, de quitarle a Toledo, poner un golpe de Estado o protestas en la calle. Y yo creo que es en parte porque lo que pasó en el año 2000 realmente implantó un poco esta idea de concertación política, o sea de dejar abiertos los canales de comunicación, etcétera. Pero si vamos a eso de crear la agenda o definir la agenda, mantener las líneas de comunicación abiertas, yo creo que esos son cosas claves. Cosas adicionales ya en este momento no se me ocurren.

KCV: Creo que esto me sirve por el momento. Le agradezco infinitamente, doctor.

TL: Bueno, no soy experto experto en el caso de Bolivia, sí sé algunas cosas y me gusta mucho lo que estás haciendo. Desgraciadamente elegiste otro caso para contrastar. ¿Ya empezaste con el caso de Bolivia?

KCV: Sí. Tuve una entrevista, pero no con un académico. Y lo que él resaltaba en el caso boliviano, él es boliviano también, entonces me hablaba de cómo, culturalmente, es normal llegar a un punto de muchísimo desgaste y aquí la OEA no tuvo realmente un rol como el que yo estoy viendo con usted, con Perú. Y ahí viene mi duda, justamente, si es por el surgimiento de nuevos actores y el giro progresista que se da en Sudamérica porque lo que estaba resaltando en el caso boliviano es que cuando se le llama a la OEA, se le llama porque es percibida como un actor favorable a la oposición, mientras que Unasur viene a ser el actor que, al menos desde la sociedad, se percibe como que fuera a legitimar la posición del gobierno de Morales. Entonces, todavía estoy madurando varias ideas que tengo.

TL: Yo tendría cuidado con uno de los supuestos ahí. La OEA no es necesariamente pro sociedad civil. Más bien yo creo que un hilo común entre la OEA y nuevas organizaciones como Unasur o ALBA o Mercosur es el interpresidencialismo. Son organizaciones que finalmente sirven los intereses particulares de los mismos jefes de Estado y de Gobierno. Ese fue el caso de la OEA al igual que en el caso de instituciones sudamericanas. Y la verdad otro hilo común ha sido, francamente, que la sociedad civil ha adquirido una incidencia la verdad simbólica. En el caso de la OEA, bueno, la OEA sí ha sido una de las que más logró crear reglamentos o reglas o políticas de inclusión y participación de sociedad civil. Entonces en las cumbres o las Asambleas Generales cada año abren espacio para organizaciones de la sociedad civil. Pero son esfuerzos simbólicos más que sustanciales. En el caso de organizaciones de América del Sur yo creo que hay mucha mitología, ocupan un papel importante en difundir esa mitología de la participación de actores no estatales en la toma de decisiones a nivel subregional o regional. La verdad yo diría que hasta son más excluyentes que la OEA, y eso no es porque tengo nostalgia por la OEA. Una organización como Alba, con toda la retórica sobre soberanía popular o del pueblo soberano y todo eso, finalmente la toma decisiones ocurre principalmente en las cumbres presidenciales. Pero yo te quiero ofrecer otras ideas. A mí me parece que Bolivia, todavía históricamente, es un punto donde vemos... Te voy a señalar otra. En el nuevo milenio, Brasil surge como potencia emergente y a partir de como 2005, si hay una crisis política en la región, los países sudamericanos acuden primero, es decir Brasil, y después con Estados Unidos y la OEA. O sea, simbólicamente hay una transición muy importante ahí, reconociendo la influencia creciente de Brasil y luego a partir de 2008 nace Unasur, pero todavía en la crisis de Bolivia vemos una, no sé si tanta coordinación, sino consulta, o sea líneas abiertas de comunicación cordiales, o por lo menos diplomáticas, entre Unasur y la OEA, en el contexto de la crisis de Bolivia. Entonces es un momento de cuatro caminos en donde todavía hay cierto reconocimiento del régimen de defensa colectiva de la democracia de la OEA, pero al mismo tiempo que Brasil y nuevos actores institucionales como la Unasur están esencialmente afectando su autonomía frente a Estados Unidos y la OEA.

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA

FECHA: 5 de marzo 2016

ENTREVISTADO: Profesora Jennifer McCoy, PhD

CARGO: Profesora Distinguida de Ciencia Política en Georgia State University. Fue directora fundadora del Instituto de Estudios Globales en esa institución y directora del Programa de las Américas del Centro Carter entre 1998 y 2015, lideró proyectos de fortalecimiento de la democracia, mediación y diálogo y cooperación hemisférica. Es especialista en democratización y polarización, mediación y prevención de conflictos, procesos electorales y observación electoral y política latinoamericana.

DURACIÓN: La entrevista fue respondida vía escrita en inglés.

NOMENCLATURA: (KCV) Kendra Carrión Vivar; (JMC) Jennifer McCoy

KCV: What characterized the National Dialogue in Perú (2000)?

JMC: As I recall, it started in response to the conflict over the 2000 elections, when the opposition boycotted the second round of the election and Fujimori won without challenge. It was initiated BEFORE Fujimori resigned from office and so some people attribute his departure to the OAS and the dialogue, though that was not actually the case.

KCV: In your opinion, was the OAS the most appropriate organization for this intervention? Why/Why not?

JMC: Yes, it was. At the time, the OAS had two different roles in Peru. First was the election observer mission led by Eduardo Stein, which took a strong and active role in criticizing the election conditions. Second was the Permanent Council of member states, which failed to condemn the elections and basically legitimized his mandate at the Windsor OAS meeting soon after the election, even though its own mission had pulled out before the second round of the election. The OAS was accepted by both sides to the dialogue, perhaps based on this dual role. Plus it was really the only organization available at the time, except perhaps the Rio Group, but the OAS had a bureaucratic infrastructure to provide support to an ongoing effort like the National Dialogue.

KCV: How did the dynamic between the conflict parties changed after the intervention of the OAS? How would you explain this change?

JMC: Not sure.

KCV: In this context, how do you think the OAS contributed to the resolution of this conflict? What was its main role?

JMC: Fujimori resigned because of internal events - the leaking of the Vladi videos that revealed the vast extent of blackmail and bribery of his government. The National Dialogue provided the setting to discuss the outcomes of this resignation and a smooth transition with an interim president and new elections. It continued for years after to provide a forum for all political parties to participate in national discussions (and perhaps continues today, I'm not sure).

KCV: In which ways do you think the OAS contributed to the sustainability of the final agreements?

JMC: Not sure.

KCV: Do you think that the intervention of the OAS was crucial to the resolution of the Peruvian conflict? Why/Why not?

JMC: It certainly helped, though perhaps was not a necessary condition. But I have talked with leading Peruvians who believe it was very important in providing the space for discussions among antagonistic parties.

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA

FECHA: 7 de marzo 2016

ENTREVISTADO: Alejandro Nató

CARGO: Mediador y especialista en gestión de conflictos públicos. Actualmente se desempeña como presidente del Centro Internacional para el Estudio de la Democracia y la Paz Social y, además, está a cargo de Gestión de Conflictos de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina.

CASO DE ESTUDIO: Bolivia

DURACIÓN: La entrevista fue respondida vía escrita.

NOMENCLATURA: (KCV) Kendra Carrión Vivar; (AN) Alejandro Nató

KCV: Según usted ¿cuáles fueron los motivos que llevaron a Perú y a Bolivia a las crisis políticas internas que vivieron en los años 2000 y 2008, respectivamente?

AN: Es un país donde los conflictos forman parte de su sistema de relación. Cuestiones étnicas, de clase y de lógicas de poder posicionaron a dos sectores en histórica pugna a una escalada inusitada. Bolivia está compuesta por 9 Departamentos con marcadas diferencias culturales e históricas donde se puede decir que hay un conglomerado social marcado en cada Departamento y cada uno de ellos podría ser un país distinto. A medida que fue avanzando el gobierno de Evo Morales se empezaron a marcar las diferencias con mayor profundidad. Algunas características que se pueden enumerar han sido y son:

- El proceso de cambio encarnado por el gobierno conlleva una base ideológica muy profunda donde la construcción del poder debe permear todas las estructuras de la vida política.
- dos pilares fundamentales se sostiene un esquema político gubernamental, a saber: a) la nacionalización de los hidrocarburos y b) la distribución de la tierra bajo la ley INRA (del Instituto Nacional de la Reforma Agraria).
- La construcción del poder con la presencia del antagonista, un enemigo unificante y permanente para que en base a causas épicas y totalizadores se estructure una base social propia y tenga una causa noble por la cual luchar.
- La movilización social a partir de alianzas estratégicas con los movimientos sociales (campesinos, indígenas, trabajadores, sindicatos, etc)
- La policía y las fuerzas militares bien ordenadas desde la conducción central del poder.
- Los precios de los productos hidrocarburíferos y mineros con una ecuación favorable para la exportación (Bolivia cuenta con una cuenca gasífera muy importante en la zona de Tarija que provee a Brasil y Argentina con precios muy favorables)
- Un ordenamiento de la economía en cuanto a las cuentas fiscales, reservas y cuidado del gasto público.
- Una economía informal integradora de puestos de trabajos informales
- Planes sociales de inclusión social destinados a los sectores más desfavorecidos (especialmente el Juancito Pinto: niños en edad escolar, Renta dignidad, adultos mayores y también planes para las mujeres embarazadas y otros). Estos planes aseguraron la alimentación a vastos sectores de la población vulnerable.

A partir de estos datos valorativos se podría plantear que el motivo es que cuestionaron desde la llamada media luna (Departamentos de Beni, Pando Santa Cruz y Tarija) la base de la centralidad del poder bajo la consigna de la autonomía para la media luna.

KCV: ¿Cree usted que la intervención de la OEA fue la más apropiada? ¿Por qué? ¿Por qué no?

AN: La colaboración de la OEA ha sido muy importante en el país. Por un lado con las observaciones electorales y la otra es el involucramiento político frente a los conflictos sin que ello se tome como una intromisión. Vale destacar que estaba en pleno auge la construcción del

ALBA con un sentido de competencia activa con la OEA. Ello debido a que desde los países progresistas de la Región se consideraba, (en especial: Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia) a este organismo como un instrumento funcional a Estados Unidos. La predisposición a abrir canales de diálogo ha sido uno de los ejes desde donde la OEA se posicionó en Bolivia y con otros organismos como la Unión Europea y Unasur se promovió el diálogo entre el gobierno central y la media luna.

Esto llevó a una escalada casi de ruptura y quiebre institucional. Muchos actores posicionados de modo muy fuerte frente al gobierno nacional. Entre ellos: los prefectos, los Comités Cívicos y las instituciones representativas de los Empresarios, también estuvieron muy activos algunas uniones juveniles de los departamentos de la Media Luna. Todos ellos se posicionaron casi en un combate abierto en términos separatistas frente al gobierno central. Había dos posibilidades, la confrontación abierta o el diálogo.

De allí partieron los esfuerzos para convencer a los actores a que la salida más apropiada era el diálogo fecundo. Este rol lo ha cumplido de modo muy activo la Representante Residente de Naciones Unidas en Bolivia.

KCV: ¿Cómo cambiaron las dinámicas del problema tras la entrada de la OEA? ¿A qué lo atribuiría?

AN: Bolivia es un país muy especial la OEA sola de por sí jamás hubiera podido intervenir. Tanto Insulza en su carácter de Representante de la OEA como Dante Caputo de la Secretaría Política de la OEA no se hubieran llevado nunca solos el rédito de la intervención, por ello el gobierno abrió el abanico de convocatoria a las Naciones Unidas, Unión Europea, las distintas iglesias, la OEA, la Unasur y algunos invitados especiales como los embajadores de algunos países de latinoamerica y en mi caso por el Centro Carter. La presencia de todos estos organismos permitió que el conflicto no se desmadrara y que cada vez que hubo algún conato de ruptura de diálogo estar allí implicó un sistema de contención para que todo volviera al cauce natural del diálogo

KCV: En este contexto, ¿cómo cree usted que la OEA contribuyó a la resolución del asunto? ¿Cuál fue su rol principal?

AN: He participado activamente de todos los encuentros que se realizaron en Cochabamba en carácter de Representante del Centro Carter y participé al igual que la OEA, las Iglesias, la Unión Europea, Naciones Unidas y la UNASUR de todo el proceso dialógico que se abrió en Cochabamba (17 días en un hotel) donde hubieron 4 reuniones centrales -por un lado Presidente vice y un par de Ministros y por el otro los cuatro prefectos de los Departamentos de la Media Luna y varias reuniones). También allí hubo trabajo de comisiones. Estimo que el rol de facilitación ha podido ser en la praxis por fuera de las 4 reuniones centrales. Se ha formado como una plataforma estratégica de contención para que todos siguieran participando de esos encuentros. Lo que es real que en los 4 diálogos centrales todos los organismos e invitados especiales estuvimos alrededor de la “!mesa de diálogo y negociación” pero no tuvimos un rol activo, simplemente contemplativo. No obstante los medios de comunicación al finalizar las reuniones recogían nuestras impresiones. En ese sentido estimo fundamental la presencia de Insulza y Caputo en Representación de la OEA en los momentos de mayor fricción.

¿Cuál fue su rol principal? Estar presentes acompañando el proceso. A todos los que formábamos parte de ese tercer lado el gobierno nos caracterizó como el cerco mortal del encuentro. Ese papel, más nuestra opinión en los medios y al poder conversar con los actores en un ámbito retirado, luego de las reuniones centrales y en las preliminares a esas reuniones, estimo que ha sido de vital importancia.

KCV: ¿De qué forma usted cree que el organismo contribuyó a que los acuerdos firmados por las partes hayan perdurado en el tiempo?

AN: Tanto Insulza como Caputo con su presencia robustecieron el espacio del tercer lado. En el momento de mayor crispación política y de tensión entre los actores puesto que había milicias populares que respondían al gobierno preparadas para entrar en Santa Cruz de la Sierra y que podría representar una guerra civil.

Todos le hemos planteado al gobierno que si no retiraban las fuerzas populares de allí nos retiraríamos del diálogo. El gobierno lo tomó a bien y desmovilizó. Esto creo que representa lo más importante de la presencia de organismos como la OEA en este tipo de conflictos.

KCV: ¿Considera usted que la entrada del organismo a estos procesos fue crucial para la resolución del problema? ¿Por qué? ¿Por qué no? Si no fue el rol de la OEA, ¿qué fue lo crucial?

AN: Fue trascendental que la OEA participara por su potencial simbólico y por ser parte de la presión mediática promoviendo un acuerdo entre los sectores en pugna, insisto compartiendo ese rol con otros actores.

KCV: ¿Qué sugeriría a los organismos internacionales/OEA para cumplir un mejor rol en la resolución de conflictos intraestatales?

AN: Mayor legitimación y presencia en materia de capacitación a actores claves para la prevención del conflicto y la articulación a los efectos de generar sistemas de alerta temprana. Estimo que el área de Resolución de Conflictos de la OEA debería tener mucha más presencia en los Estados parte con transferencia de recursos y gestando comunidades de práctica.

Lista de referencias

Adler, Emmanuel. 1997. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". *European Journal of International Relations*. Vol. 3, No. 3: 319-363.

Aggarwal, Vinod K. 1998. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting*. Ithaca: Cornell University Press.

Ain, Gastón. 2012. "Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica". Tesis para la obtención del doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Alda Mejías, Sonia. 2008. "La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones". *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*: 69-98. http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_OEA.pdf

Alice, Mauricio. 2003. "La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas". *Relaciones Internacionales*. No. 24: 1-12. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9826/Documento_completo.pdf?sequence=1

Allmand, Warren. 2002. "NGO Strategies for the next General Assembly of the OAS: A Canadian Perspective" *Understanding the Inter-American Democratic Charter Seminar*. http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/St-Fleur-Understanding-Inter-American_Democratic_Charter.pdf

Alzate, Carlos. 2004. "Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal en Bolivia?", *Cuadernos del Cendes*. Vol. 21, No. 56 (mayo-agosto): 83-103.

Arceneaux, Craig & David Pion-Berlin. 2005. *Transforming Latin America : The International and Domestic Origins of Change*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Arrighi, Jean Michel. "El papel de la Organización de los Estados Americanos en la Defensa de la Democracia". Documento de trabajo, Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf

Arugay, Aries y Gustavo Xavier Bonifaz Moreno. 2014. *Competing regionalisms? The role of the OAS and UNASUS in Bolivia's Constitution-Drafting Process*. Stockholm: International IDEA.

Atler, Karen & Sophie Meunier. 2009. "The Politics of International Regime Complexity" *International Regime Complexity*. Vol. 7, No. 1 (marzo): 13-24.

Banco Mundial. 2005. "Crecimiento anual del PIB: Bolivia". <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2015&locations=BO&start=1961&view=chart>

Baranyi, Stephen, Carmen Diana Deere & Manuel Morales. 2004. *Land and Development in Latin America: Openings for Policy Research*. Ottawa: International Development Research Centre and North South Institute.

Barnett, Michael & Martha Finnemore. 2004a. "The power of liberal international organizations". En *Power in Global Governance* de Michael Barnett y Raymond Duvall, 161-184. Cambridge: Cambridge University Press.

Barnett, Michael & Martha Finnemore. 2004b. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Basombrío, Ernesto de la Jara. 2001. "Lo bueno, lo malo, lo feo del papel de la OEA en la recuperación de la democracia en el Perú". *Ideele: Revista del Instituto de Defensa Legal*. No. 137: 71-74.

Bercovitch, Jacob & Richard Jackson. 2009. *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, methods and approaches*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Betts, Alexander. 2013. "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution". *Global Governance*. No. 19: 69-81.

Bloomfield, Richard. 1994. "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy-Regime", *Washington Quarterly*. Vol. 17, No. 2: 157-159.

Bohrt, Carlos. 2002. "Voto presidencial y voto uninominal en las elecciones de 2002". *Opiniones y Análisis*. No. 58: 119-186.

Borda, Sandra. 2012. *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR*. Buenos Aires: CRIES.

Bright, Jon. 2008. "Bolivia: Un choque nacional de mundos múltiples". *FRIDE* (agosto) : 1-10. http://fride.org/download/COM_Bolivia_National_Clash_ESP_aug08.pdf

British Broadcasting Company (BBC). 2016. *Qué es la Carta Democrática de la OEA y qué consecuencias puede tener para Venezuela*. Publicado el 1 de junio. http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/05/160531_venezuela_almagro_oea_que_es_carta_democratica_maduro_ps

Burt, Jo-Marie. 2011. *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Busso, Anabella. 1998. "La Organización de los Estados Americanos en las puertas del siglo XXI: un momento decisivo en la evolución del multilateralismo regional", *Relaciones Internacionales*, Año 8, No. 15. La Plata, (Junio-Noviembre): 293-298.

Calderón, Fernando & Eduardo Gamarra. 2003. "Crisis de inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia". *Colombia International*. No. 58 (Julio-diciembre): 90-123.

Cameron, Maxwell & Philip Mauceri. 2010. *Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. University Park, PA: Penn State Press.

Cameron, Maxwell. 2002. "Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas", Artículo presentado en la *Conference on the Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities*. Liu Institute of Global Issues, University of British Columbia, 12-13 noviembre. http://www.ceim.uqam.ca/pdf/construire_cameron.pdf

Cameron, Maxwell. 2010. "Political and economic origins of regime change in Peru". En *Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy* de Maxwell Cameron & Philip Mauceri. 37-69. University Park, PA: Penn State Press.

Canal Odicio, Klennie. "*La participación de las Organizaciones Internacionales en el proceso de Redemocratización del Perú entre 1992 y 2000*". Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Tesis, No. 14. : 1-171.

Carrión, Julio. 2006. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

CEDIB. 2007. *Por un balance de la Asamblea Constituyente*, Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia.

Collier, David & Steven Levitsky. 1997. "Research note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, Vol. 49, No. 3: 430-451.

Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz. 1945. "Acta de Chapultepec". 21 de febrero al 8 de marzo. <http://constitucionweb.blogspot.com/2009/11/acta-de-chapultepec-firmada-por.html>

Cooper Andrew & Thomas Legler. 2006. *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Cooper, Andrew & Thomas Legler. 2001. "A Model for the Future?" *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 4. Octubre: 123-136.

Cooper, Andrew & Thomas Legler. 2005. "A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela". *Global Governance*. Vol. 11, No. 4 (octubre-diciembre), pp. 425-444.

Cotler, Julio. 2000. "La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia". En: *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, de Julio Cotler y Romeo Grompone. 17-76. Lima: IEP Ediciones.

Covarrubias, Ana. "No intervención versus promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano". En *Sistema interamericano y democracia* de Arlebe B. Tichner (Comp): 51-64. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Creswell, John. 2009. *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. California: Sage.

Cuentas, Mira. 2012. "Entrevista". En: *Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica* de Gastón Ain. Tesis para la obtención del doctorado en Ciencia Política Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Cuya, Esteban. 1999. "La dictadura de Fujimori: marionetismo, corrupción y violaciones de los derechos humanos". Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. <http://www.derechos.org/diml/doc/cuya4.html>

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera Rivera & Aldo Panfichi. 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, Peter. 2009. *International Organisations: Their Role in Conflict Management*. Copenhagen. Royal Danish Defence College.

Deheza, Grace Ivana. 2008. "Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 28, No. 1: 61-69.

Diamint, Rut. 2000. "Evolución del sistema interamericano: entre el temor y la armonía". En *Sistema interamericano y democracia* de Arlene B. Tickner (Comp.) 1-25. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2000.

Domínguez, Jorge. 1998. "The Americas: Found, and Then Lost Again". *Foreign Policy*. No. 112 (otoño) : 125-137.

Eisenmann, Roberto. "For a Panamanian, hope and tragedy", artículo publicado en The New York Times el 21 de diciembre de 1989, página A31.

El Comercio. 2012. "El vladivideo que marcó el fin del régimen de Fujimori, doce años después", artículo publicado el 14 de septiembre de 2012.

El Tiempo. 1995. "OEA respalda la visión Gaviria", artículo publicado el 9 de junio de 1995.

Elaine de Melo, Xavier. 2010. "A Unasul e a OEA na resolucao de conflitos sul-americanos" Tesis para la obtención del título de Especialista en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia. http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1039/1/2010_ElaineMeloXavier.pdf

Espinoza, Claudia. 2003. "Hacia la revolución legal de Bolivia". *Empresas políticas*. Año 4, No. 8: 137-149.

Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, y Robert Putnam. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.

Farer, Tom. 1993. "Défense collective de la démocratie dans un monde d'états souverains : perspectives pour l'hémisphère occidental" *Centre International de droits de la personne et du développement démocratique*.

Farer, Tom. 1996. "Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere". en *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas* de Tom Farer (ed.): 1-25. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Fawcett, Louise & Monica Serrano. 2005. *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. New York: Palgrave Macmillan.

Ferguson, Peter A. 2002. "The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities" *Conferencia sobre la Carta Democrática Interamericana en Vancouver, Canadá*. 12-13 noviembre. http://www.focal.ca/pdf/OAS_Ferguson-UBC_Inter-American%20Democratic%20Charter%20rapporteur%20report%20April%202003.pdf

Fierke, Karim Marie & Knud Erik Jorgensen. 2001. *Constructing International Relations: the next generation*. Armonk, NY: M.E Sharpe, Inc.

Fierke, Karin Marie. 2010. "Constructivism". En *International Relations Theories: Discipline and diversity*. 3ra edición, de Tim Dunne, Milja Kurki & Steve Smith. 187-204. Oxford: Oxford University Press.

Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink. 2000 "International Norm Dynamics and Political Change". En: *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* de Peter Katzenstein, Robert Keohane & Stephen Krasner. 247-278. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Fisher, Simon, Dekha Ibrahim Abdi, Jawed Ludin, et al. 2000. *Working with conflict. Skills and Strategies for action*. Chicago: University of Chicago Press.

Freedom House. 2002. *Freedom in the world: Peru*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/peru>

Fuente, Manuel de la. 2002. "Del reino del neoliberalismo a la insurgencia de los indígenas y campesinos: la posibilidad de construir una nueva Bolivia". *Observatorio Social de América Latina*. No. 8 (septiembre): 83-122.

Gallardo, Vanessa. (Politóloga boliviana), en conversación con la autora, 23 de mayo de 2016.

Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: PRIO.

Galtung, Johan. 2000. "Direct, Structural and Cultural Violence" en *The Oxford International Encyclopedia of Peace* de Nigel J. Young. 312-316. Oxford: Oxford University Press.

García Linera, Álvaro. 2003. "Crisis estatal y muchedumbre". *Observatorio Social de América Latina*. No. 10, (enero-abril): 53-60.

García Montero, Mercedes. 2001. "La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico". *América Latina Hoy* Vol. 28. : 49-86.

Gaviria, César. 1998. “Discurso de César Gaviria Trujillo, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos en la Instalación de la “Conferencia de las Américas” (5 de marzo) https://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=02-0208

Gaviria, César. 2004. “César Gaviria Trujillo, Secretary General of the Organization of American States at the Opening Session of the Thirty-fourth regular session of the General Assembly of the Organization of American States” (6 de junio) http://www.oas.org/en/media_center/speech.asp?sCodigo=04-0103

Graham, John W. 2002. “A Magna Carta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections” *Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)* http://www.channelingreality.com/nau/magna_carta_of_Americas.pdf

Grbich, Carol. 2009. *Qualitative Data Analysis: an introduction*. Thousand Oaks, CA, Sage.

Heine, Jorge & Brigitte Weiffen. 2014. *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. New York: Routledge.

Herz, Mônica. 2002. “El papel de la OEA en la seguridad continental”. *Papeles*. No. 80 : 43-52

Herz, Mônica. 2011. *The Organization of American States (OAS)*. New York: Routledge.

Hopf, Ted. 1998. “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”. *International Security*. Vol. 23, No. 1: 171-200.

Horowitz, Betty. 2010. *The Transformation of the Organization of American States: A multilateral framework for regional governance*. New York: Anthem Press.

Iamamoto, Sueas. 2013. *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad*. Lima, Tribunal Supremo Electoral.

Ishikawa, Junko. 2004. *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Oficina Internacional del Trabajo. http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos_clave_del_DS_nacional.pdf

Jackson, Richard. 2009. “Constructivism and Conflict Resolution”. En *The SAGE Handbook of Conflict Resolution* de Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk & William Zartman. 172-190. London. SAGE Publications Ltd.

Jaime, Juan Cruz. 2006. “Actualidad de la seguridad hemisférica”. *Boletín de Difusión Académica*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4523-001_g.pdf

Käss, Susanne & Iván Velázquez Castellanos. 2009. *Reflexión crítica a la nueva constitución política del Estado*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Katzenstein, Peter, Robert Keohane & Stephen Krasner. 2000. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Kaufman, Susan. 1987. "A flaw in the Latin Plan", Artículo publicado en The New York Times el 12 de agosto, página A23.

Kenney, Charles. 1998. "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992". *PostData*. No. 3-4 (agosto) : 329-357.

Knox, Paul. 2001. "Locking in Democracy", publicado en The Globe and Mail, el 21 de abril, página A17.

Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*. Vo. 36. No. 2: 185-205.

Kratochwil, Friedrich. 1992. "International Order and Individual Liberty: A critical examination of "Realism" as a Theory of International Politics", *Constitutional Political Economy*, Vol 3: 29-50.

La Jornada. 2000. "Llega Montesinos a Panamá; reitera Fujimori apoyo a militares", artículo publicado el 25 de septiembre de 2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/09/25/031n1mun.html>

La Nación. "Gobierno y oposición inician diálogo en Perú", artículo publicado el 21 de agosto de 2000. http://www.nacion.com/ln_ee/2000/agosto/21/ultima4.html

Lagos, Enrique & Timothy Rudy. 2004. "In Defense of Democracy", *The Inter-American Law Review*, Vol. 35, No. 2: 283-309.

Lazarte, Jorge. 2005. *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del presente. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*. La Paz: Plural.

Lazarte, Jorge. 2009. "Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias". En *Del conflicto al diálogo: una mirada hacia el futuro* de Carlos Romero, Carlos Böhrt y Raúl Peñaranda.52. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington. United States Institute for Peace.

Lederach, John Paul. 2008. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC. United States Institute for Peace.

Legler, Thomas, Sharon F. Lean & Dexter S. Boniface. 2007. *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Legler, Thomas. (Especialista en Relaciones Internacionales y Sistema Interamericano. Investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México), entrevista con la autora, 27 de enero de 2016.

- Legler, Thomas. 2003. "Peru then and now: The Inter-American democratic charter and Peruvian democratization". *Canadian Foreign Policy Journal*. Vol. 10, No. 3 : 61-73.
- Levinger, Matthew. 2013. *Conflict Analysis: Understanding Causes, Unlocking Solutions*. Washington, DC: United States Institute for Peace.
- Levitt, Barry. 2005. "A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter", *Latin American Politics and Society*, Vol 48, No. 3: 93-123.
- Lutz, Ellen & Kathryn Sikkink. "The International Dimension of Democratization and Human Rights in Latin America". En *Democracy in Latin America: (Re) Constructing Political Society* de Manuel Antonio Garretón y Edward Newman. Tokio: United Nations University Press.
- Mace, Gordon & Louis Bélanger. 1999. "Hemispheric Regionalism in Perspective" en *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism* de Gordon Mace y Louis Bélanger: 1-16. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Maíz, Ramón. 2007. "Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso". *Revista SAAP*, (agosto): 11-54.
- Mauceri, Philip. 1995. "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru". *Latin American Research Review*. Vol. 30, No. 1: 3-37.
- Mayorga, Fernando. 2008. "El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia". En *Tendencias políticas actuales en los países andinos* del Center for Integrated Area Studies. 21-39. Kyoto: Kyoto University.
- McClintock, Cynthia. 2000. "The United States and Peru in the 1990s: Cooperation with a critical caveat on democratic standards". Documento de trabajo, Departamento de Ciencia Política, The George Washington University. https://www.gwu.edu/~clai/working_papers/McClintock_Cynthia_06-00.pdf
- McCoy, Jennifer. (Exdirectora del Programa de las Américas del Centro Carter), entrevista con la autora, 5 de marzo de 2016.
- Mesa Gisbert, Carlos. 1992. "Bolivia. Municipales 91: neoliberalismo vs. Populismo". *Nueva Sociedad*. No. 117 (enero-febrero): 15-19.
- Meza Salazar, Sergio. 2002. "La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana". *Agenda Internacional*. Año VII. No. 16: 97-122.
- Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham & Tom Woodhouse. *Contemporary Conflict Resolution*. Tercera Edición. Cambridge: Polity Press.
- Miles, Matthew & Michael Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. London: SAGE.

- Milet, Verónica. 2004. "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional". *Pensamiento Propio*. Año 9. No. 19. (enero-junio) : 143-178.
- Milet, Verónica. 2011. "El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos. Nuevas estructuras y nuevos desafíos" en *De la ONU al ALBA: prevención y conflictos y espacios de participación ciudadana* de Andrés Serbin (Coord.): 97-124. Editorial ICARIA, CRIES, 2011.
- Mohd Noor, Khairunneezam. 2008. "Case Study: A Strategic Research Methodology". *American Journal of Applied Sciences*. Vol. 5. No. 11: 1602-1604.
- Molina, George Gray. 2008. *Bolivia's Long and Winding Road*. Washington, DC: The Inter-American Dialogue.
- Montoya, Roberto. 2001. "El fin de la era Fujimori". *Tempo Exterior*. No. 2 (enero junio). http://www.igadi.org/arquivo/te_se02/a_fin_da_era_fujimori_es.htm
- Moore, Gregory. 2007. "Research Methods for International Relations Studies: assembling an Effective Toolkit". 48 Annual International Studies Association Conference: 3-26.
- Muñoz Pogossian, Betilde. 2008. *Electoral rules and the transformation of Bolivian politics: the rise of Evo Morales*. New York: Palgrave Macmillan.
- Muñoz, Heraldo & Mary D'Leon. 1998. "The Right to Democracy in the Americas", *Journal of Inter-American Studies & World Affairs*, Vol. 40, No. 1: 1-14.
- Muñoz, Heraldo. 1993. "The OAS and Democratic Governance". *Journal of democracy*. (Julio): 29-38.
- National Democratic Institute (NDI) & Centro Carter. 2000. *Peru elections 2000*. Reporte final del proyecto de monitoreo del NDI/Centro Carter. <https://www.cartercenter.org/documents/292.pdf>
- Nató, Alejandro. (Mediador y especialista en gestión de conflictos públicos), entrevista por la autora, 7 de marzo de 2016.
- Omaña, Rebeca. 2005. "La Mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) como instrumento de promoción de la democracia. El caso venezolano 2002-2003", Tesis para la obtención de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Mención Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2448/1/T0342-MELA-Oma%C3%B1a-La%20mediaci%C3%B3n%20de.pdf>
- Onuf, Nicholas. 1998. "Constructivism: A User's Manual" en *International Relations in a Constructed World* de Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf y Paul Kowert (eds.) 58-78. Armonk, New York, M.E. Sharpe, Inc.

Organización de las Naciones Unidas. 2010. *Diálogo Participativo: Hacia una sociedad estable, segura y justa para todos*. Nueva York: United Nations Publications.

Organización de los Estados Americanos. 1948. “Carta de la Organización de los Estados Americanos” http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm

Organización de los Estados Americanos. 1990. “Orden Ejecutiva No. 90-3. Asunto: Unidad para la Promoción de la Democracia”. <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EX-OR-90-3s.htm>

Organización de los Estados Americanos. 1991. “AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Democracia Representativa” <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

Organización de los Estados Americanos. 1992. “Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56) “Protocolo de Washington”” http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm

Organización de los Estados Americanos. 1995. “Resumen Ejecutivo Observación Electoral Perú 1995”. http://www.oas.org/sap/publications/1995/moe/peru/doc/pbl_executive_summary_95_spa.pdf

Organización de los Estados Americanos. 2000a. “AG/RES. 1753 (XXX-O/00). Misión del Presidente de la Asamblea General y del Secretario General de la OEA al Perú”. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1753_xxxo00.htm

Organización de los Estados Americanos. 2000b. “Primer Informe Provisional sobre la Misión a Perú presentado a los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA por el Presidente de la Asamblea General en el Trigésimo Período Ordinario de Sesiones y el Secretario General”. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%202000/julio00/0721-139.htm>

Organización de los Estados Americanos. 2001. “Carta Democrática Interamericana” <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>

Organización de los Estados Americanos. 2008. *Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes*. Strömsborg: IDEA Internacional.

Organización de los Estados Americanos. 2011. *La Organización de los Estados Americanos: Paz, Democracia y Resolución de Conflictos*. https://www.oas.org/sap/peacefund/publications/TheOASPeaceDemocracy_andConflictResolution.pdf

Organización de los Estados Americanos. 2016. “Buenos oficios en Bolivia”. <http://www.oas.org/es/sap/secretaria/Bolivia.asp>

Ortuño, Armando. (Exasesor Senior del PNUD durante el Diálogo Nacional de Bolivia), entrevista por la autora, 19 de enero de 2016.

Palmer, David Scott. 1992. "Perú 1992: La sorpresa de abril de Fujimori". Trabajo presentado para el Council on Foreign Relations, "The Peruvian Crisis: The Institutional Coup and its Consequences". <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15445/15898>

Perina, Rubén. 2001. "El Régimen Democrático Interamericano: el papel de la OEA" en *Sistema Interamericano y Democracia* de Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Philips, Tony. 2008. "The Bolivian Crisis, the OAS, and UNASUR". CIP Americas Program.

Pignatta, María Eva. 2008. "Organizaciones Internacionales y democracia. El caso de la Organización de los Estados Americanos a partir de los años noventa", *IV Congreso de Relaciones Internacionales*.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/41051/Documento_completo.pdf?sequence=1

Polarolo, Gonzalo Miguel. 2011. "La OEA y su fracaso en la defensa de la democracia en el siglo XXI", *Revista de Ciencia Política*, No. 12.
<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num13art2.php>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia*.

Putman, Robert. 1998. "Diplomacy and domestic politics; the logic of two level games". *International Organization*. Vol. 42, No. 3: 427-460.

Rabe, Stephen G.. 2004. "¿Es importante para Latinoamérica la contienda George W. Bush-John E. Kerry?". En: *Las elecciones de los Estados Unidos y el impacto global* de Luis Savino (Comp.). Buenos Aires: Centro de Estudios Americanos.

Ramis, Neus. 2010. "La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción", *ICIP Working Papers, Institut Català Internacional per la Pau*.
http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxiu/wp10_7_cas t.pdf

Riding, Alan. 1988. "In Latin America, Noriega is a principle", Artículo publicado en The New York Times el 24 de abril, página 3.

Rodríguez Olivari, Denisse. 2014. *The role of the Organization of American States in Promoting Democracy*. Stockholm: International IDEA.

Romero, Carlos, Carlos Böhr & Raúl Peñaranda. 2009. *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

Romero, Salvador. 2003. *Geografía Electoral de Bolivia*. 3ra edición. La Paz: Fundemos.

Ruggie, John. 1989. "International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method". En *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s* de James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel. 21-36. Lexington: Lexington Books.

- Russell, Roberto. 2003. “La política de los Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el Sur” en *América Latina en un entorno global en proceso de cambio* de Guadalupe Paz y Riordan Roett. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Sagasti, Francisco & Fernando Prada. 2005. “Los procesos de diálogo social en Perú”. En *Diálogo Social en América Latina*, editado por Ada Piazzese y Nicolás Flaño. 93-116- Washington, DC. IDB Bookstore.
- Salaverry, Jorge. 2008. “Unasur, la OEA y el conflicto boliviano”. Documento de trabajo, Fundación Ciudadanía y Valores.
http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1222777293_unasur_la_oea_y_el_conflicto_boliviano.pdf
- Sanahuja, José Antonio. 2011. “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”. *Pensamiento Propio*. Año 16. (enero-junio): 115-158.
- Sánchez, Rubén, Juan Carlos Ruiz, Stéphanie Lavaux, et al. 2005. *El Círculo de Colombia : Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Santa Cruz, Arturo. 2013. *International election monitoring, sovereignty and the Western Hemisphere: The Emergence of an International Norm*. New York: Routledge.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Seidman, Irving. (2013). *Interviewing as Qualitative Research*. New York, Teachers College Press.
- Serbin, Andrés. 2009. “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”. *Nueva Sociedad*. No. 219 : 145-156.
- Shaw, Caroline M.. 2004. *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sikkink, Kathryn. 1997. “Reconceptualizing sovereignty in the Americas: Historical precursors and current practices”, *Houston Journal of International Law* Vol. 19, No. 705: 705-724.
- Snyder, Jack L. y Robert Jervis. 1993. *Coping with Complexity in the International System*. Pew Studies in Economics and Security. Boulder: Westview Press.
- Soria Luján, Daniel. 2014. “La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Vol. 1, No. 1 : 55-76.
- Soto, Yadira. 2004. “The Role of the Organization of American States in Conflict Prevention”. En *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions*. Vol. 1 de Albrecht Schnabel y David Carment: 223-262. Lanham: Lexington Books.

Sprinz, Detlef & Yael Wolinsky-Nahmías. (eds.). 2004. *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Michigan: The University of Michigan Press.

Stoessel, Soledad. (Socióloga), en conversación con la autora, 19 de mayo 2016.

Stokes, Susan. 1996. "Peru: The Rupture of Democratic Rule". En: *Constructing Democratic Governance: South America, Vol. 2* de Jorge Domínguez & Abraham Lowenthal. 58-71. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Tanaka, Martín. 2000. "Perú. Elecciones-2000 y los conflictos poselectorales". *Nueva Sociedad*. No. 169 (septiembre-octubre)

Tanaka, Martín. 2008. "Las protestas sociales en Perú, entre el fujimorismo y la "transición democrática" (1995-2004). En *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*. 113-139. Lima: Institut français d'études andines.

Tickner, Arlene. 2000. *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Santiago: Centro de Estudios Internacionales

Torrico, Mario. 2006. "El triunfo de Evo Morales: una visión histórica". *Dossier*. No. 25: 59-79.

Torrijos, Vicente. 2014. "Buenas intenciones: La OEA y los conflictos Hemisféricos". *Diálogo Político* (diciembre): 109-128.

Torrijos, Vicente. Torrijos (Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Colombia), entrevista con la autora, 20 de enero de 2016.

Toulmin, Stephen. 1972. *Human Understanding*. Oxford: Clarendon Press.

Tran, Mark. 2000. "Peru risks isolation over one-candidate election", artículo publicado en The Guardian el 26 de mayo de 2000. <https://www.theguardian.com/world/2000/may/26/marktran>

Uggla, Annika Mokvist. 2010. "Bolivia: Un año de consolidación". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30, No. 2: 191-211.

Uggla, Frederik. 2009. "Bolivia: Un año de vivir peligrosamente". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 29, No. 2: 247-273.

Urioste, Miguel. 2004. "Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos y el nuevo protagonismo de las FFAA". *Observatorio social de América Latina*. No. 13 (enero-abril): 153-163.

Vacaflares, Carlos & Pilar Lizárraga. 2005. "La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia". *OSAL*. No. 17: 21-31.

- Valencia Agudelo, Germán Darío. 2008. “Bolivia, 2003-2008: un período de profundas transformaciones políticas y económicas”. *Perfil de Coyuntura Económica*. No. 12 (diciembre): 179-202.
- Velasteguí Herrera, Marcela. 2002. “La Nueva Visión de la OEA: entre la continuidad y el cambio”. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Verdesoto, Luis. 2000. “Bolivia, la otra que quiero y que empezaba a desconocer: reflexiones en torno al informe de desarrollo humano en Bolivia 2000”. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*. No. 26 (diciembre): 57-66.
- Verdesoto, Luis. 2005. *El proceso constituyente en Bolivia*. La Paz: Plural-ILDIS.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Washington Office on Latin America (WOLA). 2000. “Deconstructing democracy: Peru under Alberto Fujimori”, document de trabajo, WOLA. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Peru/past/peru_deconstructing_democracy_fujimori_eng.pdf
- Weiffen, Brigitte, Leslie Wehner & Detlef Nolte. 2013. “Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR”. *International Area Studies Review*. Vol. 14, No. 4. : 370-389.
- Wendt, Alexander. 1987. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*. Vol. 41, No. 3: 335-370.
- Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization*. Vol. 46, No. 2: 391-425.
- Wendt, Alexander. 1994. “Collective Identity Formation and the International State”. *The American Political Science Review*. Vol. 88, No. 2: 384-396.
- Whitehead, Laurence. 2001. “Three International Dimensions of Democratization”. En: *The International Dimensions of Democratization: Europe and The Americas* de Laurence Whitehead. 26-54. New York: Oxford University Press.
- Young, Oran. 1996. “Institutional linkages in international society: Polar perspectives”. *Global Governance*. Vol. 2, No. 1: 1-24.
- Zehfuss, Maya. 2002 *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.