

Las elecciones peruanas en la OEA

*Rafael Roncagliolo**

¿Qué es lo nuevo en el paisaje político latinoamericano? ¿Qué es lo que permite que, a diferencia del pasado, se tejan ahora tantas expectativas e incertidumbres con relación al peso de la política exterior dentro de un país como el Perú?

Lo nuevo es que la última década del siglo recién pasado ha sido en América Latina una década de inéditas y rotundas proclamas democráticas. Mientras que los años ochentas se habían iniciado bajo la égida de las dictaduras militares y en al auge de los conflictos centroamericanos, los años noventas se inauguran con un gobierno democráticamente electo en Chile (país emblemático de la ola de gobiernos militares surgidos a partir de 1964 en Brasil) y con la decisión colectiva de pacificar América Central. El triunfo de los Estados Unidos en la guerra fría permite proponer y propiciar formas democráticas sin los ‘peligros’ izquierdistas que en el pasado habían visto actuar a los Estados Unidos y al sistema interamericano como celosos guardianes de intereses imperiales y seculares aliados de las dictaduras conservadoras.

Conviene recordar este dato para no reducir el nuevo orden global a la universalización de las economías de mercado y al neoliberalismo. En efecto, la globalización parece estarse realizando con otros dos consensos adicionales: el de la democracia como forma de gobierno y el de la adhesión a los derechos humanos. O sea que son tres los términos consensuales sobre los cuales se construye la sociedad global: la economía de mercado, los derechos humanos y la democracia.

En materia de derechos humanos, lo acontecido con el general Pinochet demuestra el cambio de los tiempos y autoriza a exonerarse de cualquier comentario adicional. Lo que conviene enfatizar, en cambio, es la expansión y consolidación de los regímenes formalmente democráticos en los últimos años. Como señala López Pintor, “en la última década del siglo XX se han librado alrededor de cincuenta conflictos armados entre guerras civiles y territoriales, la mayor parte relacionadas con la tensión entre las superpotencias

* Teórico da comunicação peruano.

de la guerra fría y el colapso del orden soviético. Simultáneamente se producía una oleada democratizadora sin precedentes históricos. Contándose el siglo entre los más cruentos de la era moderna, llega a su fin bajo el impulso de la fortuna con más de dos tercios de los gobiernos nacionales basados en elecciones libres. Hace veinte años, cuando la transición en España, había poco más de 30 democracias en todo el mundo. Al escribir estas líneas, el número de regímenes democráticos en distintas fases de consolidación rondaba los ciento cincuenta. La contradicción entre violencia y negociación se salda a favor del pacto”. (López Pintor, p. 15).

En junio de 1993, la Organización de las Naciones Unidas, aprueba la Declaración de Viena que viene a ampliar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1947, estableciendo que “la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.

En este marco de universal adhesión a las formas democráticas, la OEA asume una transformación profunda en su naturaleza histórica al pretender convertirse en un *club* de países democráticos. Ello se expresa, sobre todo, en su XXI Asamblea General realizada, significativamente, en Santiago de Chile. Ahí se aprueban el “Compromiso de Santiago con la democracia y con la renovación del Sistema Interamericano” y la famosa Resolución 1080¹. Esta fue la Resolución que muchos esperaban que se aplique al Perú, y que fue invocada (sólo) en su primera intervención ante el Consejo Permanente de la OEA, por el Embajador de los Estados Unidos, Luis Lauredo, el 31 de mayo del año 2000. La resolución 1080 instruye al Secretario General de la OEA a que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días”.

También en 1991, por el Protocolo de Washington, se incorporó a la Carta de la OEA un nuevo artículo 9 que establece la suspensión como miembro de la Organización de cualquier país miembro “cuyo gobierno

¹ La resolución 1080, así como otros documentos que aquí se menciona aparecen completos, casi todos, en el Documento de Trabajo de la Comunidad Andina que se lista al final de este texto.

democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”. Y en 1990 se había establecido la Unidad para la Promoción de la Democracia, que ha organizado las Misiones de Observación Electoral a numerosos países, a lo largo de toda la década. Entre tales países se incluye, por supuesto, al Perú, que estaba acostumbrado a estas misiones desde las elecciones de 1992, lo que era motivo de desconfianza de parte de la oposición política, y explica el escepticismo con que se recibió inicialmente a la MOE del año 2000, encabezada por el ex Canciller guatemalteco, Eduardo Stein.

Esta efervescencia de proclamas democráticas no fue exclusiva de la OEA. El Grupo de Río (que había suspendido la membresía a Panamá cuando el golpe de Estado contra el Presidente Eric del Valle en 1988) aprobó una Declaración sobre Defensa de la Democracia en su XI Cumbre celebrada en agosto de 1997 en Asunción.

El Mercosur, acaso el acuerdo de integración subregional más dinámico en la región, también aprobó, junto con Bolivia y Chile una Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático, en San Luis, Argentina, en junio de 1996. La Comunidad Andina, no obstante perteneceren a ella los tres países (Bolivia, Ecuador, Venezuela) que han jugado el papel menos crítico frente a las elecciones peruanas, también había aprobado un Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia, en Bogotá, en agosto de 1998.

Todos estos acuerdos multilaterales contemplan una cláusula democrática y todos también un mecanismo de acción en caso de rompimiento del orden democrático. De manera que no puede haber duda de que, en materia de declaraciones, el sub continente se ha movido desde una férrea y cuasi exclusiva defensa de la no intervención (que en el pasado protegió tanto a regímenes nacionalistas como a dictaduras militares conservadoras) hacia la afirmación de los organismos multilaterales, la OEA en primer lugar, como clubes de países democráticos.

¿Por qué no se aplicó la Resolución 1080?

A tenor y en cumplimiento de la Resolución 1080, la OEA parecía haber entrado en un nuevo ciclo inéditamente democrático. Sus actitudes frente a Haití (1991), Guatemala (1993) y República Dominicana (1994), así parecían demostrarlo. Incluso en el Perú, en 1992 (pese al discutido papel de su enviado, el ex canciller uruguayo, Héctor Gross Spiel), fue solamente ante la Conferencia de la OEA en Las Bahamas que el gobierno

peruano desistió de prolongarse como régimen de facto sin contrapesos, y aceptó convocar al Congreso Constituyente que se eligió en noviembre del mismo año.

Seguramente son muchas las razones que explican las decisiones e indecisiones de la OEA respecto a la situación peruana actual. De entre ellas, quisiera recordar solamente cuatro:

La primera razón tiene que ver con el peso específico de cada país: Haití y República Dominicana son finalmente dos países isleños del Caribe, de proporciones menores, en los cuales no había grandes intereses geopolíticos en competencia. Guatemala también representa una economía menor, aunque no es tan pequeño, sino el más grande de América Central y un país mediano en términos de América Latina entera. Sin duda, parecía haber una consideración del tamaño nacional cuando los voceros del régimen alegaban que el Perú no podía ser tratado como una “república bananera”.

La segunda razón dice relación con la contundencia de los hechos antidemocráticos. En Haití y en Guatemala (como en el Perú, en 1992) los hechos fueron contundentes: se trataba de golpes de Estado clásicos. Frente a ellos no hay interpretación de la resolución 1080 que pueda cobijar dudas o postergaciones. En República Dominicana, como lo ha explicado detalladamente Juan Bolívar Díaz (1996), pudo demostrarse fehacientemente la existencia de un fraude electoral que había arrebatado el triunfo a un candidato (José Francisco Peña Gómez) y favorecido abusiva y decisivamente a otro (Joaquín Balaguer).

La situación no fue idéntica en el caso peruano. La verdad es que todo el proceso fue inequívocamente fraudulento en términos de los criterios internacionales reconocidos². Sin embargo, no se pudo demostrar que los votos mismos habían sido alterados en un volumen suficiente para cambiar al ganador del 9 de abril. Esto permitió al gobierno refugiarse en una noción estrecha del fraude como acto restringido a la jornada electoral, reconociendo que había habido “irregularidades” pero desestimando la existencia de un “fraude electoral”. Lo cierto es que nadie pudo demostrar que Toledo había ganado la primera vuelta (las encuestas a boca de urna, *exit-polls*, no constituyen una demostración válida). Y la polémica ausencia del rival en la segunda vuelta dejaba sin pruebas con respecto a ella. Esto fue usado, en los

² El febrero del 200, la británica Rebecca Cox, enviada por el Electoral Reform International Services (ERIS), empezaba su informe sobre el Perú con la siguiente frase: “El Perú en el 2000 posee las instituciones formales y las apariencias de una democracia pero ni las normas ni la esencia” (p. 1).

medios internacionales, para argumentar que pese a las irregularidades, Fujimori ‘había ganado, al fin y al cabo’.

Una tercera razón, vinculada a la anterior, tiene que ver con la fuerza de la oposición, su viabilidad y su credibilidad. En República Dominicana había una oposición firmemente articulada en términos partidarios, que, además, controlaba el Congreso. Había, pues, un conflicto entre poderes del Estado que amenazaba la gobernabilidad del país. En el Perú la oposición no inspiraba suficiente confianza internacional. Tenía credenciales democráticas (nadie cree hoy en día que las fuerzas del gobierno sean democráticas), pero no ofrecía credenciales de gobernabilidad³. Tampoco la sociedad civil aparecía suficientemente fuerte y decidida. La deserción (en términos prácticos) de la Iglesia Católica, que aparecía neutralizada por el arzobispo de Lima, impedía la participación eclesial activa que ha sido condición crucial de concertación en todas las democratizaciones (incluidas las de Guatemala, la República Dominicana y Chile⁴).

Por último, y en gran parte por las razones anteriores, si bien no hubo ningún gobierno que defendiera o considerara limpias las elecciones peruanas, sin embargo no había el consenso suficiente para tomar una posición más enérgica. Por diferentes razones, los dos países latinoamericanos más grandes, México y Brasil, se oponían a cualquier posición más enérgica⁵. Venezuela aparecía más preocupada de que hubiera antecedentes que llevaran a cuestionar sus propias elecciones que de cualquier otra consideración. A pesar de que, en contraste con el Perú, aceptó postergar sus elecciones (convocadas originalmente para el mismo 28 de mayo de la segunda vuelta electoral peruana), cambió a su Consejo Electoral Nacional y realizó dos meses después unos comicios básicamente aceptables y aceptados. Ecuador y Bolivia no podían ‘darse el lujo’ de sostener una posición dura. Por eso, sus presidentes fueron los únicos que asistieron a la toma de posesión de Alberto Fujimori, el 28 de julio del 2000. Incluso Argentina y Chile tenían que procurar una cierta unidad política mercosureña con el Brasil. En suma, en un momento parecía que la condena de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea carecía de consenso intracontinental y podía leerse como una imposición del Norte contra el Sur.

³ Según Julio Cotler, en opinión que comparto plenamente, el dilema de hoy se da entre democracia y gobernabilidad. La credibilidad en la capacidad de gobierno es así un requisito para el apoyo internacional, argumento que, al parecer, formaba parte decisiva del razonamiento brasileño en los diálogos informales.

⁴ Particularmente ilustrativo resulta, al respecto, el reciente libro de Luis MAYRA (1999).

⁵ Sobre la posición brasileña, véase AMAYO, Enrique, “Fujimori y el gobierno del Brasil”, un artículo que ha sido reproducido en la prensa peruana (cazamayo@fclear.unesp.br).

¿Qué consecuencia tiene la actual situación peruana para la OEA?

Durante la XXX Asamblea General de la OEA, en Windsor, Canadá (4 al 6 de junio del 2000), un grupo de manifestantes contra la globalización y el capitalismo trataba de provocar a los asambleístas, en réplica de lo ocurrido meses antes en Seattle. Dentro del recinto, férreamente cercado por la policía, los representantes de la oposición peruana trataban de conseguir una acción de la OEA contra las nada democráticas elecciones peruanas. Apelaban así a las decisiones de la OEA que sirvieron a alguna recuperación democrática en Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y República Dominicana (1994). Tenían la expectativa infundada de que fuera aplicada al Perú la Resolución 1080. Semanas después, cuando llegó al Perú la Misión de Alto Nivel designada en Windsor (compuesta por el presidente de la Asamblea y el secretario general de la Organización), la oposición peruana esperaba que esta intermediación llevara a un nuevo proceso electoral en algunos meses. Evocaban el “Pacto por la Democracia” suscrito en el Palacio Nacional de Santo Domingo, el 10 de agosto de 1994. Pero no ocurrió ni lo primero ni lo segundo. No hubo Resolución 1080 ni tampoco nuevas elecciones.

Sin embargo, las elecciones peruana del año 2000 parecen destinadas a marcar un hito en la historia de la OEA (y no sólo en la historia peruana). Quisiera solamente recordar algunos de los elementos que hacen de esta participación de la OEA un hecho sin precedentes:

En primer lugar, la conformación y forma de funcionamiento de la Misión de Observación Electoral (MOE) fue, desde el inicio, *sui generis*. Ello se debió a que existían dentro de la OEA y los países miembros serias dudas acerca de la pertinencia y conveniencia de enviar una misión a unas elecciones que lucían fraudulentas ya desde su inicio. Según la prensa, dentro de los Estados Unidos los republicanos se oponían a cualquier misión, mientras que los demócratas buscaban una fórmula que fuera eficaz y genuinamente independiente. Llegó a sugerirse una misión conjunta OEA – Transparencia, lo que por supuesto resultaba inconveniente para la propia OEA y para Transparencia, así como inaceptable para el gobierno peruano. Finalmente, tuvimos, por primera vez, una MOE que

- (a) no era presidida por un funcionario de la Unidad para la Promoción de la Democracia, sino por una personalidad exterior a la Secretaría de la OEA, concretamente un ex-canciller, figura aceptable tanto para el gobierno como para los observadores nacionales. Este requisito no suponía ninguna objeción profesional ni ética a los funcionarios de la

- OEA, sino que partía del hecho conocido de que los informes de tales funcionarios habían sido en el pasado negociados por la Secretaría General con la delegación peruana antes de su presentación formal, que, por dicho motivo, ocurría muchos meses después.
- (b) Podía pronunciarse *in situ*, a lo largo del proceso, sin comprometer a la Secretaría ni necesitar autorización previa de ella.
 - (c) Atendía, dentro del escaso tiempo disponible, a todo el proceso electoral y no sólo al acto de la votación.

Esta Misión de la OEA sería, como todas las Misiones de Observación Electoral, financiada con fondos *ad hoc* provistos por los países y no con fondos del presupuesto de la OEA. Como en el pasado, fueron Estados Unidos y Canadá los dos Estados miembros que se ofrecieron a financiar la misión. Sabemos que el gobierno peruano estuvo buscando fondos adicionales en países europeos y en el Japón, país este último que finalmente contribuyó con observadores y con fondos. Incluso, se afirma en círculos diplomáticos que Japón estuvo dispuesto a incrementar sustantivamente su aporte si la MOE decidía no retirarse de la segunda vuelta, pero este aserto no puede documentarse.

En segundo lugar, el gobierno deseaba claramente otorgar a la OEA el monopolio de la observación internacional. En julio de 1999 propusimos al Jurado Nacional de Elecciones una larga lista de invitados. El Jurado, autoridad suprema en la materia, aprobó y publicó su lista, pero el Poder Ejecutivo sólo invitó a la OEA. Nosotros, en Transparencia, queríamos que hubiera una pluralidad de misiones internacionales, como en el pasado. Dirigimos cartas a los parlamentarios peruanos y nos entrevistamos con el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, Oswaldo Sandoval, para asegurar que se volviera a invitar a los parlamentos, sin éxito. El gobierno se limitaba a repetir que ‘todos eran bienvenidos’ pero sin cursar las cartas de invitación. La Misión conjunta Carter Center/ National Democratic Institute insistió en solicitar la invitación, pero sólo la recibió la víspera de partir para Lima, luego de haber anunciado su visita, con o sin invitación del gobierno. La Unión Europea recibió luego, muy tardíamente, una invitación que pudo ser inspirada en dudas y desconfianzas del gobierno respecto a su capacidad para influir suficientemente en la MOE/OEA. Lo que ocurrió finalmente fue que la MOE no podía dejar de actuar y opinar teniendo en cuenta los informes internacionales previos (Carter Center/NDI, Federación Internacional de Derecho Humanos, ERIS), y estos informes no podía prescindir, a su vez, del material informa-

tivo y analítico que *Transparência* venía produciendo. Lo mismo ocurrió con la Misión de la Unión Europea que llegó poco antes de la segunda vuelta y que tuvo, antes de retirarse, una presencia sólo fugaz.

El 31 de mayo, el Consejo Permanente de la OEA tenía que decidir si llevaba el tema a la Asamblea General ya convocada para Windsor. Fue entonces que el Embajador de los Estados Unidos, Luis Lauredo, invocó la Resolución 1080. Pero no hubo respaldo ni para esta iniciativa ni tampoco para desautorizar a Eduardo Stein como pretendía la delegación peruana. Aunque la Resolución 1080, redactada una década antes y en otro contexto, no estaba pensada para este tipo de situaciones, era difícil sostener que no se hubiera producido “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático” y, de hecho nadie sostuvo tal cosa. Podía haberse votado, como sugirió algún embajador en su discurso, pero ello sólo hubiera producido una mayoría precaria. Sea como fuera, los países más críticos (Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá, Argentina) decidieron que había que procurar una fórmula aceptada por el gobierno peruano y con consecuencias prácticas, en vez de vencer a este gobierno mediante una votación que produjera una declaración nítida sobre el fraude electoral, pero que no implicara compromiso alguno para el régimen de Fujimori.

Así, no hubo Resolución 1080, pero sí la medida concreta que esta Resolución prescribe: el sometimiento de la situación a una reunión de cancilleres dentro de los 10 días siguientes. La diferencia entre lo que se acordó y la 1080 es que no hubo pre-calificación de lo ocurrido como “interrupción abrupta o irregular del proceso democrático”. De ahí para adelante, en Windsor, sólo se trataba de conseguir el mínimo que la OEA podía exigir y el máximo que fuera aceptable para el gobierno peruano. Dicho máximo excluía la realización de nuevas elecciones.

Ahora, la situación internacional parece haber cambiado ligeramente: la elección de Fox en México lleva a que Fujimori pierda una de sus basas de pasividad principales. Venezuela puede volverse más flexible después de sus elecciones (aunque en su apoyo a Fujimori juegan factores más trascendentes que los cuestionamientos electorales). Se afirma que Brasil está indignado por el incumplimiento de sus promesas democratizadoras por parte de Fujimori y que la cumbre sudamericana de fines de agosto sería una ocasión para una privada pero locuaz ‘reprimenda’ de los otros presidentes sudamericanos a su homólogo peruano.

El tema del Perú deja de ser primera plana en la prensa internacional, pero el aislamiento internacional del régimen, sobre todo ante la opinión pública de todos los países, no tiene visos de aminorar. No está descartado

que puedan aplicarse sanciones, sobre todo de naturaleza simbólica (como negar visados a los altos funcionarios del régimen)⁶.

Sin duda, no se trata de convencer al gobierno, ayudando a los ‘buenos’ para que derroten internamente a los ‘malos’, como en el juego del policía bueno y el policía malo. El gobierno no ha expresado ninguna voluntad de negociar en serio la propuesta de la OEA, pero aún así, su voluntad se va a poner en evidencia y puede, incluso, llevar al retiro de la Misión Permanente de la OEA. La historia anuncia que los gobiernos militares y autoritarios sólo negocian cuando saben que tienen que irse. Nunca cuando quieren quedarse. Y para irse, nadie puede dar garantías de impunidad suficientes y de largo plazo. De manera que, paradójicamente, el enjuiciamiento de Pinochet en el mismo Chile tiene un efecto negativo sobre el Perú, pues alimenta la obstinación de quienes se oponen (en razón de su pretendida impunidad) a cualquier medida democratizadora en nuestro país. Por lo menos, mientras la situación económica y la sensatez de la oposición no lleven a una situación en la que la negociación se vuelva imprescindible y en la que cualquier garantía razonable resulte mejor que ninguna.

La pregunta final, que no sólo se hacen los peruanos, en las vísperas del inicio del diálogo entre gobierno y oposición peruanas, promovido por la OEA, es la siguiente: ¿Cabe en el actual concierto internacional, y particularmente latinoamericano, un régimen como el peruano? ¿Puede la OEA salir bien librada si en el Perú no hay ninguna democratización?

Textos citados

AMAYO, Enrique, “Fujimori y el gobierno del Brasil”, texto mecanografiado, Sao Paulo, 2000.

COX, Rebecca, “Evaluación de la coyuntura pre-electoral en el Perú”, texto mecanografiado, Lima, febrero del 2000.

DIAZ, Juan Bolívar, *Trauma electoral*, Editorial AA, Santo Domingo, 1996.

COMUNIDAD ANDINA, *Documento de Trabajo SG/SEM.CA-M/dt 2*, Seminario “Las relaciones CAN-MERCOSUR: Hacia un espacio de cooperación e integración sudamericano, Tema: fortalecimiento de la democracia, notas para la discusión”, texto mecanografiado, Lima, 2000.

LOPEZ PINTOR, Rafael, *Votos contra balas*, Planeta, Barcelona, 1999.

MAIRA, Luis, *Chile, la transición interminable*, Grijalbo, México D.F., 1999.

⁶ Entre las posibles sanciones de que ha hablado la prensa en estos días se encuentran el retiro de preferencias arancelarias a algún producto peruano; la canalización de toda la asistencia humanitaria por vía no gubernamental (la Iglesia Católica y su programa Caritas); la derivación de la ayuda antidrogas del canal militar hacia un canal policial; la suspensión de créditos multilaterales y la negación de visas. De esto último hay antecedentes, en el caso del presidente colombiano Samper y, con acuerdo expreso de Naciones Unidas, en Sierra Leona y Angola.