

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

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

VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS

Aldo Olano Alor

Bogotá, octubre /1995

FLACSO - Biblioteca

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS

TESIS

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

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

CANDIDATO: ALDO OLANO ALOR

ASESOR: RAUL CARRERA

SANTAFE DE BOGOTA OCTUBRE DE 1995

INDICE

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

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

INTRODUCCION

El estudio que a continuación presento se enmarca en lo que en el análisis de política exterior, se le define como "**Proceso de Toma de Decisiones**". El tema de la investigación se centra en las decisiones que el gobierno del Perú encabezado por Alberto Fujimori, toma para enfrentar una guerra interna y en donde se le plantean desde el exterior una serie de medidas que conduzcan a un permanente respeto por los derechos humanos. Las exigencias tienen distintos orígenes, pero las fundamentales por su participación en los debates que se establecen, son los que proceden de instituciones estatales, en los casos que estudio son el Departamento de Estado y el Congreso de los Estados Unidos más las distintas agencias que los conforman, mediados por las informaciones que proveen y demandas que plantean organismos no gubernamentales como Amnistía Internacional, Americas Watch y Washington Office Latin America (WOLA).

Las demandas que vamos a revisar se originaron en el escaso respeto que se le tienen a los valores que tratan de configurar un régimen internacional, del cual el Estado peruano forma parte merced a la aceptación de los principios fundamentales contenidos en las cartas fundacionales de los organismos multinacionales a los que pertenece: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organización de los Estados Americanos (OEA). Por tal motivo, en los últimos tiempos y con la consolidación de una serie de

regímenes democráticos en América Latina, los derechos humanos y el respeto que ellos se merecen integran las agendas de política exterior de los principales y más importantes Estados del mundo; el estudio revisa Estados Unidos y su política exterior hacia América Latina, y se constituyen como elementos a ser tomados muy en cuenta en los apoyos que se otorgan a los procesos de reforma económica e institucional, que se vienen llevando adelante en varios países de la región. La política exterior peruana, por lo tanto, puedo afirmar que en un primer momento se nuclea alrededor de un objetivo mayor que es lograr la reinserción en un régimen internacional consolidado; el sistema financiero internacional, y así obtener un explícito reconocimiento en el Nuevo Orden Mundial.

Las decisiones políticas necesarias para la implementación de la estrategia de guerra contrasubversiva, se proyectaron a nivel internacional generando así coyunturas sumamente difíciles para el actual gobierno del Perú. Este, por tales motivos, se ve obligado a tomar en cuenta las presiones que se ejercen o los llamados que se le hacen en un doble sentido: el internacional y el nacional. He considerado estudiar dos casos relevantes para observar como interactúan los niveles que he mencionado y como en coyunturas políticas y económicas diferentes, conducen a dos decisiones opuestas. El estudio, en tal sentido, trata de comparar distintos modelos elaborados para comprender el proceso de toma de decisiones con los procesos político y económicos habidos en el Perú durante el gobierno de Fujimori, para aceptar o rechazar las exigencias

provenientes del exterior.

El primer caso en estudio se ubica temporalmente entre julio y octubre de 1991, y me indica como ante las condiciones de precariedad económica y de latente crisis política, éstas permitieron incrementar las condiciones de vulnerabilidad y se optó por aceptar la serie de sugerencias destinadas a mejorar la situación de los derechos humanos en el Perú. El objetivo aquí era acceder a los beneficios que otorga el gobierno de Estados Unidos mediante la Ley de Ayuda Exterior, aquella que permite entregar ayuda económica y asistencia militar, y se trata de realizar el aspecto simbólico que tiene la entrega de dicha ayuda. Es necesario hacer mención tal decisión se produjo en medio de lo que he definido como la **"profundización del ajuste estructural"**. El cuestionamiento a la entrega de tal ayuda y el posterior debate que se establece en los medios decisores de política exterior norteamericanos, en este caso el Congreso, condicionaron una política de aceptación de las recomendaciones para mejorar la observancia y vigilancia de los derechos humanos.

El segundo caso en estudio se ubica entre abril y mayo de 1994, y sucede en condiciones de una relativa estabilidad política y económica. La estabilidad política se logra con la consolidación de Fujimori en la dirección del gobierno luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, mientras que la estabilidad económica se venía consiguiendo gracias a los logros que en las principales

variables macroeconómicas se venían teniendo desde fines de 1993. A esto último se le sumaban los avances que el proceso de reinserción en el sistema financiero internacional había logrado. Los planes reeleccionistas del Presidente adquirirían un nivel de legitimidad mayor en tanto las condiciones económicas del país mejoraban y se continuaba deteriorando la relación de los partidos políticos con la sociedad civil. En este segundo caso y ante la realización de un operativo contrasubversivo en gran escala, el "Operativo ARIES", el Departamento de Estado de los EEUU le sugiere al gobierno peruano un respeto por los derechos humanos de la población civil residente en la zona de conflicto, el Alto Huallaga, y la respuesta ante tal sugerencia fue de negativa en aceptarla.

En ambos casos, los elementos mediadores en las discusiones suscitadas, serán los organismos no gubernamentales defensores y promotores de los derechos humanos actuantes a nivel nacional e internacional. En tal sentido, la investigación nos muestra como estos organismos han logrado constituirse como interlocutores y grupos de presión de los gobiernos e instituciones multinacionales con capacidad de interponer demandas, ante los gobiernos que persisten en la violación de los derechos humanos. En los dos casos que he estudiado se toma en cuenta la política exterior del gobierno de Estados Unidos hacia el Perú; en el primero se revisa el ordenamiento jurídico para decidir sobre la viabilidad de entregar ayuda económica y asistencia militar al gobierno peruano,

y en ambos casos el respeto por los derechos humanos se constituyó como uno de los principios ordenadores de las relaciones entre Estados.

En tal sentido, habiendo presentado el tema de la investigación y los casos que me he propuesto estudiar; ambos considerados como relevantes dentro de la problemática señalada, paso a mencionar la hipótesis central:

Los Organismos no Gubernamentales que desarrollan su trabajo en el campo de la promoción y defensa de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, influyen de una manera relativa en el proceso de toma de decisiones que en política interna, específicamente en el campo de la lucha contrasubversiva, realiza el actual gobierno del Perú.

Esta hipótesis no podría ser entendida en su totalidad, si es que no la relacionamos con la hipótesis secundaria que indica que:

La política exterior de los Estados Unidos se formula teniendo en cuenta las opiniones e informaciones que los Organismos no Gubernamentales, de promoción y defensa de los derechos humanos, les hacen llegar a las instancias decisoras e implementadoras de su política exterior.

CAPITULO I

LAS CONDICIONES PARA UNA POLITICA EXTERIOR DEPENDIENTE

LA REINSERCIÓN ECONOMICA Y LA CRISIS POLITICA

El año de 1991 se puede considerar como de mucha importancia para el gobierno de Alberto Fujimori. Esto lo decimos en razón de la crítica situación por la que venía atravesando el país en dos aspectos importantes de la vida nacional: la crisis económica y la crisis política. La crisis económica trató de ser revertida con la profundización del ajuste estructural, hecho que significaba un recambio en las personas que conducían el programa como en las medidas de corto y mediano plazo que se tomaron; la crisis política, en cambio, no pudo ser solucionada sino hasta el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

La profundización del ajuste estructural, se inicia con la llegada de Carlos Boloña al Ministerio de Economía y Finanzas y la puesta en marcha de importantes cambios en el ordenamiento legal del país. Carlos Boloña puede ser considerado como integrante de las nuevas elites transnacionales; caracterizadas por presentarse como tecnócratas y adherentes al pensamiento neoliberal que se han hecho cargo de los programas de ajuste estructural en varios países de la región. El contenido de su política económica hace posible definirlo como el implementador de lo sugerido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la

Reconstrucción y el Desarrollo (BM). El ajuste estructural se inició bajo la gestión del primer ministro de Economía del gobierno de Fujimori; Juan Carlos Hurtado Miller cuya gestión fue de agosto de 1990 a febrero de 1991, y en esta primera etapa se realizó el ajuste de los precios relativos para luego darle paso a la segunda etapa del programa económico: la profundización del ajuste estructural.

En el escenario de la política, el enfrentamiento entre las instituciones del Estado siguió agudizándose con el transcurrir de los meses. la pugna del Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial se manifestaban en los serios cuestionamientos que el Presidente realizó a la labor de los parlamentarios y de los jueces. Las críticas presidenciales se acompañaban de aquellas que provenían de una sociedad en desestructuración como producto de la crisis económica, la violencia y el desencanto político¹. Todos estos elementos se sumaban para contribuir al alejamiento del Estado de la sociedad, más aún si se contaba con la labor de socavamiento institucional que por decisión presidencial, se había iniciado con la activa participación del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y el grupo de asesores en cuestiones de seguridad liderados por el excapitán del Ejército, Vladimiro Montesinos.

La guerra contrasubversiva se venía dando con cambios en su estrategia política y militar. Desde 1988 se optó por eliminar la

estrategia que estaba vigente desde 1983, aquella en donde se priorizaban los aspectos militares en el enfrentamiento con las organizaciones subversivas, para darle paso al establecimiento de una buena relación con el poblador civil de las zonas rurales a través de la acción cívica². La participación del campesinado, mayormente comunero, se viabiliza mediante la creación de nuevas y el afianzamiento de las ya existentes Rondas Campesinas. La derrota política y militar de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) en las zonas rurales, determina el traslado de los principales cuadros políticos y militares a las más importantes ciudades del país. Lima pasó a ser el centro de las actividades subversivas y 1991 significó la presencia del terrorismo en toda su cruel desnudez. La creencia en una "ofensiva final" senderista debilitó las posiciones del Estado y una de sus principales fuentes de legitimidad: el otorgar seguridad a la población.

las innovaciones en los trabajos de inteligencia, el efectivo trabajo de la Dirección Nacional Contra el Terrorismo de la Policía Nacional, más la extensión de la acción cívica y los operativos contrainsurgentes en las zonas urbano marginales de la capital, comenzaron a mostrar su eficacia con la captura de los principales dirigentes de las organizaciones subversivas y la posterior desarticulación en los siguientes dos años de los grupos terroristas.

El objetivo de este primer capítulo, en tal sentido, es revisar la situación política y económica del Perú en el primer semestre de 1991, revisión que estoy seguro ayudará a comprender los cambios que se suceden en algunos aspectos de la política interna relacionados a la promoción y defensa de los derechos humanos. Estos cambios se vincularon, según la hipótesis que he planteado, a la suspensión de la ayuda militar y económica de Estados Unidos por la persistencia estatal en la violación de los derechos humanos. Los puntos que aquí voy a revisar posibilitaron las influencias externas en la formulación de una nueva política por parte del gobierno del Perú en lo que a promoción y defensa de los derechos humanos se refiere.

1. LA PROFUNDIZACION DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.

El actual gobierno del Perú, presidido por Alberto Fujimori, optó por llevar adelante desde agosto de 1990 un programa de ajuste estructural³. El objetivo fundamental fue corregir las graves distorsiones que aquejaban a la economía peruana luego de los frustrados experimentos heterodoxos realizados por el anterior gobierno. Como consecuencia de la política económica "perversamente" populista de Alan García⁴, se tenía un país prácticamente en quiebra y en donde al revisarse las principales variables macroeconómicas encontramos que:

- a. La inflación fue del 2,775% en 1989; 1990 mostró tasas mensuales del 30%, siendo en julio del 63,2%,

- b. las reservas internacionales netas eran negativas en -168 millones de dólares,
- c. el producto bruto interno había sufrido una drástica reducción del 8,8% en 1988 y 11,6% en 1989;
- d. la presión tributaria había tenido un fuerte descenso, pasando del 12% del PBI en 1985 al 5,4% en 1989.

El problema de la deuda externa siguió sin solución. Las banderas del antiimperialismo, como parte de una política exterior basada en aspectos doctrinarios del partido en el gobierno⁵, condujeron primero al aislamiento y luego a la separación del Perú del sistema financiero internacional. Puedo afirmar que la política exterior del gobierno de García estuvo signada, por lo menos en sus relaciones económicas internacionales, por el enfrentamiento con el FMI y el BM.

La inelegibilidad con que fue sancionado el Perú, se comenzó a reflejar en la incapacidad del país para acceder a créditos externos. Los flujos de capital foráneo se vieron reducidos a la ayuda humanitaria y la deuda externa, principal instrumento de la dominación imperialista en los términos utilizados por Alan García, no dejó de aumentar. En 1985, año en el que García asume el gobierno, la deuda era de 12,820 millones de dólares, en 1988 era ya de 16,215 millones para llegar a ser en 1989 de 17,058 y en 1990 de 18.239 millones de dólares. las tres últimas cantidades equivalían al 69,8%; 78,7% y 84,3% del PBI. Como sólo se pagaba a

los proveedores, el servicio ascendía al 4,5%; 5,8% y 5,9% de las exportaciones anuales respectivamente. (Banco Central de Reserva del Perú, 1993).

Las distorsiones de la economía peruana, dentro de las principales ideas y políticas económicas que se han aplicado predominantemente en Latinoamérica en los últimos años, no podían ser corregidas si es que no se llevaba adelante un rígido programa de ajuste económico en su versión ortodoxa y monetarista. El Presidente elegido el 10 de junio de 1990, quedó convencido de las bondades de dicho programa con el viaje que realizó poco antes de asumir el mando a los Estados Unidos y el Japón. En éste se incluyó las conversaciones y negociaciones que entabló con los respectivos gobiernos y con el FMI y el BM⁶.

El ajuste estructural se inició bajo la dirección de Juan Carlos Hurtado Miller como Ministro de Economía y Finanzas, y se trazó los siguientes objetivos:

1. Control inmediato de la inflación por medio de
2. la eliminación del déficit fiscal que condujera al
3. restablecimiento del equilibrio fiscal y monetario con el objetivo de acumular reservas, comenzar a pagar la deuda y buscar así la
4. reinserción en el sistema financiero internacional.

Las medidas pactadas por el gobierno de Fujimori con el FMI y el BM, significaron un cambio radical en relación a la política económica implementada por el anterior gobierno. Lo que ha sido definido acertadamente como el "péndulo económico" (González y Samamé: 1994), se inclinaba esta vez hacia las posiciones ortodoxas y monetaristas, ahora en una versión de ajuste estructural neoliberal. El programa consideró las siguientes medidas macroeconómicas como parte del intento por reformar y modernizar la economía nacional:

1. La apertura internacional, eliminando las barreras arancelarias con la intención de fomentar la competitividad de la producción nacional;
2. establecimiento de precios reales eliminando todo tipo de subsidios a la producción;
3. redefinir el papel del Estado, lo que significa anular su capacidad para regular la actividad económica; además, se tratará de reducirlo a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad: educación, salud, seguridad.

La lógica que se manifiesta en el programa es que el mercado debe constituirse como el principal instrumento asignador de recursos y orientador del desarrollo económico. las condiciones de vida de la población mejorarán conforme se logre el crecimiento fruto de la estabilización obtenida. Este último objetivo es una de

las principales condicionalidades "sugeridas" por el FMI y el BM para comenzar a renegociar la deuda. La estabilización es, igualmente, el primer paso para reconvertir la economía y darle un cariz eminentemente exportador.

Estos objetivos significan cambiar el modelo de crecimiento y el régimen de acumulación que ha primado en las tres últimas décadas. El primero; es pasar del modelo de **desarrollo del mercado interno vía la industrialización por sustitución de importaciones**, al **modelo de promoción de las exportaciones**. Lo segundo es el intento por cambiar la fallida versión latinoamericana del **régimen de acumulación fordista**, para facilitarle la llegada al nuevo régimen de acumulación basado en la **especialización flexible**⁷. La llegada de este último se ve favorecido por una condición existente en la economía peruana, condición que Charles Sabel considera como una condición favorable para emprender un nuevo proceso de industrialización en el Tercer Mundo: la informalidad (Sabel; 1994, p:157).

El programa considera igualmente el largo plazo como el espacio temporal necesario para que cumpla con los objetivos trazados (Banco Mundial, 1992). El ajuste de precios relativos, primera etapa del ajuste estructural, se dio por la expeditiva vía del "shock"⁸. Una vez implementadas las medidas de ajuste de los precios relativos, se pasó a dictar las leyes destinadas a reformar la estructura productiva del país; lograr la reinserción definitiva

en el sistema financiero internacional; acelerar la llegada del capital extranjero y "modernizar" el Estado.

Esta secuencia de objetivos que forman parte de la segunda etapa del programa de ajuste estructural⁹, se fijaron bajo la conducción de Carlos Bolcña y con el fin de alcanzarlos se dictaron diferentes medidas que, además, dieron forma a un nuevo marco jurídico. Este contemplaba distintas leyes y se destinó a fomentar y garantizar la inversión privada sea nacional o extranjera: la ley que reforma el comercio exterior, la ley de promoción a la inversión, ley de zonas francas y tratamiento especial, ley de promoción a la inversión privada en las empresas propiedad del Estado, nueva ley de bancos y seguros, ley de minería e hidrocarburos. Las garantías al capital foráneo se ven reforzadas con la firma de acuerdos con las aseguradoras de inversiones norteamericanas en el extranjero, OPIC y MIGA. El nuevo marco jurídico permitió la inversión en cualquier sector de la economía ya que se prohibieron los monopolios y no se considera a ningún sector como estratégico.

El llevar adelante el ajuste estructural, significaba para el gobierno de Fujimori recuperar la credibilidad perdida ante los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales. El programa económico se llevó adelante sin cuestionar ninguna de las "recomendaciones" elaboradas por el FMI y el BM. La búsqueda de una relación que privilegia el

acercamiento con las democracias occidentales, obtuvo un reconocimiento con la formación del primer grupo de apoyo y en las cantidades de dinero con las que cada país cooperó¹⁰.

La alta dependencia que se generó debido a las necesidades que la situación económica del país planteaban, se sumaba a la nunca negada voluntad presidencial de lograr la reinserción. Ambas incrementaron la vulnerabilidad¹¹ de la posición peruana al interior de un régimen internacional pensado como interdependiente: el sistema financiero internacional¹². La reinserción es el objetivo principal a lograr así eso signifique sacrificar definidos espacios de soberanía nacional como es la elaboración de un determinado tipo de política económica. Una de las consecuencias inmediatas es el aumento de la permeabilidad a las condicionalidades que, como partes integrantes de la política exterior, se formulan desde los Estados e instituciones que dirigen el régimen; creándose así una situación propicia para adelantar los cambios que se sugieren en la formulación de una política interna; el respeto a los derechos humanos.

2. LOS ASPECTOS POLITICOS DEL NUEVO GOBIERNO

El gobierno de Fujimori se inició el 28 de julio de 1990 y se caracterizó por haber tenido muchos problemas para conformarlo. Carente de una base partidaria organizada y sin mayores lazos vinculantes con la sociedad civil; salvo su acción política a la cual he considerado como populista, Fujimori tuvo que recurrir, es ahora evidente que fue contra su voluntad, a distintos partidos y personalidades independientes para que integren su primer gabinete ministerial. Este gabinete no se completó hasta dos días antes de la toma del mando y llegó a ser, por los motivos que he mencionado multipartidario¹³, en un régimen que se había caracterizado por el hecho que en los anteriores gobiernos, se produjo la autoexclusión de los demás partidos integrantes del sistema político de las actividades gubernativas.

La conformación del Parlamento era otro de los obstáculos con los que Fujimori no contaba para su acción política. El hecho de haber obtenido en la primera vuelta electoral el 24% de los votos; momento en el que se elige a los congresistas, le impidió tener mayoría parlamentaria como sí la tuvieron los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García. Esta situación lo obligó a buscar acuerdos para encauzar su administración en el corto plazo, cosa que le redituó buenos resultados obteniendo el apoyo a su política económica por parte de los antiguos integrantes del Frente Democrático (FREDEMO)¹⁴. Lo paradójico de esta situación es que la

constante búsqueda de acuerdos, fue percibida por el Presidente como un recorte a sus facultades y una constante traba para ejercer su autoridad. Esta situación le impedía llevar adelante de manera rápida y eficiente, sus objetivos de corto y mediano plazo en los campos de la economía y la política.

Contribuyendo a los temores del Presidente se encontraba su propio movimiento político, Cambio 90¹⁶. La conformación política y social de este movimiento y la ambigüedad ideológica de sus integrantes, permitió la fluctuación de sus parlamentarios alrededor de las posiciones que predominaban en las cámaras. Las críticas contra el Congreso, sobre todo subvalorando el trabajo que éste realizaba, fueron la esencia de la relación que se estableció por parte del poder Ejecutivo con el Legislativo; y las tensiones originadas en la voluntad presidencial por afianzar su liderazgo se prolongarían a lo largo de 1991, para finalmente resolverse con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El poder Judicial fue, al igual que el Legislativo, objeto de severas críticas por parte del Presidente. La irresponsabilidad que se le imputaba a la justicia peruana quedaba demostrada, según el gobierno, con la liberación de importantes dirigentes y militantes subversivos¹⁶. A esto se le añadía la poca importancia que se le daban a los juicios civiles y penales de menor monta; y ambos fueron motivos suficientes para que Fujimori pasara a considerar como "chacales" a los integrantes de dicho poder del Estado.

Las intenciones no declaradas, pero implementadas de manera abierta y sistemática, para desacreditar y contribuir a la deslegitimación de los poderes Legislativo y Judicial, significaban ganarse el apoyo de la sociedad que en una amplia mayoría, mostraba su descontento con el funcionamiento de ambas instituciones. La imposibilidad de llegarse a un acuerdo permanente entre el gobierno y la mayor parte de la clase política, tenía que compensarse con el acercamiento a otras instituciones que reclamaban se les dé mas importancia luego de 10 años de enfrentar una guerra interna. Las Fuerzas Armadas venían exigiendo ese reconocimiento desde los gobiernos anteriores, pero fue con Fujimori donde lograron afianzar sus posiciones como actores políticos y establecerse como interlocutores del mismo nivel con las autoridades civiles.

Fujimori al establecer un pacto implícito con los altos mandos de las FFAA, priorizando sus relaciones con el Ejército y los servicios de inteligencia, optó por entregarles espacios de participación política aún mayores de los ya obtenidos. El inicial descabezamiento de la Fuerza Aérea y la Marina más la ratificación del Comandante General del Ejército, dieron inicio a una serie de reformas legales en el aspecto organizacional de estas instituciones, que modificaron las posibilidades de ascenso en la jerarquía militar¹⁷. Con la reestructuración de los altos mandos, se le entregó a las FFAA la seguridad interna en el momento de dictarse las medidas de ajuste económico. La inseguridad presidencial en las instituciones del régimen democrático y su

profunda desconfianza en la clase política, la que define como tradicional y "partidocrática", condicionaron su decisión de permitir la participación ampliada de las FFAA en la política nacional, sin que los demás integrantes del sistema pudieran impedir que se fomentara esta participación¹⁸

3. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SUSPENSION DE LA AYUDA ECONOMICA Y MILITAR AL PERU.

Tal como hemos visto en los acápite anteriores, el gobierno de Fujimori aceptó las condicionalidades impuestas por los organismos internacionales de crédito y los gobiernos de los países desarrollados, con el convencimiento de su utilidad para ordenar la economía del país y lograr la reinserción. La situación política y económica favoreció la implementación del ajuste estructural y esto último significaba adquirir algunas adhesiones en el exterior. Pero, y a pesar de los generalizados sacrificios a que se había visto sometida la población, el frente externo aún no daba completas señales de satisfacción con la gestión de Fujimori. Varios motivos confluían para que esto último se diera: inflación no del todo derrotada, violencia política, actitudes autoritarias del Ejecutivo y persistente violación de los derechos humanos. Este último punto se constituye como una de las principales variables intervinientes en la buena marcha del programa económico en el corto plazo, por las medidas que desde el exterior se toman mientras no se repare o mejore esta situación.

El primer año del gobierno de Fujimori no había demostrado muchos avances en el respeto de los derechos humanos. Amnistía Internacional, por ejemplo, denunció de una manera documentada que entre el 28 de julio de 1990 y el 27 de julio de 1991, se produjeron 179 casos de desaparición y 58 ejecuciones extrajudiciales, atribuyéndoles todos estos casos a las fuerzas de seguridad (Amnistía Internacional; 1991, p:7)

Como una forma de presentarle alternativas al gobierno para que trate de solucionar estas prácticas ilegales, se realizó en los primeros días de julio de 1991, una visita del Secretario Ejecutivo de AI, Ian Martin, al Perú. Durante su visita logra entrevistarse con el Presidente, varios ministros y los altos mandos de las FFAA y Policía Nacional. Su permanencia en Lima le permitió comunicar a las autoridades peruanas las preocupaciones de la organización que dirige, sobre la situación que se vive en el Perú y les planteó una serie de medidas para mejorarla. Estas se resumían en:

- implementar un registro nacional de detenciones;
- que los detenidos tengan acceso a las autoridades pertenecientes al Ministerio público y puedan ser visitados por los miembros de la Cruz Roja;
- los centros de detención clandestinos deben ser erradicados;
- la libertad de los detenidos debe hacerse en presencia de una autoridad civil,
- que se nombre un alto comisionado del gobierno para derechos humanos.¹⁹

La evaluación que hacía AI de la situación en el Perú, finalizaba declarando que las violaciones de los derechos humanos pueden ser tomadas como sistemáticas por la continuidad con que se vienen sucediendo. Si a esto se le suma un claro afán de encubrimiento (AI, ob cit. p:12), ya que la mayoría de los casos denunciados quedan sin sancionar debido a que se revisan en el fuero privativo, y por los justificativos dados por las FFAA en el sentido que estas violaciones corresponden a acciones aisladas o excesos que cometen algunos de sus integrantes en la lucha contra la subversión, podemos afirmar que la situación del gobierno a nivel internacional comenzó a verse comprometida por las denuncias que AI formuló.

El gobierno ante el informe elaborado por AI optó por rechazarlo ya que parte por considerar que:

...el informe de AI respecto a la situación de los derechos humanos en el país durante 1991, no refleja objetivamente la realidad nacional. Es inaceptable para el pueblo peruano que las violaciones contra pueblos enteros perpetradas por el terrorismo sean silenciadas y no se condene sus atentados contra los derechos humanos de las grandes mayorías y su derecho al desarrollo²⁰.

La reacción del gobierno peruano frente al informe elaborado por AI es importante tenerla en cuenta, porque se produce en

momentos importantes para los objetivos que en política exterior, consistentes en lograr una nueva imagen ante el mundo, se habían realizado y de los cuales ya se tenían algunos avances. Por ejemplo, el gobierno del Perú luego de una negociación frustrada en setiembre de 1990, había firmado el 15 de mayo de 1991 el convenio antidrogas con los EEUU. Dicho convenio, elaborado y negociado por el asesor presidencial Hernando de Soto, establecía una serie de mecanismos conducentes a enfrentar en mejores condiciones el narcotráfico. El principal de ellos era el comenzar a considerar a los productores de hoja de coca como campesinos y no como narcotraficantes; además se les otorgaba la posibilidad de incorporarlos como interlocutores en las futuras negociaciones a establecerse entre el gobierno peruano y los EEUU. El convenio permitía a los cocaleros su participación en la elaboración de proyectos de sustitución de cultivos; y de esta manera se pensaba que contribuían al objetivo político de aislar a las organizaciones subversivas actuantes en la zona productora de coca.

Dentro de la importancia que este acuerdo tenía para los objetivos de establecer una relación cercana con los EEUU, lo más importante para el gobierno peruano estaba todavía por hacerse. El convenio antidrogas incluía la posterior firma de otros acuerdos entre el Perú y los EEUU; uno de los cuales permitía que el Perú recibiera una ayuda equivalente a 220 millones de dólares provenientes del programa de ayuda exterior de EEUU. Los acuerdos señalaban que dichos dineros estaban destinados a apoyar la balanza

de pagos con 145 millones de dolares; además contribuían al equipamiento y capacitación de la Policía Nacional para la lucha contra el narcotráfico por un monto de 35 millones; el resto se destinaba a la ayuda humanitaria.

Como se puede ver, la cantidad de dinero a recibirse no era tan significativa si se compara con las necesidades financieras que en ese momento tenía el Estado peruano. El interés real se basaba en el significado que para el gobierno peruano tenía el reinicio de los desembolsos por parte del gobierno norteamericano. La reanudación y mantención de buenas relaciones con el Estado que lidera el orden mundial, orden mundial con las características que hacen posible definirlo como hegemónico²¹, mostraban el camino para que el Perú afianzara su opción en la reinserción y en el programa económico que llevaba adelante. Es importante tener en cuenta que el reinicio de tal ayuda, le extendía un "certificado de buena conducta" en la lucha contra el narcotráfico y por el respeto de los derechos humanos en el contexto de una guerra interna.

El 24 de julio se firman el acuerdo que otorga la ayuda económica y la asistencia militar al Perú. La aprobación por parte del Congreso norteamericano del envío de la ayuda exterior era el requisito indispensable para que el dinero comenzara a fluir; pero el 27 de julio un grupo de Senadores norteamericanos encabezados por Ted Kennedy, envían una comunicación al Presidente George Bush en la que le piden que reconsidere la concesión de la ayuda

económica y militar al Perú en tanto no mejore la situación de los derechos humanos en este país.

Preocupados por la violación de los derechos humanos, los congresistas norteamericanos pensaban que la situación de precariedad en este campo perjudicaban la acción de Estados Unidos en otros terrenos; por ejemplo la guerra contra las drogas. Además el hecho de otorgar la ayuda solicitada, aumentaban las posibilidades de mantener la impunidad entre los miembros de las fuerzas de seguridad comprometidos en graves abusos contra la población civil. El debate político que trae posteriormente la suspensión de la ayuda económica y militar, se había iniciado en EEUU dentro de las atribuciones que le otorga al Congreso la Ley de Ayuda Exterior. Los antecedentes que en derechos humanos tiene el Estado peruano, obligó a cuestionar la ayuda que iba a entregar el gobierno norteamericano.

Todo esto se debió a la existencia de un marco jurídico que regula el proceso de toma de decisiones en EEUU y que otorga facultades al Congreso de Estados Unidos para decidir en la entrega de la ayuda internacional. Estas facultades se ven reforzadas cuando se tienen de por medio asuntos como el de los derechos humanos. En el siguiente capítulo haré una revisión de las normas legales norteamericanas, para luego retomar el debate suscitado entre los distintos actores políticos que participaron activamente en EEUU y en el Perú. Al final realizo la comparación del proceso

decisional habido en el Perú, con las teorías que lo explican en aquellos países que son definidos como dependientes.

NOTAS

1. Esto condujo a que se produzca un deterioro en la relación entre Estado y sociedad, y que tuvo su expresión fundamental en una profunda crisis de legitimidad del sistema político. La crisis de legitimidad se veía reforzada por la pérdida de las capacidades estatales para regular aspectos mínimos de la economía y de la política, como también de la vida en sociedad.

2. La doctrina francesa de guerra contrasubversiva que se utilizó hasta 1988 contiene 4 elementos, lo que en el vocabulario castrense se conoce como dominios:

a. militar; b. económico; c. político; d. psicosocial.

Entre todos ellos, la doctrina francesa prioriza el dominio militar, lo que significa la conducción de la guerra por parte de los profesionales. El incorporar y priorizar de una manera relativa la acción cívica como el quinto dominio desde 1988 y utilizarla con mayor énfasis desde 1990, significaba la recuperación de la conducción política de la guerra interna y la asunción de las principales responsabilidades; por lo menos en el plano discursivo, por el Presidente de la República.

3. La definición de ajuste estructural que utilizo es:

"...la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables." (Cortazar, 1989, p.6)

4. No voy entrar a estudiar en detalle el programa y las medidas económicas que se aplicaron durante el gobierno de García. Como indicadores de lo que se hizo en aquel momento puedo decir que estas corresponden a un típico esquema redistributivista con intenciones de desarrollar el mercado interno, protección de la producción nacional, sobre todo la industrial, mediante el alza de los aranceles y créditos subsidiados, aumento del gasto fiscal sin ampliar la base tributaria y, por último como importante prioridad política, reducir la dependencia externa mediante el desconocimiento de los compromisos contraídos con el sistema financiero internacional. (Lagos, 1991).

5. "El énfasis puesto en la variable ideológica calificó el carácter de la conducción externa de los intereses nacionales. Aquella se resumió en lo que el gobierno del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) entendió como 'antiimperialismo', integración latinoamericana (en su versión valorativa) y 'solidaridad con los pueblos oprimidos del mundo'.

...la dimensión antiimperialista condicionó la percepción del tema de la deuda no como uno grave o tratable por la vía ordinaria, sino como el 'gran tema del Perú y de la América' correspondiente

a la 'fase predominantemente financiera del imperialismo'..." (Deustua; 1991, pp:168-169)

6. El viaje a EEUU y Japón se realizó en compañía de los que se pensó, iban a conformar el primer equipo económico del nuevo gobierno e incluyó entrevistas con los presidentes del FMI y del BM, como también con representantes de los gobiernos de Washington y Tokio. Este equipo incluía al principal ideólogo neoliberal del Perú, Hernando de Soto y a un destacado académico sin militancia política conocida, Adolfo Figueroa. De Soto se encargó de presentar a Fujimori ante los principales directivos de la comunidad financiera internacional y, al parecer, entre todos ellos "convencieron" al Presidente recién elegido para que lleve adelante el programa de ajuste estructural.

7. "Flexible accumulation, as I shall tentatively call it, is marked by a direct confrontation with the rigidities of fordism. It rests on flexibility with respect to labour process, labour markets, products and pattern of consumption. It is characterized by the emergence of entirely new sectors of production, new ways of providing financial services, new markets, and above all, greatly intensified rates of commercial, technological, and organizational innovation." (Harvey; 1990, p:147)

8. La situación del Perú permitió la implementación del ajuste por medio de una política de "shock" ya que:

"Un gobierno fuerte (ya sea porque dispone de un amplio apoyo electoral, porque está respaldado por una coalición mayoritaria, o porque cuenta con el sostén de fuerzas armadas poderosas) tendrá mayores posibilidades de llevar a cabo una política de shock, quebrando eventualmente la resistencia de actores sociales débiles." (Tironi y Lagos, 1991).

Fujimori ganó en segunda vuelta electoral con el 66,3% de los votos, apoyado por el Apra y la Izquierda Unida. Luego en el Parlamento obtuvo el apoyo de los partidos conservadores, Acción Popular y Partido Popular Cristiano, y del partido de orientación neoliberal fundado por Mario Vargas Llosa, el Movimiento Libertad. Los actores sociales y su capacidad de respuesta prácticamente habían sido pulverizados por la hiperinflación.

9. Las que han sido consideradas como etapas del ajuste estructural en el Perú, están contenidas en la carta de intención que firma el gobierno peruano con el FMI, documento que comprende las medidas económicas para el periodo 1990-1992. (Macroconsult, 1991).

10. El grupo de apoyo es la reunión de diferentes países con la intención de facilitarle al país solicitante su reinserción en el sistema financiero internacional. Cada integrante cotiza una cantidad de dinero que es destinada a saldar cuentas, sean éstas pendientes o de vencimiento inmediato, con el FMI y el BM. La intención era lograr que el Perú adquiriera la condición de elegible y pueda acceder a los créditos que los organismos

multinacionales tienen destinados para el financiamiento del desarrollo. El primer grupo de apoyo hacia el Perú estuvo formado por Japón que cooperó con 400 millones de dólares, Estados Unidos con 350 millones, Alemania con 150 millones; luego con cifras menores vienen España, Holanda, Italia, Suiza, Francia, Canadá y los países del Grupo Andino.

11. Considero al igual que Keohane y Nye (1988) que:

La dependencia a la vulnerabilidad sólo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo... La dimensión de vulnerabilidad de la interdependencia se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar (op.cit. pp:27-28).

12. La definición de Régimen Internacional que utilizo en el estudio es el formulado por Stephen Krasner:

Los regímenes son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo. Las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y los procedimientos de toma de decisión se refieren a las prescripciones específicas de conducta en áreas claramente definidas... Los regímenes definen derechos de propiedad básicos. Establecen esquemas de conducta aceptables. Coordinan la toma de decisión. (Krasner, 1989, p:14)

Interdependencia en la definición dada por Keohane y Nye:

...significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos (no necesariamente simétricos) entre países o entre actores de diferentes países. (ob. cit. p:22.)

13. El primer gabinete de Fujimori estuvo integrado, entre otros, por Carlos Amat y Fernando Sánchez Albavera de la Izquierda Socialista; Gloria Helfer de Izquierda Unida; Juan Carlos Hurtado Miller de Acción Popular. Como personalidad independiente figuraba Guido Pennano, economista profesor de la Universidad del Pacífico. En el gabinete se incorporaron dos militares en actividad quienes ocuparon los ministerios de Defensa y del Interior.

14. El FREDEMO fue la alianza electoral integrada por los partidos Acción Popular, Popular Cristiano y el Movimiento Libertad. El FREDEMO llevó como candidato al novelista Mario Vargas Llosa y obtuvo en la primera vuelta electoral el 27% de la votación, votación que le otorgó una importante representación parlamentaria. Es necesario señalar que el FREDEMO como tal, desapareció cuando se conoció la derrota Vargas Llosa, por lo tanto cada partido recuperó su independencia y su representación parlamentaria tuvo la capacidad de entablar negociaciones por su lado.

15. Cambio 90 más que un partido político, debe ser definido como una "empresa electoral" al servicio de sus fundadores y principales integrantes. Los dirigentes y militantes pertenecían a diferentes estratos y sectores sociales, como también tenían distinta procedencia política, ideológica y religiosa. Entre los primeros se encontraban profesores universitarios, Alberto Fujimori y Víctor Paredes, Presidente de la Cámara de Diputados al iniciarse el nuevo gobierno; el Primer Vicepresidente y Presidente de la Cámara de Senadores, Máximo San Román, era el líder de la **Federación Nacional de Pequeños y Medianos Empresarios del Perú**. Entre los segundos se tenían a integrantes de diversas iglesias evangélicas donde se destacaba Carlos García García, Segundo Vicepresidente de la República y Presidente del **Consejo Nacional Evangélico del Perú**.

16. Las causas para que militantes y dirigentes subversivos fueran liberados; en argumentos dados por el Presidente de la Corte Suprema, eran dos:

- a. los jueces no contaban con el marco legal adecuado para enjuiciar y condenar a los comprometidos en actividades subversivas
- b. no contaban con protección personal ante las amenazas contra sus vidas que lanzaban los acusados por terrorismo.

17. El cargo de Comandante General en las FFAA pasó en noviembre de 1991, a ser cargo de confianza del Presidente de la República. Esta reforma le daba la oportunidad de mantener en sus puestos por tiempo indefinido a los altos mandos leales al pacto; por ejemplo, Nicolás Hermosa Ríos es Comandante General del Ejército desde enero de 1991, participó como tal en el golpe de Estado de abril de 1992 y ahora último dirigió los operativos militares en el conflicto con Ecuador, enero de 1995.

18. "Un caso especial de abdicación y pérdida de autenticidad democrática, que algunas veces se produce en un esfuerzo por reequilibrar un sistema en crisis, es el intento de líderes políticos de conseguir el apoyo del alto mando militar ofreciendo puestos en el gobierno o incluso el de primer ministro a militares destacados. Es una manera de pedir un explícito voto de confianza, pero indica que la lealtad normal e implícita de las fuerzas armadas está en duda." (Linz, 1987, p:126) En este caso considero que la pérdida de lealtad de las FFAA peruanas se da hacia el régimen democrático, no hacia el líder que las convoca.

19. La relación completa de las recomendaciones dadas por Amnistía Internacional con el objetivo de mejorar la situación de los derechos humanos en el Perú, se encuentran en el documento **Perú; Derechos Humanos en un Clima de Terror**, pp 67-73. Lo que se presenta en el texto son aquellas medidas que fueron tomadas en cuenta por el gobierno, una vez que se produce la suspensión de la ayuda económica y militar al Perú por parte de Estados Unidos.

20. Punto 2 del comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores del 15/7/91, reproducido en el diario El Comercio, 16/7/91

21. En los términos utilizados por Robert Cox:

I distinguish hegemonic from nonhegemonic world orders. In the first category, I place the Pax Britannica of the mid-nineteenth century and the Pax Americana of the mid-twentieth century...I use hegemony to mean not just the dominance of one power but a special kind of dominance that involves some concessions to the interests of other powers such that all (or most) can regard the maintenance of the order as being in their general interest and can define it in terms of universality. Insofar as it involves common norms and ways of thinking about world order, a hegemonic order transcends a purely interstate arrangement to become a social order. (Cox...p:42)