

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

Daniel Soria Luján, *Pontificia Universidad Católica del Perú*

Revista de Ciencia Política y Gobierno

Año 1, N° 1, 2014

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES
SECCIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA DE
**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

Revista de Ciencia Política y Gobierno

Año 1, N° 1, 2014

DIRECTOR

Henry Pease

CONSEJO DIRECTIVO

Henry Pease / Catalina Romero / Sinesio López / Javier Alcalde / Carlos Alza / Ismael Muñoz / Rodolfo Castillo (alumno doctorado) / Rafael Rodríguez (alumno maestría) / Joel Odar (alumno maestría)

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Percy Barranzuela

COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL

Carlos Acuña (Conicet, Argentina) / Louis Bresser Pereyra (Fundación Getulio Vargas de São Paulo, Brasil) / Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca, España) / Bertrand Badie (Sciences Po, Francia) / Maxwell Cameron (The University of British Columbia, Canadá) / Isidoro Cheresky (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / David Collier (University of California, Berkeley, EE.UU.) / John Elster (Universidad de Columbia, EE.UU.) / Fernando Escalante (Centro de Estudios Internacionales, México) / David Held (London School of Economics, Reino Unido) / Gary King (Harvard University) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Steven Levitsky (Harvard University, EE.UU.) / Scott Mainwaring (University of Notre Dame, EE.UU.) / Douglas North (Washington University in St. Louis, EE. UU.) / Claus Offe (Escuela Hertie de Gobernanza, Alemania) / Scott Page (University of Michigan, EE. UU.) / Enrique Peruzzotti (Universidad Torcuato di Tella, Argentina) / Adam Przeworski (New York University, EE.UU.) / Duncan Watts (Universidad de Columbia, EE.UU.) / Francisco Correa Weffort (Universidade de São Paulo, Brasil) / José Woldenberg (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

COMITÉ ASESOR NACIONAL

Rosa Alayza (PUCP) / Rolando Ames (PUCP) / Jorge Aragón (PUCP) / Milagros Campos (PUCP) / Carlos Castro (PUCP) / Eduardo Dargent (PUCP) / Francisco Durand (PUCP) / Farid Kahhat (PUCP) / Paola Muñoz (Universidad del Pacífico) / Stephanie Rosseau (PUCP) / Cynthia Sanborn (Universidad del Pacífico) / Martín Tanaka (PUCP) / Fernando Tuesta (PUCP) / Oscar Vidarte (PUCP)

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000 anexo 2685

revistaccpp@pucp.pe

www.pucp.edu.pe/escueladegobierno

Diseño y diagramación: Fondo Editorial PUCP

Prohibida la reproducción del contenido de este número por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de la dirección de la revista y de los autores.

Derechos Reservados

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-09579

Registro de Proyecto Editorial 31501361400576

800 ejemplares, julio 2014

Índice

Palabras del director <i>Henry Pease</i>	5
ARTÍCULOS	
Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011) <i>Piero Corvetto</i>	11
El <i>lobby</i> en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano <i>Jaris Mujica</i>	37
La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2010 <i>Daniel Soria</i>	55
Modelos emergentes de gobernabilidad democrática en la era de la Internet: posibles direcciones de los gobiernos locales <i>José Magallanes</i>	77
Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: el problema público en el control de cultivos <i>Nicolás Zevallos</i>	97
El etnocacerismo como populismo radical <i>Mariana Alvarado</i>	115
El petróleo y el gas como instrumentos de política exterior: el caso de Rusia <i>Julissa Castro</i>	131
La difícil relación peruano-boliviana: un análisis desde las ideas <i>Oscar Vidarte</i>	145
Los discursos políticos de las autoridades municipales sobre la hoja de coca en los distritos de Kimbiri y Pichari 2006-2010 <i>Noam López</i>	157

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

DANIEL SORIA LUJÁN

RESUMEN

En el presente artículo se describe el proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000 en el Perú. Este espacio fue una experiencia exitosa, aunque singular y difícilmente repetible, de impulso a la transición política del gobierno de Alberto Fujimori al gobierno de transición de Valentín Paniagua y de desmantelamiento del soporte jurídico fujimorista que afectaba la *accountability* horizontal en el país. Dicho éxito se debió a cuatro factores: 1) El déficit de legitimidad interna y externa del tercer gobierno de Alberto Fujimori; 2) el reconocimiento internacional de la Mesa de Diálogo como el espacio para llevar adelante la transición política y la democratización; 3) la unión y fortalecimiento de la oposición, y 4) la división y debilitamiento del oficialismo parlamentario. Asimismo, esta experiencia política sucedida en el Perú fue el impulso y la justificación para el nacimiento de la Carta Democrática Interamericana en el año 2001.

Palabras clave: transición política, Mesa de Diálogo, Fujimori, Organización de los Estados Americanos (OEA), elecciones Perú 2000, *accountability* horizontal, Carta Democrática Interamericana.

The defense of democracy in and out the borders. The political process of the OEA Dialogue Table from 2000

ABSTRACT

This article describes the political process of the OAS Dialogue Table in 2000 Peru. This space, though singular and hardly replicable, was a successful experience to boost the political transition from Alberto Fujimori's government to the transition government of Valetin Paniagua and the dismantlement of Fujimori's legal support that affected the horizontal accountability in the country. The achieved success resulted from four factors: 1) The shortfall of internal and external legitimacy of the third government of Alberto Fujimori; 2) the international acknowledgement of the Dialogue Table as a space to carry out political transition and democratization; 3) the union and strengthening of the opposition; and 4) the division and weakening of parliament governing party. Likewise, this political experience, that took place in Peru, became the boost and justification for the birth of the Inter-American Democratic Charter in 2001.

Key words: political transition, Dialogue Table, Fujimori, Organization of American States (OAS), Peru Elections 2000, horizontal accountability, Inter-American Democratic Charter.

A defesa da democracia dentro e fora das fronteiras. O processo político da Mesa do Dialogo da OEA do ano 2000

RESUMO

No presente artigo descreve-se o processo político da Mesa do Diálogo da OEA do ano 2000 no Peru. Neste espaço foi uma experiência com muito sucesso, mas excêntrica e de difícil repetição, de ímpeto á transição política do governo de Alberto Fujimori ao governo de transição de Valentin Paniagua e de desmontagem do apoio jurídico fujimorista que afetavam a *accountability* horizontal no país. Esse sucesso se deve a quatro fatores: 1) O déficit de legitimidade interna e externa do terceiro governo do Alberto Fujimori; 2) O reconhecimento internacional da Mesa de dialogo como o espaço para levar adiante a transição política e a democratização; 3) A união e fortalecimento da oposição; e 4) A divisão e o enfraquecimento do governo parlamentarism. Também, essa experiência política que aconteceu no Peru foi o impulso e a justificação para o nascimento da Carta Democrática Interamericana do ano 2001.

Palavras-chave: transição política, Mesa do Diálogo, Fujimori, Organização dos Estados Americanos (OEA), eleições Peru 2000, *accountability* horizontal, Carta Democrática Interamericana.

EL CONTEXTO POLÍTICO: LAS ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2000 Y LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERAMERICANA

Las elecciones generales del año 2000 se llevaron a cabo en un contexto político en el que la institucionalidad democrática, concretamente la *accountability* horizontal¹, estuvo debilitada. La palabra *accountability* puede traducirse como la siguiente idea: un atributo de control que permite exigir a una persona o entidad la responsabilidad o rendición de cuentas por el ejercicio de sus funciones públicas. Y esta *accountability* es horizontal porque este atributo de control se ejerce entre poderes públicos que no tienen jerarquías entre sí. Se trata de lo que en la doctrina jurídica constitucional se conoce como los *checks and balances*, es decir, el control interorgánico del ejercicio del poder político, en virtud del cual existe tanto una división funcional de ese poder en órganos tales como el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, etc., como una potestad de control del correcto ejercicio de las prerrogativas públicas entre los referidos órganos (por ejemplo, un Ministerio Público que puede investigar a altos funcionarios del Estado o un Poder Judicial que puede sancionarlos en caso de cometer delitos).

Una descripción del mencionado contexto político la encontramos en el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, en donde se afirmó que, a abril de 2000, existía un «desdibujamiento» del diseño constitucional de la Carta de 1993 (Defensoría del Pueblo, 2000a, p. 656). Estas situaciones, entre otras, eran las siguientes (Defensoría del Pueblo, 2000a, pp. 656-660, 677-682): restricciones al ejercicio del control constitucional de las leyes por parte del Tribunal Constitucional; intervención del Poder Judicial y del Ministerio Público a través de las denominadas comisiones ejecutivas, agravada por el alto índice de magistrados provisionales y por la disminución de las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura; retiro unilateral del Perú de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; restricciones al ejercicio de la libertad de expresión; ausencia de control de los cuerpos de inteligencia, etc.

A ello se sumó la tercera postulación de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República, habilitada por la ley 26657 que estableció una interpretación del artículo 112 de la Constitución —relativo al periodo presidencial y a la posibilidad de reelección— que generó una encendida polémica pública.

¹ Concepto desarrollado por el politólogo Guillermo O'Donnell. Cfr., entre otros textos de este autor, O'Donnell, 2001, pp. 11-34.

Estos y otros aspectos, tales como el ataque sistemático a los candidatos de oposición por parte de los diarios populares, la negativa de los medios de comunicación televisivos privados de contratar la difusión de propaganda electoral de los grupos de oposición, la falta de neutralidad de los servidores públicos de varias instituciones estatales, etc., generaron un escenario electoral polarizado.

En el escenario anteriormente descrito participó, por invitación del gobierno peruano, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE-OEA) dirigida por Eduardo Stein, excanciller de Guatemala. En su informe sobre el proceso electoral (OEA, 2000a), la MOE-OEA concluyó que «de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado como libre y justo», refiriendo que como balance general se advirtió «la persistencia de un cuadro de insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades que condujo a considerar el proceso electoral en su conjunto como irregular». Sin embargo, en ninguna parte del citado informe se refirió que hubo fraude en las elecciones.

Concluidas las elecciones presidenciales, el 31 de mayo de 2000 el Consejo Permanente de la OEA tuvo una sesión en la cual se trató el asunto de las elecciones en el Perú. En dicha sesión, el embajador Eduardo Stein presentó su informe, el cual recibió elogios del secretario general y de varios representantes de los países miembros. Estados Unidos, a través su embajador Luis Lauredo, propuso la convocatoria a una reunión *ad hoc* de los cancilleres de los Estados miembros a fin evaluar la aplicación al Perú de la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA de fecha 5 de junio de 1991, denominada «Democracia Representativa», relativa a la adopción de medidas, por parte de este organismo internacional, cuando «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». Esta propuesta fue secundada por Costa Rica y Canadá (Gonzales, 2005, p. 366).

Varios representantes de los países miembros se pronunciaron en contra de la aplicación de la Resolución 1080, tales como Brasil, México, Argentina, Uruguay, Venezuela, entre otros. Frente a esta posición mayoritaria, el embajador Lauredo retiró su propuesta pero el Consejo Permanente acordó que el tema de las elecciones peruanas sea tratado en el Trigésimo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que se realizaría en Windsor, Canadá, entre el 4 y el 6 de junio de 2000².

² Diario Oficial *El Peruano*, edición del jueves 1 de junio de 2000, p. 3.

La asamblea de Windsor se instaló el 4 de junio. Al día siguiente se discutió el tema de las elecciones peruanas. La diplomacia canadiense planteó la idea del envío de una misión de alto nivel al Perú para contribuir al fortalecimiento de la democracia en ese país. La aceptación de esta propuesta por parte del canciller peruano Fernando de Trazegnies se consiguió luego de una larga conversación a puerta cerrada con los representantes de Canadá y Estados Unidos. Según el testimonio de Lloyd Axworthy, ministro de Relaciones Exteriores de Canadá y presidente de la Asamblea General de la OEA en Windsor, en la resolución que aprobaba la mencionada misión se buscó un lenguaje que permitiera a todos tener «un pedazo de la torta» (Axworthy, 2004, p. 219). Asimismo, Axworthy refiere que, en el transcurso de las negociaciones, se manifestó al ministro peruano que, si no se llegaba a un acuerdo, el Perú podría enfrentar sanciones u otras fuertes medidas de los Estados Unidos y tal vez de la Unión Europea; De Trazegnies finalmente aceptó con la condición de que no se propondría que se realicen nuevas elecciones (Axworthy, 2004, p. 220).

La Asamblea General de la OEA aprobó la propuesta canadiense en la Resolución 1753 del 5 de junio de 2000 (OEA, 2000b). Tal como lo dio a entender Axworthy líneas arriba, el texto de la resolución tiene un lenguaje diplomático que trató de satisfacer tanto los intereses del gobierno peruano como los de los países miembros de la OEA. Así, en su parte considerativa, la Resolución 1753 hace referencia a que uno de los propósitos básicos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; asimismo, se manifiesta expresamente la preocupación «de que la credibilidad del proceso [electoral] y del resultado de esas elecciones ha sido menoscabada por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes». La parte considerativa señala finalmente que «tanto el Perú como el informe de la Misión de Observación Electoral han llamado la atención sobre la necesidad urgente de seguir fortaleciendo las instituciones democráticas del país, en particular el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de Magistrados [sic], así como de reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa». Con base en los fundamentos anteriormente expresados, la parte resolutive de la Resolución 1753 estableció lo siguiente: «Enviar al Perú de inmediato una Misión integrada por el presidente de la Asamblea General y el secretario general de la OEA con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en

ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa».

Antes de que la Misión de Alto Nivel creada por la Resolución 1753 iniciara formalmente sus labores en el Perú, del 19 al 23 de junio de 2000 visitó el país una misión preliminar conformada por Peter Boehm, embajador de Canadá ante la OEA, y Fernando Jaramillo, jefe de Gabinete del Secretario General de la OEA. Esta misión preliminar recabó propuestas de los grupos de oposición, de la Defensoría del Pueblo y de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), relativas a la conformación de una agenda de temas para fortalecer la democracia en el Perú (Gonzales, 2005, p. 390).

Una semana después, la Misión de Alto Nivel Axworthy-Gaviria viajó al Perú. De acuerdo a lo referido por Axworthy, en el avión que los llevaba a nuestro país se elaboró una lista de 29 puntos que serían la base para iniciar el diálogo (Axworthy, 2004, p. 220). La Misión estuvo en Lima del 27 al 30 de junio de 2000 y en ese lapso de tiempo sostuvo reuniones con funcionarios del gobierno peruano y parlamentarios del oficialismo, así como con representantes de los grupos de oposición, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, organizaciones de la sociedad civil, embajadores de Estados miembros de la OEA, embajadores de países de la Unión Europea, intelectuales y analistas políticos, ONG, eclesiásticos y empresarios (OEA, 2000d). Axworthy señala que el plan de 29 puntos fue presentado al presidente de la República, quien manifestó a la Misión de Alto Nivel que autorizaría a sus ministros a participar en un diálogo con los grupos políticos de oposición, sindicatos, ONG, la comunidad empresarial y los medios de comunicación, a fin de discutir la referida agenda de reformas. Luego de esta aceptación, el diplomático canadiense relata que la Misión Axworthy-Gaviria consultó al resto de actores involucrados si ellos aceptarían sentarse a conversar con el gobierno, manifestando que todos, al final, aceptaron (Axworthy, 2004, p. 221)³.

El 11 de julio de 2000 la Misión Axworthy-Gaviria anuncia el nombramiento del embajador Eduardo Latorre, ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, como secretario de la Misión. De acuerdo a una nota de prensa emitida por la OEA (2000c), el mandato del secretario de la Misión de Alto Nivel «es propiciar el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad peruana y el gobierno, monitorear el proceso de fortalecimiento de las

³ Las 29 propuestas de la agenda democratizadora pueden consultarse en la versión publicada por la Defensoría del Pueblo (2000b, pp. 439-443).

instituciones democráticas en el Perú y la implementación de las recomendaciones hechas por la Misión Especial y aceptadas por el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad peruana». Luego de la llegada de Latorre a Lima, este realizó acercamientos iniciales con las partes, fruto de lo cual se acordó empezar el diálogo el lunes 21 de agosto de 2000.

Este espacio de diálogo se desarrolló en un lapso de tiempo relativamente corto (entre el 21 de agosto y el 29 de noviembre de 2000, esto es, aproximadamente quince semanas) debido a que estuvo condicionado a los cambios de la coyuntura política, teniendo presente además que las reuniones no fueron diarias y hubo rupturas del diálogo en más de una ocasión. En esas quince semanas, la Mesa de Diálogo de la OEA tuvo quince reuniones ordinarias y cuatro reuniones extraordinarias. Algunas reuniones duraron más de un día, por lo que en total se realizaron veinticinco sesiones.

De otro lado, es importante enfatizar que la difusión del video Kuori-Montesinos el jueves 14 de agosto y el anuncio de Alberto Fujimori de reducir el mandato presidencial y parlamentario a un año (es decir, que concluya en julio de 2001) el sábado 16 de agosto, serán acontecimientos decisivos para concebir dos grandes momentos de la Mesa de Diálogo de la OEA: 1) La Mesa de Diálogo como espacio político para la implementación de la agenda democratizadora propuesta por la Misión Axworthy-Gaviria (21 de agosto-16 de septiembre), y 2) la Mesa de Diálogo como espacio político para la implementación: a) de la transición política del gobierno fujimorista al gobierno que iniciaría su mandato el 28 de julio de 2001 y b) de la agenda democratizadora propuesta por la Misión Axworthy-Gaviria (16 de septiembre-29 de noviembre).

I. LOS ACTORES DE LA MESA DE DIÁLOGO DE LA OEA

El oficialismo. Al inicio de la Mesa de Diálogo de la OEA, el oficialismo estuvo conformado por un grupo *ad hoc* de ministros de Estado (Alberto Bustamante, Edgardo Mosqueira y Fernando de Trazegnies) y por representantes de tres de las cuatro agrupaciones fujimoristas en el Parlamento: Cambio 90, Nueva Mayoría y Vamos Vecino (no participó el Frente Nacional Perú al 2000). En esta primera etapa, el gobierno optó por canalizar el diálogo a través de sus ministros, lo cual se evidenció en el hecho de que los representantes del oficialismo parlamentario en la Mesa de Diálogo no fueron los principales líderes de las mencionadas agrupaciones fujimoristas (Samuel Matsuda, Rafael Urrelo y Beatriz Alva, respectivamente).

En una segunda etapa, luego de la difusión del video Kuori-Montesinos y del anuncio de Alberto Fujimori del recorte del mandato presidencial y parlamentario, el oficialismo parlamentario reforzó su presencia en la Mesa de Diálogo con los principales líderes de Cambio 90, Nueva Mayoría y Vamos Vecino (Luz Salgado, Martha Chávez y Absalón Vásquez, respectivamente, manteniéndose a Beatriz Alva), en la medida que la decisión del presidente de la República implicaba la aprobación de reformas constitucionales y que la implementación de los temas de la agenda democratizadora conllevarían a la necesidad de aprobar leyes.

La oposición. Estuvo conformada tanto por partidos políticos sobrevivientes del colapso del sistema de partidos que existió en la década de 1980, como de emergentes movimientos políticos independientes, haciendo un total de ocho agrupaciones (Perú Posible, Somos Perú, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Avancemos, Acción Popular, Unión por el Perú y Solidaridad Nacional). De este número solo la mitad contaba con inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. Las referidas agrupaciones tuvieron acercamientos entre sí con anterioridad al año 2000 pero sin llegar a conformar una alianza opositora cohesionada contra el fujimorismo. Sin embargo, al iniciarse el diálogo auspiciado por la OEA, se encontrarán en un proceso de consolidación de un bloque unitario contra el gobierno, el cual se fortalecerá durante el desarrollo de este proceso político.

La sociedad civil. De las cuatro organizaciones de la sociedad civil participantes, tres eran representativas de la comunidad de derechos humanos (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos), la comunidad empresarial (Confiep) y la comunidad laboral-sindical (CGTP), respectivamente. La cuarta fue el Consejo por la Paz. De estas cuatro instituciones, la Coordinadora tuvo un papel más activo en la Mesa de Diálogo, ya que aglutinaba a las organizaciones de defensa de los derechos humanos en el país y tenía estrechos vínculos con organizaciones internacionales de similares propósitos; es decir, formaba parte de una extensa y bien articulada red nacional e internacional de derechos humanos.

La Organización de los Estados Americanos. La OEA del año 2000 es una institución regional que, desde los años noventa del siglo XX, debido a la conclusión de la guerra fría y al retorno de los regímenes democráticos a sus países miembros, asume una clara postura a favor del fortalecimiento de la democracia representativa y de los derechos humanos, tanto en sus normas como en sus acciones. Ejemplos de ello son la Resolución 1080 como mecanismo de acción colectiva para enfrentar golpes de Estado perpetrados en los países americanos, así como una práctica institucionalizada de misiones de observación electoral.

Los invitados especiales. Se invitó a la Mesa de Diálogo a la única entidad estatal peruana que pudo ejercer la *accountability* horizontal (con diversos resultados) a pesar de las prácticas autoritarias del gobierno: la Defensoría del Pueblo. El perfil de independencia que adquirió le permitió ser un actor importante en la búsqueda de consensos. Asimismo, la Conferencia Episcopal Peruana fue una segunda invitada que apoyó el diálogo con su credencial por excelencia: su solvencia moral entre la ciudadanía.

II. LA MESA DE DIÁLOGO COMO ESPACIO DE LEGITIMIDAD PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS Y PARA EL ÉXITO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN EL AÑO 2000

La Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000 fue el más importante espacio institucionalizado y legitimado para implementar la transición política en el marco de la Constitución, así como para iniciar el desmontaje del soporte legal del régimen fujimorista que permitió el debilitamiento de la *accountability* horizontal, debido a los siguientes factores: 1) El déficit de legitimidad interna y externa del tercer gobierno de Alberto Fujimori; 2) el reconocimiento internacional de la Mesa de Diálogo de la OEA como el espacio para llevar adelante la transición política y la democratización; 3) la unión y fortalecimiento de la oposición, y 4) la división y debilitamiento del oficialismo parlamentario. A continuación analizaremos por separado cada una de las referidas variables.

1. El déficit de legitimidad interna y externa del tercer gobierno de Alberto Fujimori

La legitimidad interna. La precaria aprobación de la gestión de Fujimori al inicio de la Mesa de Diálogo de la OEA. A partir del segundo semestre del año 2000 la popularidad de Fujimori empieza a caer por debajo del 50%, para no recuperarse nunca más hasta su salida del poder. Concretamente, su legitimidad se mantuvo en un porcentaje superior al 50% hasta el mes de junio de 2000 (Murakami, 2007, p. 530). En tal sentido, las elecciones generales de abril y la segunda vuelta presidencial de mayo, por sí solas, no habrían afectado significativamente el reconocimiento de la autoridad presidencial por parte de la población.

Como apunta Marcus-Delgado, la tasa de aprobación se mantenía alrededor del 50%, aún después de las elecciones generales de 2000, ya que muchos continuaban votando por Fujimori «porque habían aceptado el hecho de que su reelección era inevitable o porque no percibían que la oposición era una alternativa viable». Añade esta autora que esta base de apoyo constituía un grupo de

votantes fragmentado, desilusionado y resignado (Tanaka y Marcus-Delgado, 2001, p. 31). En el mismo sentido, Murakami señala que la popularidad de Fujimori empieza a subir en el segundo semestre de 1999, no porque sus actividades para mejorar su imagen generaran fuertes expectativas de futuro entre muchos peruanos, sino porque dichas actividades produjeron efectos a partir de ese periodo por la falta de candidatos o de propuestas atractivas de la oposición (Murakami, 2007, pp. 528-529).

De esta manera, al inicio de las sesiones de la Mesa de Diálogo de la OEA (21 de agosto de 2000), tenemos a un presidente de la República con un reconocimiento de su autoridad estimado por debajo del 50% de la población, debido a que sus votantes no eran seguidores incondicionales sino ciudadanos y ciudadanas que siguieron apostando, sin mayor entusiasmo, por el gobernante de turno, al contrastar a Fujimori con una oposición que esencialmente denunciaba las arbitrariedades del régimen pero no hacía propuestas relacionadas con las demandas materiales de la población, por lo que la legitimidad mayoritaria que pudo haber tenido en el primer semestre del año 2000 fue fácilmente reducida por la combinación de diversos factores: los cuestionamientos de las elecciones presidenciales, la exigencia de democratización por parte de la OEA y el intempestivo cambio de bancada de más de diez congresistas de la oposición. A ello debemos sumar las crecientes protestas públicas, especialmente las protagonizadas por los estudiantes universitarios.

La legitimidad interna. Los acontecimientos del 14 y 16 de septiembre y del 23 de octubre del 2000 como causas de la caída libre de la legitimidad interna de Fujimori. La caída abrupta de la legitimidad interna del régimen se da como consecuencia de la difusión del video Kuori-Montesinos el 14 de septiembre de 2000, en el cual la población pudo apreciar que en mayo de 2000 el congresista electo por Perú Posible, Alberto Kuori Bumachar, recibió un soborno de quince mil dólares de parte de Vladimiro Montesinos para pasarse a las filas de Perú 2000. Tal fue el impacto que, dos días después, el 16 de septiembre, Alberto Fujimori anuncia la reducción a un año de su mandato presidencial y del periodo parlamentario.

Pero el descalabro del régimen se produce con tres hechos posteriores ocurridos el lunes 23 de octubre: 1) Vladimiro Montesinos retorna a Lima procedente de Panamá (a donde huyó en busca de asilo); 2) el oficialismo presenta en la Mesa de Diálogo de la OEA una propuesta de acuerdo político que incluye, entre otros aspectos, la amnistía por actos vinculados a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y 3) Francisco Tudela renuncia a la Primera Vicepresidencia de la República por condicionarse las elecciones generales de 2001 a la aprobación de la amnistía.

Luego de que el presidente Fujimori anunciara el recorte del mandato presidencial y parlamentario el 16 de septiembre, en la quinta sesión de la Mesa de Diálogo de la OEA del 3 de octubre se aprobaron los textos que planteaban la reforma del artículo 112 de la Constitución, prohibiendo la reelección inmediata del Presidente de la República, y la incorporación de disposiciones transitorias especiales en la Carta Magna que reducían el periodo parlamentario al 26 de julio de 2001 y el mandato del presidente y los vicepresidentes al 28 de julio de 2001; asimismo, se aprobó una disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República que establecía que la primera legislatura concluiría el 15 de octubre de 2000 y la segunda legislatura se llevaría a cabo del 16 de octubre al 15 de diciembre de 2000, a fin de cumplir con el trámite de reforma constitucional.

De acuerdo al artículo 206 de la Constitución de 1993, si se desea omitir el trámite del referéndum, toda reforma constitucional debe ser aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (más de ochenta votos). Es así que el 5 de octubre, en primera votación, el Pleno del Congreso de la República aprobó las reformas constitucionales planteadas por la Mesa de Diálogo de la OEA por más de cien votos a favor.

El 14 de octubre, el congresista Fernando Olivera del Frente Independiente Moralizador señaló públicamente que un grupo de miembros del gobierno y de la oposición se habría reunido para que los primeros dieran a conocer la preocupación de las Fuerzas Armadas por una eventual «cacería de brujas» contra ellos en el próximo gobierno, el desconocimiento de las decisiones políticas tomadas después del 5 de abril de 1992 y la anulación de las medidas de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Respecto del primer tema, precisó que habrían planteado una reforma constitucional que contemple una amnistía. Este plan del gobierno de condicionar la segunda votación de las reformas constitucionales quedó en evidencia por las mencionadas declaraciones y por los siguientes hechos: 1) El mismo 14 de octubre se amplió en 15 días la legislatura en curso; 2) El día 20 se realizó la séptima sesión de la Mesa de Diálogo de la OEA (que al final se frustró), en la cual el gobierno planteó un acuerdo político de amnistía a favor de militares y policías; en esta reunión, el ministro de Justicia, Alberto Bustamante, habría afirmado que de ninguna manera se aceptaría separar el tema de la reconciliación nacional del tema del adelanto de las elecciones generales; por su parte, los representantes de la oposición y de la sociedad civil rechazaron esa exigencia y la calificaron como un chantaje proveniente de una cúpula militar que pone en riesgo las elecciones y la estabilidad del país, y 3) El día 21

los Ministerios de Defensa y del Interior emitieron un comunicado en el que expresaron que las leyes de amnistía dadas en 1995 no garantizaban la seguridad de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

El 22 de octubre, el ministro Bustamante dio a conocer el texto de la propuesta de acuerdo político, el cual se presentaría formalmente a la Mesa de Diálogo de la OEA al día siguiente. Entre otros aspectos, el acuerdo incluyó la ratificación, en segunda legislatura ordinaria, de las reformas constitucionales relacionadas con el recorte del mandato presidencial y parlamentario. Sin embargo, también planteó una «Política Nacional de Reconciliación» que comprendía los siguientes aspectos: 1) El perfeccionamiento, actualización y ubicación a nivel constitucional de las leyes de amnistía de 1995, efectuadas las modificaciones que ambas partes concuerden; 2) la extensión de los beneficios de dichas leyes a los casos de delitos cometidos en el contexto de la lucha emprendida contra el narcotráfico, y 3) la validación de los actos de gobierno y decisiones administrativas producidos con ocasión o como consecuencia de las decisiones adoptadas desde el 5 de abril de 1992 (fecha del «autogolpe» de Fujimori) hasta la fecha de vigencia del instrumento jurídico correspondiente; ello debía incluir la exención de responsabilidades civiles, penales o administrativas de los funcionarios públicos pasibles de imputaciones al respecto.

Al día siguiente, el 23 de octubre, Vladimiro Montesinos retorna al Perú procedente de Panamá. Fue la estocada final a la legitimidad interna del régimen fujimorista. Al respecto, en una encuesta de Apoyo realizada el 25 de octubre de 2000⁴, dos días después, el 71% de los encuestados se manifestó en desacuerdo con la amnistía propuesta, mientras que el 88% consideró que dicha propuesta no debería ser una condición para que se realicen nuevas elecciones en el año 2001. Apreciamos en estas cifras un amplio rechazo de la población a la pretensión del gobierno de condicionar la continuación de la transición a la aprobación de una amnistía. La ciudadanía entendía, a estas alturas, que la transición estaba en un punto de no retorno. A esto se sumó la percepción de que Fujimori estaba en concierto con Vladimiro Montesinos o que este tenía tanto o más poder que el propio presidente.

Los hechos del 23 de octubre no solo afectaron significativamente la legitimidad del gobierno con respecto a la población; también con relación a sus seguidores. Al respecto, según la crónica del diario *El Comercio*, ese día se realizó una reunión de la Mesa de Diálogo de la OEA en la cual un vehemente Alberto Bustamante insistía en la aprobación del acuerdo político. Sin

⁴ *El Comercio*, 27 de octubre de 2000, p. a5.

embargo, la postura de realización de elecciones sin condiciones fue sostenida por las oficialistas Beatriz Alva y Luz Salgado, mientras que Martha Chávez se mantuvo en silencio⁵.

Ya sea por desencanto, resignación o responsabilidad moral, lo cierto es que, como afirmó Jorge del Castillo en su entrevista⁶, de ser tremendamente duros, los representantes del oficialismo se volvieron más asequibles porque estaban quebrados. A decir de Jorge Santistevan en su entrevista, en algún momento se convencieron de que el hilo de la historia pasaba por la Mesa de Diálogo.

Este golpe mortal propició un traslado de legitimidad hacia la Mesa de Diálogo de la OEA. En efecto, en la siguiente sesión de este espacio de diálogo, realizada el 25 de octubre con la presencia del secretario general de la OEA, César Gaviria, se acordó que la segunda votación de las reformas constitucionales de prohibición de la reelección presidencial inmediata y de reducción del mandato presidencial y parlamentario se llevaría a cabo el 2 de noviembre⁷. Asimismo, se acordó que, en un plazo determinado, se efectuaría la convocatoria a elecciones generales para el 8 de abril de 2001. Según indica el diario *El Comercio*, los representantes del gobierno mostraron una posición tan flexible que solo fue necesario un corto intermedio en toda la reunión para descansar. Por su parte, Gaviria afirmó en esa sesión que «la estabilidad democrática del país pasa por los acuerdos que se adopten aquí»⁸.

A partir de ese momento, un gobierno deslegitimado cedía el paso a un espacio auspiciado por la comunidad americana en el que los acuerdos políticos de la transición fueron dotados de legitimidad. Desde la sesión del 25 de octubre y durante un poco más de un mes, la Mesa de Diálogo de la OEA desmontó, a través de la aprobación de proyectos de ley que el Congreso de la República ratificó sin mayor discusión, las piezas más importantes del soporte normativo que permitió la afectación de la *accountability* horizontal por parte del régimen fujimorista.

Finalmente, es importante mencionar que los acontecimientos del 14 y 16 de septiembre y del 23 de octubre también generaron una pérdida de legitimidad del gobierno entre los miembros de su propia bancada parlamentaria. Así, al 28 de octubre de 2000, habían renunciado a Perú 2000 doce congresistas: siete que acompañaron a la bancada fujimorista desde el inicio y cinco

⁵ *El Comercio*, edición del martes 24 de octubre de 2000, p. a3.

⁶ Para la tesis cuyo resumen se presenta en este artículo, se realizaron entrevistas a personajes del oficialismo, la oposición, la sociedad civil y los invitados especiales. En este artículo solo se mencionan a algunos de ellos.

⁷ Estas reformas fueron ratificadas por el Congreso de la República el 2 de noviembre, conforme a lo acordado, sin ningún debate y con 109 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones.

⁸ *El Comercio*, edición del jueves 26 de octubre de 2000, p. a4.

tránsfugas provenientes de los partidos de oposición. Por ello, a esa fecha, el oficialismo no contaba con mayoría en el Congreso de la República.

La legitimidad externa. Los Estados americanos agrupados en la OEA que se reunieron en Windsor no cuestionaron la validez de las elecciones generales peruanas del año 2000. Sin embargo, el ambiguo lenguaje diplomático de la Resolución 1753 de la Asamblea General hacía referencia a una credibilidad del proceso electoral y del resultado de las elecciones «menoscabada» por las irregularidades electorales denunciadas, lo que dio pie a manifestar la «necesidad urgente» de fortalecer la democracia en el país. En tal medida, si bien la OEA consideró legítimo el tercer gobierno de Alberto Fujimori, se trató de una legitimidad condicionada a las medidas que debía adoptar en el futuro inmediato, a fin de cumplir el plan de democratización que aceptó a regañadientes. En este camino construido en Windsor la ruta estaba claramente trazada con 29 puntos concretos.

Luego de la difusión del video Kuori-Montesinos, la OEA, a través de la Misión de Alto Nivel, siguió apostando por la legitimidad del régimen fujimorista. Sin embargo, hubo un cambio de actitud en la Secretaría General de la OEA luego de que Montesinos retornara al Perú el 23 de octubre. En efecto, como manifiesta Luigi Einaudi, subsecretario general de la OEA en esa época, ese acontecimiento molestó mucho a Gaviria, el cual se sintió traicionado y manipulado, y reaccionó con mucha fuerza (Arnson, 2001, p. 128). Viajó al Perú al día siguiente, habiendo declarado el mismo día 23, en un comunicado de prensa (OEA, 2000e) que, en su opinión, Montesinos tenía cuentas pendientes con la justicia peruana, y que «el gobierno del presidente Alberto Fujimori autorizó su regreso como si ello fuera algo natural y compatible con la democracia del país y no como algo que pone seriamente en peligro la estabilidad democrática del Perú».

El 25 de octubre, Gaviria se reunió con Alberto Fujimori. Según refiere el diario *El Comercio*, la reunión no habría sido gentil. El secretario general de la OEA dejó traslucir notoriamente su disgusto por el retorno de Vladimiro Montesinos y fue directamente al grano: «No habría Mesa de Diálogo con amnistía a cambio de elecciones y con Montesinos poniendo en jaque a la transición»⁹. Henry Pease refiere en su entrevista que Gaviria también habría venido al Perú a pedido de Eduardo Latorre, en vista de la frustrada reunión de la Mesa de Diálogo de la OEA del 23 de octubre, y que por ello el secretario general de la OEA le habría dicho al presidente Fujimori que, si petardeaba ese

⁹ *El Comercio*, edición del jueves 26 de octubre de 2000, p. a4.

espacio de diálogo, tendría que acudir a la Asamblea General del organismo hemisférico.

De esta manera, la imposibilidad o negativa de Fujimori de separar a Montesinos de sus vínculos con los militares y otros ámbitos del poder, y de él mismo, terminó por destruir la legitimidad y apoyo que había conseguido de la Secretaría General de la OEA. Esto llevó, a su vez, a que esta instancia se decidiera a fortalecer a la Mesa de Diálogo como espacio de impulso de la transición.

2. El reconocimiento internacional de la Mesa de Diálogo de la OEA como el espacio para llevar adelante la transición política y la democratización

La Mesa de Diálogo de la OEA, tanto en su propósito inicial de promover una agenda democratizadora en el país, como en su rol posterior adicional de espacio para impulsar la transición política, contó también con el sostenido apoyo de otros actores de la comunidad internacional mediante declaraciones de respaldo al proceso político que se llevaba a cabo a través de ese espacio de diálogo, como una reacción a los hechos del 14 de septiembre y del 23 de octubre.

Así, se difundieron comunicados o declaraciones públicas de apoyo al proceso de democratización y/o a la transición política por parte de los portavoces de diversos países y entes internacionales, con posterioridad a la difusión del video Kuori-Montesinos, como por ejemplo Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Chile, Brasil, Ecuador, la Unión Europea y el Mercosur.

Todas estas declaraciones de respaldo expresaban que la Mesa de Diálogo tenía la característica de interlocutora válida de la comunidad internacional para, a través de aquella, tomar conocimiento y coadyuvar en el cumplimiento de los avances de la transición política y del proceso de democratización en el Perú.

3. La unión y fortalecimiento de la oposición

Coincidimos con Jorge del Castillo quien, en su entrevista, manifestó que la oposición se une cuando hay motivos, como por ejemplo la campaña por el No en el referéndum constitucional de 1993, la cual fue un primer germen de unidad de la oposición. A este acontecimiento añadiríamos la protesta contra la defenestración de tres magistrados del Tribunal Constitucional y la promoción del referéndum contra la ley de interpretación de la reelección presidencial, ambas en los años noventa del siglo XX.

En el año 2000, el motivo que unió a la oposición fue el cuestionamiento de las elecciones presidenciales y el objetivo común fue promover su invalidez, tanto en el país como a nivel internacional. En el extranjero, como refiere

Diego García Sayán en su entrevista¹⁰, las acciones de la oposición empezaron incluso antes de las elecciones, a inicios del año 2000, y consistieron en generar un espacio para que se discutiera en el Sistema Interamericano el cuadro de abuso, corrupción e inestabilidad política que se vivía en el Perú.

Consideramos que, concretamente, el elemento que propició la unión de la oposición luego de las elecciones fue el Informe Stein, en el que se calificó al proceso electoral de irregular. Al respecto, la politóloga estadounidense Daniela Donno, sobre la base del estudio de casos en varios países, ha concluido que un veredicto negativo de las elecciones por parte de los observadores electorales incrementa la probabilidad de movilización y compromiso de la oposición, mientras que un veredicto positivo hace decrecer esta probabilidad (Donno, 2008, p. 48).

Un primer resultado favorable a la oposición en sede internacional se dio con la emisión de la Resolución 1753, en la que obtuvo «un pedazo de la torta» de acuerdo a la expresión de Lloyd Axworthy. En efecto, en la referida resolución se indica que los informes de las irregularidades electorales han menoscabado la credibilidad del proceso electoral y el resultado de las elecciones, y que existe la necesidad urgente de seguir fortaleciendo las instituciones democráticas del país, reformar el proceso electoral y fortalecer la libertad de prensa. Es decir, se reconoce formalmente que la *accountability* horizontal en el Perú no se desempeñaba de manera óptima, que es lo que precisamente venía denunciado la oposición y la comunidad peruana de derechos humanos.

Asimismo, como lo puntualiza Diego García Sayán en su entrevista, la Resolución 1753 crea un procedimiento que permitió dar un espacio a la oposición para que se genere el debate de sus propuestas políticas democratizadoras, sin que el gobierno pueda cuestionar este mecanismo por haberlo aceptado previamente. Por su parte, Henry Pease señala en su entrevista que se diseña un escenario de confrontación en el que la oposición tuvo la posibilidad de hacer lo que no podía en las instituciones legalmente existentes en el Perú, tales como el Congreso de la República.

Un segundo resultado favorable a la oposición en el foro regional fue la incorporación de su programa de democratización en los 29 puntos de la agenda diseñada por la Misión de Alto Nivel. En efecto, como indicamos líneas arriba, luego de la creación de la Misión de Alto Nivel y antes de que esta viaje al Perú, una misión diplomática de avanzada llegó al país con el fin de recabar propuestas de la oposición, de la Defensoría del Pueblo y de algunas

¹⁰ Y también en su testimonio registrado en Comisión Andina de Juristas, 2004, pp. 137-145.

organizaciones no gubernamentales (ONG), que servirían para elaborar la agenda democratizadora. Con estos insumos, la Misión de Alto Nivel confeccionó una lista de 29 acciones concretas que tenían que ver, en buena cuenta, con el restablecimiento de la *accountability* horizontal y del pleno respeto a un grupo de derechos fundamentales sistemáticamente vulnerados por el fuji-morismo, como la libertad de expresión y los derechos políticos. Es así que la oposición consiguió un nuevo espacio para canalizar su plataforma política y fortalecer la relación entre los grupos que la conformaban.

También contribuyó a la unión y fortalecimiento de la oposición el hecho de que se haya establecido en la Mesa de Diálogo la necesidad de adoptar acuerdos por consenso, los cuales se remitirían al Congreso para su aprobación. Ello beneficiaba a la oposición ya que era minoría en el Parlamento, institución en la cual las decisiones se adoptan por mayoría. Es decir, en la Mesa de Diálogo no existía una relación mayoría-minoría sino una relación entre iguales. Luego de la difusión del video Kuori-Montesinos, la oposición trasladó el debate legislativo de la transición y la agenda democratizadora del Congreso a la Mesa de Diálogo, y se negó a participar en aquel. Por su parte, el régimen, en su afán de no descuidar ningún flanco en el que la oposición pudiera tomar ventaja, envió a participar en dicho espacio de diálogo a sus principales líderes parlamentarios (Martha Chávez, Luz Salgado y Absalón Vásquez), con lo cual lo revaloró como instancia para la adopción de acuerdos políticos vinculantes. Y efectivamente lo fueron, ya que su aprobación en el Pleno del Congreso se realizó sin mayores resistencias.

Sin embargo, tan pronto como el oficialismo perdió la mayoría en el Parlamento y la oposición logró tomar la dirección de ese poder del Estado, esta pudo prescindir de la Mesa de Diálogo de la OEA para lograr aprobar las leyes o resoluciones legislativas que implementen la agenda democratizadora. Esta actitud fue criticada por el oficialismo por no haberse respetado las reglas de juego aprobadas en este espacio de diálogo. Así, se invirtieron los papeles, puesto que ahora el oficialismo, en minoría en el Congreso, exigía el respeto a los acuerdos de la Mesa de Diálogo. Esto ratifica la idea de que el mecanismo de consenso de dicho espacio de diálogo beneficiaba a la minoría parlamentaria de turno.

Otro elemento que jugó a favor de la oposición fue el hecho de que los grupos políticos que la conformaban tuvieran que constituirse en una sola parte en la negociación. Es decir, al interior de este espacio de diálogo solo habían dos partes que debían llegar a consensos: el oficialismo y la oposición. Esta situación obligó a los grupos de oposición a organizarse entre ellos para tener una sola posición frente a su contraparte. Las reuniones con este propósito se dieron en mayor número que las reuniones plenarias de la Mesa de Diálogo de la OEA.

Al respecto, Henry Pease señala en su entrevista que, por una hora de reunión en conjunto había dos horas de reuniones por cada parte, agregando que las reuniones previas para llevar una posición a la Mesa de Diálogo fueron las más importantes. Por su parte, según relata Jorge del Castillo en su entrevista, los miembros de la oposición en la Mesa de Diálogo se reunían hasta altas horas de la noche en algunos casos y, luego de generarse un consenso entre ellos, se mantenían firmes frente al oficialismo en la postura acordada, reconociendo que hubo mucha disciplina y orden en estas acciones.

De otro lado, Sofía Macher indicó en su entrevista que el 80% del diálogo se realizó entre los miembros de cada parte. Añadió que la ganancia más importante de esta situación es haber podido dedicar varias horas al diálogo de los grupos de oposición entre sí para llevar propuestas de consenso a la Mesa de Diálogo; esta condición los forzó a dialogar entre ellos. Asimismo, reiterando lo señalado por Jorge del Castillo, se generó una disciplina de trabajo entre los grupos de oposición; por ejemplo, se establecieron turnos para dar declaraciones a la prensa.

Finalmente, debe destacarse que todas las situaciones antedichas generaron un mutuo «empoderamiento» entre la Mesa de Diálogo y la oposición. Al respecto, la politóloga estadounidense Daniela Donno, en su tesis doctoral *Defending Democratic Norms: Regional Intergovernmental Organizations, Domestic Opposition and Democratization*¹¹, afirma que los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales regionales —como la OEA— de promoción de la democracia están íntimamente vinculados con los esfuerzos de la oposición.

Basándose en evidencia empírica, la referida autora afirma que la capacidad de las organizaciones intergubernamentales regionales para alterar directamente las decisiones del gobierno es débil; no obstante, dichas organizaciones pueden tener un efecto indirecto sobre el gobierno influenciando el balance de poderes entre el gobierno y la oposición. Donno manifiesta que la intervención de estas organizaciones incrementa los incentivos de movilización de la oposición. Señala además que dicha intervención es importante no porque disuada a los gobernantes de violar las normas, sino porque es un mecanismo aplicable a través de la oposición para producir democratización con posterioridad a las violaciones gubernamentales. De esta manera, la movilización de la oposición será más efectiva para generar un proceso de democratización si las organizaciones

¹¹ Donno, 2008. Agradecemos profundamente a esta autora por habernos proporcionado personalmente algunas partes del texto de su tesis. Por este motivo, lamentablemente no podemos citar los números de páginas del texto original.

intergubernamentales regionales también están involucradas en este proceso; esto es, que las mencionadas organizaciones ayuden a «empoderar» (*empower*) a la oposición, haciendo que su movilización sea más efectiva que la que llevaría a cabo actuando sola.

En suma, esta autora manifiesta lo siguiente: «Análisis estadísticos muestran que tanto la movilización de la oposición como la injerencia de las organizaciones intergubernamentales regionales, incrementan significativamente la probabilidad de que un país experimente la democratización». Más aún, refiere que esta relación de «empoderamiento» es mutua: «La injerencia de las organizaciones intergubernamentales regionales y la movilización de la oposición están mutuamente ‘empoderadas’ [cada una es más efectiva en combinación con la otra que cuando se implementan solas]».

4. La división y debilitamiento del oficialismo parlamentario

Los problemas de unidad en el oficialismo los encontramos antes del inicio de la Mesa de Diálogo de la OEA, al interior de la bancada de Perú 2000 y entre dos grupos: Cambio 90–Nueva Mayoría *versus* Vamos Vecino. Al respecto, como refiere Murakami, los problemas venían desde la campaña electoral, en la cual los candidatos de Cambio 90 y Nueva Mayoría no recibieron prácticamente ninguna ayuda económica de los recursos que movilizaba Absalón Vázquez, líder de Vamos Vecino. A ello se sumó una investigación periodística difundida en febrero de 2000, relativa a la existencia de una red de falsificación de firmas para inscribir a un grupo político fujimorista vinculado a Vázquez, Frente 2000, que afectó la imagen del oficialismo y produjo que ese grupo se aleje de la alianza Perú 2000 (Murakami, 2007, pp. 537-539).

Por su parte, Degregori y Meléndez manifiestan que, una vez instalados en el Congreso de la República, los parlamentarios de Vamos Vecino se encontraban en una posición inferior dentro de la jerarquía parlamentaria respecto de los congresistas de Cambio 90–Nueva Mayoría, ya que estos eran los que coordinaban con más frecuencia con el Ejecutivo por su cercanía a Fujimori y su mayor experiencia en el trabajo parlamentario (Degregori y Meléndez, 2007, p. 124). Sin embargo, al inicio del tercer gobierno fujimorista esas desavenencias todavía no eran explícitas y menos aún eran públicas.

A partir de la difusión del video Kuori-Montesinos (14 de septiembre), las divisiones se hicieron patentes. Los congresistas de Cambio 90–Nueva Mayoría opinaron que Montesinos debía renunciar, mientras que los de Vamos Vecino estuvieron a favor de respaldarlo hasta el final. Ello también generó que esta última agrupación se mostrara cada vez menos activa para compartir las

acciones en el Congreso con las dos primeras (Murakami, 2007, p. 573). De acuerdo con Murakami, después de la difusión del video Kuori-Montesinos, el apoyo de Vamos Vecino al rechazo de la moción de censura a la Mesa Directiva del Congreso de la República, votada el 12 de octubre, fue el único acontecimiento de importancia en el que los congresistas de Vásquez colaboraron con Cambio 90–Nueva Mayoría en las actividades parlamentarias. Con este acto, Vamos Vecino habría pretendido «mostrar su poder en el oficialismo y, al mismo tiempo, dejar a los de Cambio 90–Nueva Mayoría agradecidos en este tema para esperar algo a cambio en el futuro» (Murakami, 2007, p. 574).

Pero la ruptura vendría luego de los acontecimientos del lunes 23 de octubre. Sobre el particular, la prensa registró ampliamente un enfrentamiento de grueso calibre entre las dos facciones oficialistas. Por ejemplo, Martha Hildebrandt, Luz Salgado y Martha Chávez acusaron a Absalón Vásquez de divisionista, ser desleal al presidente Fujimori y tener intereses de carácter electoral para su grupo Vamos Vecino.

En la reunión extraordinaria de la Mesa de Diálogo de la OEA realizada el 25 de octubre, solo participó, por parte del oficialismo parlamentario, el grupo Cambio 90–Nueva Mayoría; no asistió el líder de Vamos Vecino. Esto coincide con el hecho de que, a partir de esa sesión, se facilita la adopción de los acuerdos relativos al impulso de la transición política y de la agenda democratizadora.

El desenlace de este distanciamiento entre agrupaciones fujimoristas en el Parlamento tuvo como final la pérdida de la dirección del Congreso y de la mayoría parlamentaria, y la vacancia del cargo de presidente de la República que ejercía Alberto Fujimori.

III. PALABRAS FINALES

El éxito de la Mesa de Diálogo de la OEA se debió a la conjunción de cuatro circunstancias preexistentes, a las que determinados acontecimientos políticos les imprimieron una mayor aceleración que desencadenó un resultado que favoreció la consecución de una salida pacífica, institucionalizada y legitimada hacia un gobierno democrático.

Esta experiencia peruana nos muestra la importancia de articular la defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras, en el entendido que la actuación internacional no se agota en un conjunto de advertencias hacia el gobierno que ataca las instituciones democráticas, sino que también debe ampliarse al

apoyo de los grupos internos que realizan acciones para cesar estas afectaciones. Ciertamente que este apoyo parte de una premisa: que el organismo internacional y los referidos grupos tengan una agenda democrática común para el país, como sucedió en el caso de la agenda democratizadora de 29 puntos, la cual expresaba los deseos de la OEA pero también los de la oposición y parte de la sociedad civil del Perú.

La crisis política en el Perú del año 2000 y su solución mediante la Mesa de Diálogo de la OEA fue el germen de la Carta Democrática Interamericana, que dicho organismo regional aprobó en el año 2001 para evitar que tales crisis ocurran en el futuro en otros países y para adoptar mecanismos de reacción y de resolución en caso de que al final estos hechos contrarios a la democracia se manifiesten.

Sin embargo, el caso peruano del año 2000 ha sido una experiencia exitosa única e irrepetible en la región. Más aún, los acontecimientos políticos sucedidos en Venezuela en el año 2013, frente a los cuales la OEA y la mayoría de países americanos no reaccionaron como lo hicieron en el año 2000 en nuestro país, han erosionado la eficacia de la Carta Democrática Interamericana. Con esta actitud han abierto la ventana a prácticas gubernamentales que faciliten el debilitamiento de la *accountability* horizontal y, por ende, del régimen democrático, escudadas en un reforzado principio de no intervención en los asuntos internos de los países.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnsón, Cynthia (ed.) (2001). *The crisis of democratic governance in the Andes*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 2. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Axworthy, Lloyd (2004). *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Toronto: Vintage Canada.
- Comisión Andina de Juristas (2004). *Generación de consensos en situaciones de conflicto: la experiencia iberoamericana* (Serie: Democracia N.º 8). Lima: CAJ.
- Defensoría del Pueblo (2000a). *Institucionalidad democrática y ética: tareas pendientes. Tercer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2000b). *Elecciones 2000. Supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Degregori, Carlos Iván y Carlos Meléndez (2007). *El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: IEP.
- Donno, Daniela (2008). *Defending Democratic Norms: Regional Intergovernmental Organizations, Domestic Opposition and Democratization*. Ph.D. Dissertation, Yale University.
- Gonzales Arica, Guillermo (2005). *Auge y caída de la dictadura Fujimori-Montesinos*. Lima: Palao Editores.
- Murakami, Yusuke (2007). *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: CIAS-IEP.

- O'Donnell, Guillermo (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Post Data, Revista de Reflexión y Análisis Político*, 7, 11-34. Buenos Aires.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2000a). Resumen ejecutivo del informe final del jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en las elecciones generales del Perú. 2 de junio de 2000.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2000b). Resolución 1753 de la Asamblea General de la OEA que dispone el envío al Perú de una misión integrada por el Presidente de la Asamblea General y el Secretario General. 5 de junio de 2000.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2000c). Comunicado de prensa: Misión Especial de la OEA designa Secretario de Misión. 11 de julio de 2000.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2000d). 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 Periodo Ordinario de Sesiones y el Secretario General. 21 de julio de 2000.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2000e). Comunicado de prensa sobre Perú. 23 de octubre de 2000.
- Tanaka, Martín y Jane Marcus-Delgado (2001). *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: IEP.