

# 3. OTROS ARTÍCULOS

## RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL PERÚ EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: DINÁMICAS, ANTECEDENTES Y PROYECCIONES

David Scott Palmer\*

### INTRODUCCIÓN

#### 1. Contexto regional, doméstico e internacional

Para analizar las relaciones contemporáneas entre los Estados Unidos y el Perú resulta necesario en un contexto más amplio regional e internacional. El documento elaborado en la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, el "Plan de Acción", refleja a grandes rasgos las cuatro prioridades principales aceptadas por los gobiernos como los ejes de sus políticas tanto multilaterales como bilaterales. Son: 1. Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas, 2. Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, 3. Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio y 4. Garantizar el desarrollo sostenido y conservar nuestro ambiente natural para generaciones futuras (U.S. Department of State USDOS -1996). Las políticas exteriores estadounidenses hacia América Latina en general y hacia el Perú en particular se llevan a cabo por el gobierno de Clinton dentro del marco de estas prioridades<sup>1</sup>.

También cabe señalar dentro del contexto más amplio dos factores de transcendental importancia, uno internacional, el fin de la Guerra Fría y otro doméstico, los Estados Unidos con tendencias más aislacionistas y recursos oficiales reducidos y, como resultado, menos dispuesto a apoyar su política exterior con nuevos recursos en un medio de múltiples entidades oficiales y un ejecutivo con una minoría parlamentaria. El fin de la Guerra Fría ofrece en principio una magnífica oportunidad para los Estados Unidos de responder a los retos hemisféricos en sus propios términos, ya no filtrados por la prioridad de la seguridad militar nacional. Pero la óptica doméstica, la mayor competencia entre agencias oficiales por menos recursos, y las tensiones inevitables

entre un ejecutivo de un partido y un legislativo de otro, restan fuerza a esta oportunidad realmente histórica y complican mucho la formulación y la implementación de una política exterior coherente hacia la región en general o a uno u otro de sus gobiernos en particular.

#### 2. Contexto histórico bilateral

El contexto histórico de las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y el Perú también es relevante (e.g., St. John 1992) Como con todos los países de la región, las rela-

\* Director del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Boston. Profesor Visitante Fulbright en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga en Ayacucho, Perú (entre mayo y septiembre de 1998). Director de Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Instituto de Servicio Exterior del Departamento de Estado de Estados Unidos en el período 1976-1988.

1. Finalizada el 30 de junio de 1998. Esta es la versión final de un artículo más corto y menos revisado originalmente preparado para la conferencia "Las relaciones bilaterales de Washington con cada nación andina: Un diagnóstico y una agenda propositiva para el siglo XXI," patrocinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana, en Santa Fé de Bogotá, 19-20 de junio de 1997, y publicado bajo el título, "Las relaciones entre Estados Unidos y Perú durante los gobiernos del Presidente Clinton," en Andrés Franco, editor, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración* (Bogotá: Central Editorial Javeriana, CEJA, 1998), 113-139. El autor agradece tanto la invitación como las facilidades proporcionadas por los patrocinadores. También quiere expresar su agradecimiento por la recepción tan cordial de parte de los entrevistados peruanos y norteamericanos, cuyas observaciones y documentos proporcionados ayudaron mucho al autor. Agradece también la cuidadosa lectura del artículo original y comentarios de la Dra. Cynthia McClintock, del Embajador Ricardo Luna, y del Ministro Carlos Pareja Ríos, y las correcciones de estilo de la Consejera Shiela Peters y su staff. Los errores de hecho o de interpretación que permanecen son, por supuesto, de la exclusiva responsabilidad del autor.

ciones exteriores bilaterales entre el Perú y los Estados Unidos se llevan a cabo dentro de un marco netamente asimétrico, o sea cuando un país es mucho más grande que el otro<sup>2</sup>. *Ceteris paribus*, el grande siempre puede lograr sus objetivos en una relación así tan objetivamente desigual.

En la práctica, sin embargo, las relaciones bilaterales Estados Unidos-Perú no funcionan de esta manera y con estos resultados, sobre todo durante las últimas décadas (Palmer 1992). En muchos casos desde los años 60, el Perú ha logrado seguir una política doméstica e internacional que va en contra de los objetivos de los Estados Unidos. En 1962, por ejemplo, un golpe militar en el Perú logró imponerse a pesar de la fuerte oposición del gobierno norteamericano. En 1967 el Perú compró aviones franceses Mirage cuando los Estados Unidos vetó la venta de modelos norteamericanos F5A para tratar de evitar una posible carrera armamentista en la región. Entre 1968 y 1974 el Perú nacionalizó varias importantes empresas norteamericanas bajo el gobierno militar de General Juan Velasco Alvarado (1968-75). En 1973, el Perú firmó un acuerdo militar con los soviéticos que condujo al reequipamiento masivo de la fuerza aérea y el ejército peruanos con material bélico ruso. En este periodo también el Perú reestableció relaciones diplomáticas con Cuba y asumió un rol de liderazgo en el Grupo de los 77, iniciativas que no fueron apoyadas por los Estados Unidos.

Más tarde, ya en el segundo gobierno democrático de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) había desacuerdos prolongados sobre derechos de aterrizaje y conflictos de intercambios comerciales. Durante el gobierno elegido que lo seguía, del Presidente Alan García Pérez (1985-1990), entre otros problemas se encontraba "la solución del 10 por ciento", entonces aportar esa pequeña porción de las exportaciones al pago de la deuda extranjera o, como pasó a partir de los últimos meses de 1987, de dejar de pagar casi totalmente. Bajo el mandato del Presidente Alberto Fujimori (1990) no se aceptó inicialmente la oferta de apoyo militar significativo dentro de la Iniciativa Andina contra producción y tráfico de drogas, y después de su autogolpe de abril de 1992 se manifestaron fuertes roces entre ambos gobiernos, entre otras dificultades (e.g., St. John 1992, Clayton 1998).

Estas tensiones y conflictos bilaterales han generado una relación bilateral bastante problemática en muchos aspectos durante más de treinta años. Y en la cual el país más pequeño y menos favorecido ha logrado avanzar en sus objetivos nacionales e internacionales a pesar de la oposición del más grande (aún cuando, en varios casos, resultaron contraproducentes para el Perú). Además, los Estados Unidos, dentro de la dinámica de sus propias relaciones extranjeras globales, se ha encontrado aportando mucho más tiempo y recursos humanos en sus relaciones con el Perú de lo que uno esperaría de una política bilateral que normalmente ocupa un segundo o tercer plano en sus prioridades (Palmer 1992).

Dado estos contextos regionales, domésticos, internacionales, e históricos más amplios se pueden presentar y analizar los componentes más significativos de la política exterior estadounidense en los últimos años.

## RELACIONES ESTADOUNIDENSES CON EL PERÚ EN LOS GOBIERNOS DE CLINTON

Desde la óptica oficial norteamericana, los temas más significativos en su agenda bilateral con el Perú tienen que ver con la democracia y los derechos humanos, las drogas, la defensa, la deuda y el desarrollo económico –o sea, las cinco "d". Esta agenda es básicamente la que los Estados Unidos sigue con todos los países de la región, pero con variaciones de énfasis o enfoque según problemáticas particulares. Con el Perú, como señaló el Director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado, Embajador David Passage, "...[N]uestras relaciones bilaterales [con el Perú]... son en varios sentidos las más complejas y sutiles que tenemos en el hemisferio" (1997a). En el curso de los dos gobiernos de Clinton (1993-1997, 1997-), las prioridades han variado según su percepción de la situación en el Perú en distintos momentos y según el peso de los funcionarios individuales en el proceso de formulación de la política pública exterior norteamericana, más allá de los aspectos más amplios mencionados en la introducción.

### 1. Democracia y Derechos Humanos

Durante su primer año/año y medio (1993 y las primeras semanas de 1994), predominó una preocupación por parte de los Estados Unidos sobre la recuperación plena de la democracia en el Perú, que se había interrumpido con el autogolpe de abril de 1992, y en particular, la situación de los derechos humanos. Las Fuerzas Armadas Peruanas cometieron reiterados abusos en el curso de la lucha contra Sendero Luminoso, que también cometió crímenes terribles, principalmente contra indefensos habitantes en poblaciones rurales (Palmer 1995). Los informes oficiales, así como el reporte anual sobre los derechos humanos (USDOS 1993-1997), tuvieron un fuerte impacto. También lo tuvieron las investigaciones e informes de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con un enfoque exclusivo sobre temas de derechos humanos y un interés muy especial en el Perú –la Washington Office on Latin America (WOLA) y Human Rights/Americas Watch (AW).

El funcionario más importante en este periodo era el representante para asuntos latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad (National Security Council - NSC), Dr. Richard Feinberg. Ocurrió en parte porque, por varios meses, fue el único miembro del nuevo equipo de los Demócratas debido mayormente a una prolongada demora en nominar y confirmar por el Senado al Secretario Asistente del Estado para Asuntos Interamericanos y otros altos fun-

2. Por ejemplo, empleando la medida del Producto Nacional Doméstico (PND), los Estados Unidos es unas ciento cuarenta veces más grande que el Perú, comparando un PND mayor de \$7,000 mil millones con uno de alrededor de \$50 mil millones. En principio esto implica que una política bilateral económica o financiera tenga ciento cuarenta veces más impacto en el Perú que en los Estados Unidos, y que los que la implementan tiendan a hacerlo respondiendo a marcos de referencia norteamericanos, no peruanos. En términos más generales, implica que los que formulan la política exterior bilateral de los Estados Unidos tiendan a hacerlo con una óptica asimétrica sin darse cuenta de esta asimetría y sus posibles resultados no apropiados para el presunto beneficiario de esta política.

cionarios sujetos a este proceso. Estas tardanzas produjeron largas demoras en nombrar a los otros oficiales en el equipo gubernamental especializados en temas latinoamericanos.

Bajo su auspicio, el gobierno norteamericano presionó constantemente al Perú para que éste retornase el país a un estado de derecho en su conducción política después del autogolpe, tanto con respecto a sus instituciones legislativas como al levantamiento de la legislación de emergencia para el sistema judicial. El Informe Goldman, cuya autorización para su preparación fue iniciado por el Departamento de Estado y aceptado por el Perú, fue presentado en diciembre de 1993 pero rechazado por el gobierno peruano. El informe criticó severamente el proceso jurídico de excepción que el Perú había instalado a partir de mayo de 1992 para juzgar a los guerrilleros capturados en juzgados militares presididos por jueces militares "sin rostro". (Goldman et al. 1993) Asimismo en estos meses, según la Embajada del Perú en Washington, el representante del NSC logró influir en las decisiones del Departamento del Tesoro y de las instituciones financieras internacionales (IFIs), como el Banco Mundial, Banco Interamericano (BID), y Fondo Monetario Internacional (FMI), para que postergasen el apoyo económico necesario que facilitaría la reinserción internacional que buscaba el Perú en aquellos momentos (Luna 1997).

## 2. Deuda y Desarrollo Económico

En la medida que la situación política en el Perú se normalizaba —con elecciones para un Congreso Constituyente en noviembre de 1992, elecciones municipales en enero de 1993, la discusión parlamentaria sobre una nueva constitución y su aprobación en un referéndum nacional en octubre de 1993 (dentro del contexto de una fuerte reducción en el número de incidentes y muertos en la violencia política) y, por el lado norteamericano, la paulatina pero progresiva confirmación en sus puestos de nombramientos de Clinton de su "equipo latinoamericanista" tanto en el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado, y el Departamento de Defensa, el gobierno norteamericano comenzaba a oponerse a la extensión de sanciones económicas que buscaba el representante en el NSC (Luna 1997).

En el curso del año 1994, entonces, la reinserción económica internacional del Perú avanzaba, sentando las bases para un importante crecimiento económico nacional desde los últimos meses del año. Esto ocurrió en función de la combinación de la continuación en la reducción de la violencia política y la mayor estabilidad política bajo normas democráticas formales y fuertes aportes de capital extranjero, pero sobre todo porque empezó a dar frutos el esquema de reformas económicas emprendido por los Ministros de Economía Juan Carlos Hurtado y Carlos Boloña dirigido a establecer una economía de mercado. Culminó el proceso de normalización económica con los acuerdos con el Club de París en julio de 1996 y con los bancos privados dentro del Plan Brady en marzo de 1997, que produjeron una renegociación substancial en la deuda privada peruana (unos \$9.4 mil millones) y una reducción de un 50 por ciento de su total, un porcentaje mayor que para cualquier otro

país latinoamericano bajo el Plan Brady hasta la fecha (Latin American Weekly Report 1997, 127).

La normalización política y económica interna peruana, junto con una política económica de apertura y privatización contribuyeron a un flujo importante de capitales extranjeros y norteamericanos, aumentando de unos \$300 millones en total en 1991 a más de mil millones en 1996 (Embajada 1997, 5). Los programas norteamericanos de asistencia económica, bajo el auspicio de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID), también volvieron a aumentar en 1994 y 1995, y constituyeron en estos años el programa bilateral más grande en el hemisferio<sup>3</sup>.

## 3. Drogas y sus retos

Como se ha notado, la combinación de la paulatina normalización política en el Perú en 1993 y 1994 junto con la instalación progresiva de los directores y coordinadores de la política exterior norteamericana hacia América Latina y su mayor influencia sobre ella produjeron resultados positivos en las relaciones bilaterales en el curso del 1994 y en adelante, sobre todo en el campo económico. No obstante, otro reto bilateral se presentó en este año: la política contra las drogas. El Perú fue hasta 1997 el primer productor mundial de hoja de coca usado para la cocaína (entre 60 y 70 por ciento), y el gobierno norteamericano se preocupó mucho durante varios años por encontrar soluciones, conjuntamente con los peruanos, que generaran una reducción en la oferta de la hoja o el producto más elaborado, la pasta básica (INM 1993-1995, INL 1996).

El coordinador de la política antidroga en el Departamento de Estado en este periodo fue el Embajador Robert Gelbard, quien insistía en la erradicación como la más importante medida para avanzar en esta política antidroga a pesar de las dificultades que el Perú debía enfrentar con los guerrilleros en las zonas de mayor cultivo, sobre todo en las cuencas del Alto Huallaga y el Apurímac. Cuando no se produjo el nivel de erradicaciones deseadas para 1994, el Embajador Gelbard, según varias fuentes, casi consigue obtener la decertificación del Perú en el reporte anual de marzo de 1995. Pero esto se evitó por la intervención de último momento del Secretario de Estado Asistente para América Latina, Embajador Alexander Watson (quien había desempeñado el cargo de Embajador de los Estados Unidos en el Perú), que, basándose en significativos avances realizados por los peruanos en otros rubros de la lucha antidroga logró certificarse al Perú por medida de excepción por motivos de seguridad nacional (INM 1995; Luna 1997).

Asimismo, en el año 1994 se habían producido problemas serios en la interdicción, para la cual los Estados Unidos había instalado radares en la región y aumentado los vuelos

3. La Embajada del Perú, en sus Memorias anuales de 1994 y 1995, incluye como asistencia económica norteamericana tanto la asistencia para el desarrollo, los fondos de apoyo de emergencia (ESF), y fondos para programas contranarcóticos. El conjunto de estos sumaron \$133.5 millones en 1994 (\$18.4 millones para contranarcóticos) y \$93.9 millones en 1995 (\$28.4 millones para contranarcóticos). El aporte total de 1994 llegaba al 29 por ciento de la asistencia total norteamericana hacia América Latina en ese año, según la Memoria (Embajada 1994, 16; 1995, 17-21).

de observación para vigilar las rutas de aviones cargados de pasta básica<sup>4</sup>. Cuando la Fuerza Aérea Peruana comenzó a forzar su aterrizaje o derribarles, los Estados Unidos, comenzando en mayo, dejó de compartir la información que recolectaba, aludiendo a la Convención de Chicago (que establece que el derribo de un avión civil por uno militar es ilegal). Se superó éste problema recién en noviembre con una decisión presidencial, por consejo del Comando Sur militar norteamericano y apoyado por el Secretario Asistente de Estado para América Latina. Entonces la Fuerza Aérea Peruana, en iniciativas coordinadas con países vecinos y los Estados Unidos, derribó entre 20 a 40 avionetas de carga de pasta básica en 1995 y 1996, contribuyendo así a una reducción dramática en los vuelos desde el Perú rumbo a Colombia (Matano 1997).

Ésta política de interdicción más agresiva produjo una crisis en un eslabón crítico de las operaciones integradas de drogas de las mafias colombianas. Una consecuencia fue una fuerte baja de la demanda por la hoja de coca peruana, y por eso, una reducción paralela en el precio (de \$70 la arroba en 1994-95 a \$5 en 1995-96, hasta \$11 en junio de 1997), mientras buscaban otras salidas para su producto, mayormente terrestres o por vía fluvial (Matano 1997).

Con el precio de la hoja de coca muy por debajo de los costos de producción (estimados en \$17 la arroba) y con la mejora en las redes de comunicación hacia mercados urbanos y nacionales de productos agropecuarios legales debido a la normalización de la situación de seguridad en la región, los campesinos comenzaron a dejar de cultivar la coca por su cuenta. En 1996 se produjo, como consecuencia, una reducción de por lo menos 18 por ciento en estos cultivos, de unos 115.3 mil hectáreas a 95.6 mil (INL 1997). Reflejando estos esfuerzos y resultados positivos, el reporte de marzo de 1996 fue menos crítico, y el de marzo de 1997 daba plena certificación al Perú, o sea, sin la excepción por razones de seguridad nacional. Se previó que 1997 fuera un año en el que los resultados de la lucha contra las drogas fuera altamente exitosos, según declaraciones del General Nicola de Bari Hermoza Ríos, Comandante General del Ejército, durante su visita a Washington en octubre, y así resultó, con una reducción en el área cultivada que alcanzó las 51.2 mil hectáreas (INL 1998).

#### 4. Defensa

##### A. La seguridad militar y el conflicto Perú-Ecuador

En enero de 1995 un nuevo conflicto militar, denominado "El Conflicto del Cenepa" se produjo entre el Perú y Ecuador que involucró a los Estados Unidos por obligaciones derivadas de ser uno de los cuatro países garantes (con Brasil, Argentina, y Chile) bajo el Tratado de Paz, Amistad, y Fronteras de 1942 (el Protocolo de Río de Janeiro). Ecuador aceptó la vigencia del Protocolo después de un lapso de 35 años de considerarlo "nulo" y el Perú admitió que existía un problema con Ecuador después de muchos años de pasarlo por alto. Por acción eficiente de los garantes, se firmó el 17 de febrero de ese año "La Declaración de Paz de Itamaraty entre Perú y Ecuador". Los Estados Unidos decidió que era un momento propicio de hacer todo lo posible para buscar

"una solución definitiva y permanente", junto con los otros garantes.

Estados Unidos designó como representante norteamericano a un destacado diplomático y analista con larga experiencia en asuntos latinoamericanos y andinos, el Embajador Luigi Einaudi. Con muchos esfuerzos tanto por las dos partes como por los cuatro garantes, lograron la separación de fuerzas, el establecimiento de una misión militar multilateral para vigilar la frontera (Misión Observadora Militar Ecuador-Perú-MOMEPE) con destacamentos de los cuatro garantes y apoyo logístico norteamericano. Después de múltiples reuniones y "conversaciones" entre las partes con presencia de los representantes de los garantes en 1995 y 1996, en abril de 1997 se dió inicio a un diálogo substantivo sobre los "impases subsistentes" (Weidner 1996; Palmer 1997). Todos reconocieron la importancia de la iniciativa norteamericana y la alta prioridad otorgada al problema por los Estados Unidos y señalaron que sin el empuje del norte y la presencia del Embajador Einaudi, no se habría llegado a resolver el conflicto fronterizo más antiguo de nuestro hemisferio (Luna 1997).

Pero el conflicto armado Perú-Ecuador también produjo problemas de otra índole para la política exterior norteamericana hacia América Latina, estos estuvieron relacionados con la compra de material bélico y una posible nueva carrera armamentista en la región. Para el Perú, los incidentes armados de enero a marzo de 1995 demostraron su falta de preparación militar y las consecuencias de no haber modernizado sus equipos militares por muchos años. Desplegó esfuerzos inmediatos para reinstalar su capacidad defensiva y encontrar armamento más moderno, sobre todo aviones (por haber perdido unos nueve en el conflicto y además tener el resto de su flota aérea prácticamente inoperativa). Aunque habrían preferido aviones norteamericanos (los F-16), debido a la prohibición norteamericana y en vista de las condiciones impuestas por el gobierno norteamericano a cualquier país en este tipo de venta y a la incertidumbre que las acompañaría, contrataron con Bielorusia por la compra de unos 24 Mig-29 a pesar de las reservas expresadas por el gobierno estadounidense (Passage 1997).

##### B. Rehenes y respaldo

Otro acontecimiento totalmente inesperado que también produjo consecuencias para las relaciones bilaterales peruano-norteamericanas fue la toma de la residencia del Embajador de Japón en Lima por el grupo guerrillero Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) el 17 de diciembre de 1996 con centenares de rehenes, incluyendo doce norteamericanos. Aunque el MRTA dejó en libertad a los norteamericanos al cabo de unos días, se quedaron con 72 peruanos—entre ellos el Ministro de Relaciones Exteriores Francisco Tudela—, japoneses y un boliviano, y por meses frustraron los intentos realizados a través de intermediarios de facilitar un acuerdo pacífico entre el MRTA y el gobierno

4. Cabe mencionar que durante los años 1990 y 1994, las fuerzas armadas y policiales peruanas estuvieron pobremente equipadas y utilizaron la mayor parte de sus recursos humanos y materiales en la lucha contra el terrorismo (Pareja 1997).

peruano. Durante todo el proceso, los Estados Unidos apoyó a las autoridades peruanas. Asimismo, ofreció facilidades materiales, no aceptadas según fuentes tanto peruanas como norteamericanas, y respaldo moral al gobierno –incluso con una reunión entre el Presidente Clinton y el Presidente Fujimori por iniciativa del presidente norteamericano– que incluía la posición oficial constante de "no negociar con terroristas".

Al producirse el dramático rescate por una unidad peruana el 22 de abril, los Estados Unidos fue el país que dio mayor respaldo al Perú por la acción militar llevada a cabo (Passage 1997). La declaración del gobierno de los Estados Unidos en octubre de 1997 de condenar públicamente a movimientos terroristas del mundo, entre ellos a Sendero Luminoso y MRTA, constituye un nuevo respaldo a la política antisubversiva del gobierno del Perú (Pareja 1997).

La crisis de los rehenes también puso en relieve otro escollo en las relaciones bilaterales –el trato de encarcelados en general y en particular el caso de Lori Berenson, condenada a encarcelamiento perpetuo en enero de 1996 por haber participado en la preparación de un plan del MRTA de tomar el Congreso peruano. Tanto grupos particulares como más de 100 miembros del Congreso norteamericano habían protestado por su condena y su juicio rápido sin el debido proceso por un juzgado militar "sin rostro", y presionaron al Presidente Clinton y al Departamento de Estado para que buscaran su liberación o, por lo menos, un juicio en el fuero civil. Aunque se ha quedado sin resolución, también ha puesto la lupa en las múltiples deficiencias en el sistema judicial peruano, especialmente, en sus procedimientos y mecanismos para procesar y condenar a presuntos terroristas.

## 5. Conclusión

Si bien es cierto que, en varios niveles, las relaciones bilaterales peruano-norteamericanas han mejorado durante el transcurso de los gobiernos de Clinton, hasta producir lo que algunos funcionarios consideran "el mejor estado de relaciones bilaterales en muchos años", otros señalan que "hay una gama de dificultades y malentendidos por debajo de una superficie de aparente tranquilidad"<sup>5</sup>. A fin de cuentas, el Presidente Fujimori sigue su propio rumbo, con o sin el apoyo y la cooperación de los Estados Unidos. Sus propios éxitos hasta julio de 1997, paradójicamente, dificultan iniciativas a su favor realizado por los oficiales norteamericanos y sus agencias predisuestos a ayudarlo a él y a su gobierno (Matano 1997).

Con recursos escasos y generalmente condicionados, además, el gobierno norteamericano difícilmente puede hacer prevalecer sus objetivos salvo cuando al gobierno peruano le parezcan convenientes o cuando exista una presión interna, sobre todo cuando el Perú goza de una imagen bastante favorable entre el sector privado norteamericano. Las relaciones comerciales y financieras son bastante buenas, y los inversionistas son quienes mejor han respondido hasta ahora a las prioridades actuales del gobierno de Fujimori.

## RELACIONES PERUANAS CON LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS GOBIERNOS DE FUJIMORI, 1993-1997

Al entrar el Presidente Clinton en la Casa Blanca en enero de 1993, el Perú se encontraba en una situación bastante complicada y no muy favorable en sus relaciones con los Estados Unidos. Un viraje notable se había producido con el autogolpe del 5 de abril de 1992, cuando el Presidente Fujimori, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, suspendió sorpresivamente el Estado de Derecho, cerró el Congreso, y tomó en sus manos los poderes del Estado. Estados Unidos reaccionó inmediatamente con el corte total de la ayuda económica y militar, salvo la humanitaria y el apoyo para la campaña contra las drogas. Asimismo, implementó una iniciativa exitosa para asegurar la suspensión de conversaciones bastante adelantadas por parte de las instituciones financieras internacionales (IFIs) de apoyar con fuertes aportes (más de mil millones de dólares) la reinsertión económica internacional que el Perú buscaba. El gobierno norteamericano inició además una campaña en la Organización de Estados Americanos (OEA) para presionar al Perú bajo el Acuerdo de Santiago de 1991 para reestablecer procedimientos democráticos en el corto plazo (Roberts y Peceny 1996).

Frente a éstas múltiples presiones bilaterales y multilaterales, el Presidente Fujimori respondió convocando a elecciones para un Congreso Constituyente en noviembre de 1992 (que elaboró una nueva Constitución, aprobada por una estrecha mayoría –52.8 por ciento a 47.2 por ciento – en un referéndum nacional realizado en octubre de 1993) y elecciones municipales en enero de 1993. También dio inicio a una reforma y reorganización judicial integral. A pesar de éstas iniciativas que restablecieron progresivamente las formalidades democráticas, el Perú continuaba con serios problemas de violaciones de derechos humanos, mayormente el legado de la reñida lucha contra la subversión de Sendero Luminoso y el MRTA (WOLA 1994).

### 1. Respuestas oficiales peruanas

Con el nombramiento de un nuevo embajador en Washington, un diplomático de carrera educado en los Estados Unidos, el Dr. Ricardo Luna (quien fue el primer embajador en presentar sus credenciales al flamante Presidente Clinton), el Perú comenzaba la sumamente difícil tarea de conseguir la normalización de sus relaciones con los Estados Unidos. Tenía que trabajar en varios niveles a la vez, pero lo que más urgía en esos meses era la proyección de una imagen más positiva del Perú –como un país, además de ser cuna de civilizaciones antiguas con riquísimas

5. Comentarios de dos funcionarios del Departamento del Estado en entrevistas con el autor que prefirieron no ser identificados. Un funcionario peruano del Ministerio de Relaciones Exteriores que leyó estas observaciones, comentó, "No me parece adecuada esta palabra [tranquilidad]. Me parece que la relación bilateral tiene un desarrollo más bien positivo aunque con los alti-bajos propios de una relación muy compleja y difícil desde hace treinta años". Comunicación con el autor, octubre de 1997.

tradiciones culturales, que estaba confrontado y superando una serie de problemas muy difíciles que representaban una crisis histórica, y por eso merecía el respeto y el apoyo de la comunidad internacional para seguir y consolidar sus avances—.

Para lograr esto, la Embajada del Perú se extendía hacia la comunidad académica y profesional, sobre todo en el área de Washington, incluyendo la Universidad George Washington (GWU), el Diálogo Interamericano, y el Centro Wilson de la Institución Smithsonian, para llevar a cabo programas en conjunto tratando una gama de temas contemporáneos relacionados con Perú (e.g., WOLA y GWU 1993; Inter-American Dialogue 1993, 1994; Tulchin y Bland 1994). El objetivo básico era el de poner en contexto la percepción frecuente en esos tiempos en los Estados Unidos en general y en Washington en particular de un gobierno autoritario, violador de derechos humanos, dominado por las drogas, y con profundos problemas económicos, y "situar su análisis en el amplio universo de temas políticos y económicos y subyacen esta visión coyuntural". (Luna 1997) Incluía también programas similares en otras partes del país, como Nueva York, Boston, Miami, Austin, San Diego, Los Angeles y San Francisco.

Además se aprovechó de nuevos descubrimientos arqueológicos en el Perú para llevar a cabo presentaciones impresionantes del Señor de Sipán y la Dama de Ampato en el Museo Natural de Historia y el National Geographic de Washington y el Museo Metropolitano de Arte de Nueva York, entre otros centros (Reinhard 1996). También se expandían los contactos con el sector privado empresarial y financiero norteamericano para explicar las importantes reformas económicas que se estaban implementando y las oportunidades que ofrecía "el Nuevo Perú", que empleaba una entidad oficial nueva de relaciones públicas, PromPerú (Boza 1993).

De tal manera, a través de esta gama de iniciativas, se difundía una imagen de un Perú histórico, pujante, dinámico, y superando con mucho éxito los tiempos difíciles que había experimentado (Luna 1997; Embajada 1993-1996). Estas iniciativas estuvieron destinadas a limitar el impacto de los reportes de WOLA, Americas Watch, Amnistía Internacional, y la Comisión Internacional de Juristas sobre las violaciones de derechos humanos, la impunidad, y los serios problemas en la administración de justicia que continuaban existiendo en el país (Americas Watch 1993a, 1993b; Goldman 1993). Al juicio las autoridades peruanas los reportes de estas organizaciones eran incompletos y tendenciosos (Pareja 1997).

Facilitaba el éxito de estas iniciativas la progresiva normalización política, sobre todo de los procedimientos democráticos, en el Perú de 1993 en adelante, y también de la implementación de las nuevas reglas de juego económicas que sentaban progresivamente las bases para la liberalización, privatización, apertura para inversiones extranjeras y crecimiento. Ayudaron también las interacciones internas del gobierno estadounidense entre personalidades y agencias, en las cuales, según la Embajada del Perú, el papel del Secretario Asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos y el Departamento de Tesoro fue decisivo para facilitar una orientación más positiva hacia el Perú por parte de

los Estados Unidos desde comienzos del año 1994 en adelante (Luna 1997).

## 2. Retos pendientes

Las bases sentadas por la Embajada del Perú en 1993 para establecer relaciones más constructivas con los Estados Unidos han producido resultados hasta la fecha, a pesar de algunas dificultades episódicas en el camino. Las más problemáticas incluyeron:

a) prioridad de la campaña contra la droga (1994);  
 b) la Ley de Amnistía exonerando a todo exceso perpetrado en la guerra contra la subversión (1995);  
 c) el caso de Lori Berenson, acusada y enjuiciada por un juzgado militar por su posible participación en actividades del MRTA (1995-96);

d) la falta de reglas de protección de la propiedad intelectual para que el Perú pudiera participar en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas – ACLA (1996-97);

e) las compras de armas y aviones y otras iniciativas de modernizar a las Fuerzas Armadas Peruanas que podrían arriesgar no solo el balance de fuerzas militares en la región sino también restar recursos escasos para proyectos internos de distribución de la riqueza dirigidos al 50 por ciento de la población en situaciones de pobreza o extrema pobreza (1995-97);

f) unas diferencias bilaterales sobre la mejor manera de resolver el conflicto fronterizo con Ecuador, con la percepción peruana de que la posición oficial norteamericana es la de no aceptar explícitamente que la frontera en la Cordillera del Cóndor ya está definitivamente delimitada bajo el Protocolo de Río de 1942 y el fallo arbitral de Braz Díaz de Aguiar de 1945 (1995-97); (Embajada 1994-1996).

g) iniciativas del Presidente Fujimori y su mayoría en el Congreso para destituir a jueces del Tribunal Constitucional que votaron por la inaplicabilidad de la ley relevante al Presidente Fujimori, que tuvo el efecto de invalidar una tercera reelección del actual Presidente en el año 2000 (1997).

Otras preocupaciones del gobierno peruano en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, aunque en escala menor, abarcaban:

a) el caso *Fine Air*, línea de carga norteamericana, que tiene prohibido el ingreso al espacio aéreo peruano por haber transportado armamentos de Argentina a Ecuador durante el conflicto Perú-Ecuador (1995);

b) la baja de categoría otorgada por la Administración Federal Aérea (FAA) de los Estados Unidos al nivel de seguridad aérea peruana, lo cual le concedió un estatus condicional (1995; restaurado en 1997);

c) la autorización norteamericana a Ecuador para la compra de aviones Kfir de Israel (por tener motores de fabricación norteamericana) a unos meses del conflicto Perú-Ecuador que, a juicio del Perú, comprometía el estado de garante neutral de los Estados Unidos (1995);

6. Un diplomático peruano de carrera señala al respecto, "Sin embargo, opino que los Estados Unidos nunca olvidó que el terrorismo constituía un elemento muy duro de afrontar y quizás solo por ello la política del gobierno de los Estados Unidos no fue abiertamente hostil". Comunicación con el autor, octubre de 1997.

d) dentro de una mejora general en la situación de los derechos humanos en el Perú con la pacificación que se había producido y el establecimiento de una comisión especial para revisar la situación de individuos sentenciados sin pruebas suficientes, continuaba la inquietud por la falta de debido proceso y el mantenimiento de tribunales militares y jueces sin rostro (1996);

e) la necesidad de recibir nuevos equipos aéreos y navales para poder mantener el ritmo de interdicción contradroga y las demoras ocasionadas por autoridades norteamericanas (1996);

f) la continuación de la restricción de recibir financiamiento militar norteamericano, impuesto en 1992 (1996, resuelto para el año fiscal 1997) (Embajada 1995, 1996).

Con la progresiva normalización de las relaciones bilaterales peruano-norteamericanas, los representantes diplomáticos de la Embajada del Perú en Washington concentraron sus esfuerzos en expandir y fortalecer sus contactos con las entidades oficiales del gobierno estadounidense que más afectaban a sus intereses. Además del Departamento de Estado y de las secretarías Asistente de Asuntos Interamericanos, de Asuntos Andinos, de Asuntos Contranarcotraficantes y Legales, y del Secretario Asistente de Derechos Humanos principalmente, también interactuaban con la Oficina Nacional de Control de Drogas, DEA, AID, FAA, y la Secretaría Asistente de Defensa para Control de Drogas dentro del ramo ejecutivo, y con los miembros y asistentes de los comités y subcomités apropiados, como Relaciones Exteriores y Asuntos Hemisféricos, dentro del Poder Legislativo. Según sus informes, la Embajada del Perú concluyó que sus iniciativas daban resultados bastante positivos (Embajada 1995, 1996).

### 3. Conclusión

En el curso de los gobiernos de Clinton, el gobierno del Perú paulatina y progresivamente logró cambiar la orientación oficial norteamericana de escepticismo y hasta hostilidad de 1993 hacia una dinámica bastante positiva en los rubros más importantes para el país. El Perú fue certificado sin condición como un país que cooperaba en la política contradroga en 1996, fue señalado como elegible para financiamiento militar por el Congreso para el año fiscal 1997, logró la refinanciación de su deuda pública dentro del Grupo de París en 1996 y la reducción y refinanciación de su deuda privada bajo el Plan Brady en 1997, consiguió un aumento significativo en la asistencia económica bilateral norteamericana a partir de 1994, y recibió el respaldo del mismo Presidente Clinton por su política frente al rescate de los rehenes en 1997. Esto demuestra no solo los cambios internos que se produjeron en el Perú durante estos años sino también la capacidad de sus representantes en Washington de aprovecharse de las oportunidades que se presentaron y de tomar la iniciativa cuando les parecía necesario. Lograron la normalización que buscaban, pero también una dinámica bastante positiva en la mayoría de los puntos concretos más significativos de sus relaciones con los Estados Unidos.

## IMPACTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA EN LAS ACTITUDES DE LOS PERUANOS

En términos generales se nota un desfase entre la política exterior norteamericana durante el gobierno de Clinton y las actitudes de la mayoría de los peruanos, sobre todo en las presiones ejercidas a favor del retorno a una democracia plena e institucionalizada. Muchos creen que el gobierno norteamericano no comprende la seriedad ni la profundidad de la crisis que azotó a su país en los años ochenta y a principio de los noventa y, desde su óptica, consideran que los Estados Unidos tampoco comprende la imperante necesidad de tomar medidas drásticas para poder tener posibilidades de salir de esta crisis.

Inclusive, muchos echan la culpa a los errores de sus propios gobiernos democráticos y hasta a los procesos democráticos mismos. Tienen a opinar que fue justamente la conducta de Presidente Fujimori de aplicar medidas heroicas, si bien muchas veces no democráticas, lo que logró terminar con la inflación, volver a sentar las bases para la reinserción en la economía internacional y propiciar el crecimiento económico, reducir la violencia política y el terrorismo que estaban hundiendo al país, y devolver al Perú la estabilidad tanto política como económica. Salvo las oposiciones políticas bastante fragmentadas y debilitadas y las ONG's nacionales de derechos humanos, los peruanos por lo general creían que las medidas extraordinarias tomadas por el Presidente Fujimori eran exactamente las necesarias para lograr la seguridad personal que habían perdido bajo gobiernos democráticos, y se oponían a las presiones de la política norteamericana (Manatt 1997).

Sus opiniones con frecuencia se reforzaron con artículos y opiniones nacionalistas y tendenciosos de algunos periódicos y revistas nacionales. Estos tendían a atribuir motivaciones y actitudes contra los intereses peruanos a iniciativas diplomáticas norteamericanas y a sus representantes — como por ejemplo el Embajador Alvin Adams, representante estadounidense ante el Perú entre 1993 y 1995, y el Embajador Einaudi, atacando sus supuestas soluciones para el conflicto Perú-Ecuador (Gullo 1996a, 1996b; Oiga 1997), o como al General Barry McCaffery, jefe de la Oficina Nacional de Control de Drogas, por sus comentarios apoyando personalmente a una alta figura del gobierno de Fujimori bastante controvertida, Vladimiro Montesinos, Jefe del Servicio de Inteligencia (SIN) del Perú (d'Ornellas 1996).

Es decir que en términos generales, el gobierno peruano rechazaba los esfuerzos oficiales norteamericanos de expresar sus inquietudes por las limitaciones en la conducta política democrática en el Perú, o una posible solución "territorial" en la disputa fronteriza, o iniciativas militares de dedicar recursos masivos a la compra de armas para modernizar sus fuerzas, y empleaba a los medios de comunicación para influir sobre la opinión pública. Por el otro lado, la oposición se dedicaba a hacer lo mismo aludiendo a las relaciones bilaterales oficiales demasiado estrechas frente a un gobierno con rasgos autoritarios y personalistas y con un alto funcionario peruano de confianza que, desde su óptica, era profundamente antidemocrático y corrupto.

Entre las ONG's domésticas involucradas en la política interna, el grupo de organizaciones que se centran en las conductas en el campo de los derechos humanos, la Coordinadora de Derechos Humanos junto con el Instituto de Defensa Legal (IDL), lograron tener bastante resonancia en parte por sus iniciativas y estudios domésticos que complementaban a las representaciones oficiales norteamericanas. Otras ONG's locales recibieron aportes económicos de la AID para la implementación de iniciativas para la reforma de la educación y procesos judiciales o para apoyar el retorno de las decenas de miles de desplazados por la violencia política a sus hogares, mayormente rurales, pero muchas veces dirigidas a ellas a través del Ministerio de la Presidencia, y por eso menos independientes que con aportes directos sin el intermediario oficial (Hunt 1997). La ONG más importante de los empresarios en los últimos años, la Confederación Nacional de Empresas Privadas (CONFIEP), apoyó las iniciativas de su gobierno de abrir la economía a la empresa privada, pero a veces se mostró ambivalente o en oposición a la fuerte reducción de aranceles externos impuesta por el gobierno peruano con el apoyo de la política exterior norteamericana por su impacto negativo en la producción industrial doméstica.

Con la baja notable en el apoyo popular al gobierno del Presidente Fujimori en el curso del año 1997, básicamente por primera vez en los siete años de su gestión, por sus maniobras percibidas como dirigidas a asegurar su continuación en la presidencia, la dinámica de las relaciones bilaterales entró en una fase bastante delicada y difícil de predecir. Representa por un lado una oportunidad para los Estados Unidos para buscar una apertura política, pero por el otro existe la posibilidad de una reacción oficial fuerte por parte del gobierno peruano contra los objetivos estadounidenses, a través de la introducción de nuevas medidas antidemocráticas y defenderlas con justificaciones nacionalistas o hasta xenóforas.

## EL PROTAGONISMO DE LA EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PERÚ

La Embajada de los Estados Unidos en el Perú es una de las tres Embajadas más grandes en América del Sur en términos de empleados permanentes y contratados, con alrededor de 630 en total (Passage 1997). Representando el país más importante en el hemisferio y siendo de lejos la embajada más grande en Lima, tiene una fuerte influencia. A la vez ha debido funcionar durante muchos años dentro de un marco de dificultades y tensiones casi constantes en las relaciones bilaterales entre el Perú y los Estados Unidos lo que a veces le ha hecho difícil cumplir con sus funciones. Con un gobierno como el del Presidente Fujimori, con un criterio bastante independiente, las oportunidades de alcanzar los objetivos de la política norteamericana han seguido siendo bastante problemáticas.

Al inicio del gobierno de Clinton en enero de 1993, las relaciones entre el Perú y los Estados Unidos todavía estaban en transición, en el contexto de iniciativas del gobierno de Fujimori de restablecer procedimientos democráticos des-

pués del autogolpe y cuando todavía había serias violaciones de derechos humanos debido a los altos niveles de violencia política en la lucha contra los guerrilleros de Sendero Luminoso. Por eso, era de esperar que los diplomáticos norteamericanos en el Perú se centraran en sus contactos oficiales para la democratización y los derechos humanos, mensajes que no agradaban mucho a las autoridades peruanas.

Con el tiempo, en la medida que las nuevas modalidades democráticas bajo la Constitución de 1993 se iban asentando, la amenaza guerrillera retrocedía y se producían mejoras en la situación de derechos humanos, y la economía se recuperaba, la Embajada podía concentrarse en aspectos más positivos de la relación –como las comerciales, la asistencia económica dentro y fuera del marco de la campaña antidroga y la renegociación de la deuda a través del Club de París y el Plan Brady– y tener una recepción más positiva a la vez con sus contrapartes peruanas.

Además de la influencia de las circunstancias del momento, también afectaba a las relaciones las partes de las personalidades de los embajadores norteamericanos durante el gobierno de Clinton y las circunstancias de su nombramiento. El primero, Alvin Adams, tenía una desventaja triple: 1) Llegó cuando todavía predominaba la preocupación norteamericana por la redemocratización y respeto por los derechos humanos en el Perú, 2) Llegó después de una demora larga por el Senado norteamericano en aprobarlo debido a la oposición del Senador Jesse Helms, 3) Llegó después de haber desempeñado sus funciones de embajador en Haití –que el gobierno peruano tomó hasta cierto punto como un desaire, debido a la actuación de este, cuestionada desde su óptica, que tuvo en la caída del gobierno haitiano. Una vez en el país, su estilo franco de representar a los intereses de los Estados Unidos agregado a éstos antecedentes tendía a producir una relación no muy positiva con el gobierno peruano en general y con el Presidente Fujimori en particular.

El segundo, Embajador Dennis Jett, ocupó el cargo en 1996 bajo circunstancias distinta y tras la aprobación rápida del Senado norteamericano, y además tenía un estilo de actuación mucho más pausado y menos público. Aunque también daba mensajes a veces no muy gratos para los peruanos, como sus observaciones críticas a las nuevas compras de armas por el Perú y a la decisión del Congreso peruano de destituir a los jueces del Tribunal Constitucional que habían votado en contra a la constitucionalidad de una tercera campaña electoral por Presidente Fujimori en el año 2000, su actuación fue mejor vista durante sus primeros meses como embajador norteamericano. Después, sin embargo, "ha adoptado un rol público de alto perfil, sobre todo en temas relativos al proceso democrático peruano, lo que disgusta al Gobierno del Perú" (Pareja 1997).

## MECANISMOS DE PRESIÓN

Las áreas de mayor interés por parte de los Estados Unidos en sus relaciones con el Perú, como se ha señalado, tienen que ver con: 1) procedimientos democráticos, 2) respeto por los derechos humanos, 3) reducción en la producción, elaboración, y transporte de drogas, sobre todo la hoja

de coca, pasta básica y cocaína, 4) alivio del peso de la deuda externa, 5) facilidades para apoyar el crecimiento económico en el marco del libre comercio y la inversión, 6) ayuda a programas para reducir la extrema pobreza y aliviar el sufrimiento de los más afectados.

Los mecanismos concretos de presión empleados por el gobierno de Clinton para alcanzar estos objetivos incluyen tanto incentivos como desincentivos, con variaciones y constantes en el curso de su gestión. Lo que ha continuado con leves ajustes es la ayuda humanitaria (con un valor total entre \$50 y \$80 millones por año) en la forma de fondos y alimentos para apoyar a los múltiples programas de alimentación diaria en las barriadas más pobres de las ONG's. Han continuado también los aportes de financiación, de entrenamiento, y de equipos para reducir la producción de hoja de coca e impedir el transporte de pasta básica y cocaína hacia el norte, con una tendencia marcada de aumentarlo de 1994 en adelante debido a la cooperación antidroga por parte de las autoridades peruanas.

La obligación ejecutiva impuesta por legislación del congreso norteamericano de evaluar cada año los avances en la campaña antinarcoótica, y certificarlo en su cumplimiento, ha sido un estímulo para los peruanos, pero las evidencias a partir de 1994 por lo menos indican que el gobierno peruano ha seguido una política propia y firme en la área contradroga. Inclusive a veces sus iniciativas, como la interdicción en 1994, han ido más allá del apoyo que podía otorgar los mismos Estados Unidos, y tuvo que ajustar su propia política para que estuviera de acuerdo con la peruana. En parte por los éxitos alcanzados por sus propias iniciativas, el Perú logró ser certificado sin condiciones por los años 1996 y 1997 después de varios años de recibir certificación por razones de seguridad nacional. En fin, como instrumento de presión de la política norteamericana antinarcoótica, el impacto ha resultado mucho menor en el caso peruano que en otros países andinos, sobre todo Colombia.

En el área de su política económica, el Perú ha seguido en forma casi constante una apertura y liberalización por su cuenta que los Estados Unidos ha apoyado y aplaudido, y dentro de la cual su sector privado ha podido progresar. Los Estados Unidos ha respaldado los pedidos peruanos para préstamos de las IFIs, y ha facilitado los arreglos en el Club de París y dentro del Plan Brady para refinanciar y reducir la deuda exterior. En ésta área también los incentivos económicos norteamericanos han sido un estímulo importante para los peruanos para facilitar la normalización de su situación financiera.

Donde más dificultades han surgido en las relaciones bilaterales es en las áreas de la democratización, los derechos humanos, y, en menor grado, aquellas derivadas del conflicto con el Ecuador. Durante más de un año al inicio del gobierno de Clinton, su preocupación por los problemas que surgieron en el Perú relacionados a la interrupción en los procesos democráticos en 1992 y a los altos niveles de violaciones de derechos humanos (entre ellos, gente desaparecida, procesos judiciales arbitrarios, tortura, suspensión de garantías constitucionales en muchas partes del país) condujo a una política hacia el Perú que favorecía el movimiento de los desincentivos económicos y políticos iniciados en el gobierno del

Presidente George Bush (1989-1993), y hasta la implementación de una mayor presión económica. Estados Unidos empleó su influencia en las IFIs para que postergaran la consideración de solicitudes del Perú para nuevos préstamos, y para que también mantuvieran la suspensión de ayuda bilateral económica y militar. Los reportes anuales de derechos humanos del Departamento de Estado de éste periodo señalaron en forma gráfica los serios problemas y abusos, y actuaban como otro mecanismo de presión (USDOS 1993, 1994).

En la medida que el Perú restablecía procesos democráticos formales y disminuían las violaciones más serias contra los derechos humanos, Estados Unidos, comenzando en 1994, empezó a dejar de presionar en las IFIs, comenzaron a considerar aumentos significativos en su ayuda bilateral, y emplearon a sus reportes anuales de derechos humanos para centrarse en las áreas relativamente menores de dificultades en la conducta política democrática del país. También se empleaba el mecanismo de presión de observaciones específicas en los discursos de altos funcionarios norteamericanos, especialmente el embajador en el Perú, sobre todo para señalar sus discrepancias con algunas iniciativas arbitrarias y antidemocráticas por parte del gobierno peruano que a veces ocurren hasta la actualidad.

Con respecto al conflicto Perú-Ecuador que estalló a comienzos de 1995 y a fin de lograr su solución, las negociaciones continúan sin resolución definitiva (hasta julio de 1998), el papel de los Estados Unidos como garante ha sido importante, y su apoyo a la fuerza militar fronteriza multilateral (MOMEP) fundamental para mantener la zona desmilitarizada y evitar nuevos brotes de violencia. Pero el Perú teme que los Estados Unidos pueda favorecer una solución que incluya ceder a Ecuador alguna porción de territorio que el Perú afirma que es suyo, cuyas autoridades postulan una solución exclusivamente dentro del Protocolo de Río<sup>7</sup>.

También el gobierno peruano percibe que el gobierno norteamericano se opone a sus esfuerzos de comprar nuevas armas y modernizar sus fuerzas militares después de haber evaluado los problemas que tenían en el conflicto. Y más allá de los discursos diplomáticos como instrumento de presión en éste asunto, también se ha realizado tanto la restricción de ventas de armas al Perú, implementada por los Estados Unidos a partir del autogolpe del 1992, como las diversas condiciones en los procedimientos si el Perú quisiese comprar material bélico a los norteamericanos. Si bien la restricción fue levantada a partir del año fiscal 1997, todavía quedan las condiciones en su venta y administración y la posibilidad de que las restricciones se impongan en el futuro. Para no tener problemas con esto, es probable que el Perú siga resistiendo esta posible presión a través de la modernización de sus fuerzas armadas con equipos de otros países.

En fin, el Perú ha recibido una gama de presiones en la forma de incentivos y desincentivos de los Estados Unidos durante los últimos años. Los más efectivos han sido los relacionados a la política económica peruana, especialmente las postergaciones de préstamos de las IFIs y las demoras en

7. En realidad, el Protocolo contiene provisiones que le dan más flexibilidad en esta materia que las autoridades tienden a reconocer públicamente (Palmer 1998).

consideración de la refinanciación y reducción en la deuda externa por el Club de París y el Plan Brady. Su uso en ciertos momentos parece haber influenciado en parte el comportamiento político y económico peruano.

Algunos de los otros sí han demostrado la posición norteamericana y han tenido algún efecto, como los reportes anuales de derechos humanos y discursos de altos funcionarios, y restricciones contra la compra de armas. Pero por lo general, estas presiones no alteraban en forma fundamental las políticas del gobierno peruano —o se relacionaban a iniciativas que iban a implementar o que ya estaban implementando, como en la política antinarcótica, o tenían alternativas que les permitían no someterse a las presiones norteamericanas, como en la compra de armas—.

El Perú, a pesar de su condición de país "subordinado" en esta relación bilateral asimétrica con los Estados Unidos, ha logrado por lo general seguir su propio rumbo con o sin la presión o el apoyo norteamericano, con excepción de la influencia económica estadounidense ante las múltiples entidades externas tan importantes para ellos. Más que nada esto se explica en términos del criterio independiente del Presidente Fujimori, su política económica, su demostrada capacidad de restaurar la estabilidad y seguridad, y hasta hace muy poco, el extenso apoyo popular que recibía de sus compatriotas por sus contribuciones al país.

## COMUNICACIÓN ENTRE LOS DOS GOBIERNOS

Por la importancia que tiene los Estados Unidos para el Perú, es lógico esperar que el gobierno peruano haga todo lo que pueda en sus relaciones exteriores bilaterales con su contraparte norteamericana para lograr sus objetivos básicos. Y para el Perú en los años 90 estos objetivos tienen que ver más que nada con la normalización de su situación económica internacional, sobre todo con las IFIs y la banca privada. Las autoridades reconocen que la influencia del gobierno estadounidense en y/o sobre ellas es fundamental y que tendrán que responder a sus sugerencias y pedidos en este rubro. Pero para los Estados Unidos, aunque reconociendo la importancia de la estabilidad económica en el Perú dentro de un marco de crecimiento y la urgencia de la reinserción económica internacional para lograr esto, su primera prioridad en las relaciones bilaterales tiene más que ver con la normalización de la democracia peruana dentro del marco de mayor respeto para los derechos humanos.

Durante el primer año del gobierno de Clinton, aproximadamente, los contactos oficiales peruano-norteamericanos tendieron a reflejar estos objetivos, y se llevaron a cabo por lo general en Washington y mayormente por canales de segundo o tercer nivel en la jerarquía burocrática, del lado peruano, centrándose en el Departamento del Tesoro y el Departamento de Comercio y sus dependencias, y del lado norteamericano, iniciativas mayormente del Consejo Nacional de Seguridad insistiendo en ajustes internos en el Perú a favor de la redemocratización y mejoras en la situación de los derechos humanos.

Una vez convencido de que los procesos democráticos formales, por lo menos, iban por buen camino y resueltas

las diferencias que surgían dentro de distintas entidades ejecutivas de la política exterior norteamericana, Estados Unidos, en el curso del año 1994, comenzó nuevamente a apoyar a los esfuerzos del Perú para normalizar su situación en las IFIs y recibir nuevos préstamos. También reformuló la ayuda económica bilateral y aumentó en forma considerable su flujo, y ya en 1996 y 1997 facilitó la refinanciación oficial por el Club de París y la reducción y renegociación de la deuda privada a través del Plan Brady.

Esta progresiva normalización de relaciones bilaterales pasa los rubros más importantes para cada parte permitió una expansión de contactos oficiales, tanto en forma lateral hacia la rama legislativa, como vertical hacia oficiales de la más alta categoría. Incluyó también visitas oficiales al Perú por secretarios asistentes, el director del AID, y delegaciones del Congreso, entre otros, que reforzaron al proceso de normalización y hasta la expansión de las relaciones. Comenzando con el encuentro "bilateral" entre el Presidente Clinton y el Presidente Fujimori en la reunión que tuvo lugar en Miami de la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, incluyó también tres conversaciones más en la Casa Blanca entre los dos presidentes en 1996 y 1997, todas iniciadas por el Presidente Clinton<sup>8</sup>. No hay otro jefe de estado de un país andino que haya tenido tal acceso al más alto nivel del gobierno estadounidense durante su administración. Y durante 1997 se ha percibido un mayor intercambio de altos oficiales de las Fuerzas Armadas de ambos países, incluyendo la visita de General Hermoza a Washington en octubre.

Entre los otros rubros de las agendas bilaterales, el que más énfasis ha recibido es el problema de producción y tráfico de drogas. Tantos oficiales norteamericanos como diplomáticos peruanos indican que, día tras día, dedican alrededor de la mitad de su tiempo tratando éste tema (Luna 1997, Matano 1997). Pero después de unos meses, al comienzo del gobierno de Clinton, cuando los norteamericanos se preocupaban más por la erradicación que les parecía apropiada a los peruanos, ha habido una confluencia de criterios y niveles bastante altos de cooperación. Sobre todo después del nombramiento del General (ret.) McCaffrey como jefe de la Oficina de Control de Drogas en 1995 se ha logrado una expansión progresiva de contactos a través de visitas oficiales y niveles de asistencia y confianza no vistos desde hace años.

En fin, la combinación de la aplicación de una acertada política a la que coadyuvó la gestión del Embajador del Perú en Washington, allí por toda la duración del gobierno Clinton, que, junto con su pequeño staff, logró expandir progresivamente los contactos oficiales y, además los ajustes internos que se iban produciendo dentro del Perú hacia la democratización formal, la estabilidad económica, el crecimiento, y más altos niveles de seguridad, produjeron lo que muchos perciben como la más positiva dinámica bilateral entre los Estados Unidos y el Perú en muchos años.

8. Según funcionarios entrevistados en Washington, tanto peruanos como norteamericanos.

## CONCLUSIÓN FINAL

En el marco de las nuevas orientaciones de la política exterior norteamericana hacia América Latina como respuesta al fin de la Guerra Fría, el enfoque más doméstico de su población e instituciones, y con menos recursos gubernamentales, el Perú, en términos generales, ha podido favorecerse.

En parte se debe al hecho de que el Perú comenzaba a centrarse en un nuevo modelo económico de libre mercado justo cuando los Estados Unidos comenzaba a mostrarse más receptivo a iniciativas del sector privado tanto por el fin de la Guerra Fría y, por eso, el término de la necesidad de pasar toda política hacia la región por el filtro de la seguridad nacional anticomunista, como por reducción de fondos oficiales norteamericanos destinados a la asistencia económica a nivel mundial y regional. Por lo tanto, en el curso de los años 90 el Perú incrementó en forma dramática sus relaciones con el sector privado norteamericano y de otros países, y el flujo de inversiones de ellos destinados hacia ese país.

Además, por la preocupación gubernamental norteamericana con el consumo doméstico de la cocaína, entre otras drogas ilícitas, Estados Unidos estaba dispuesto a destinar una mayor parte de sus fondos oficiales más limitados hacia la interdicción y reducción en la producción en el Perú y en programas complementarios como el desarrollo alternativo. En otras palabras, el Perú no se vio tan perjudicado como otros países de la región por la nueva política económica bilateral que resultó de la recomendación de la política exterior estadounidense hacia América Latina en los años 90.

Lo que sí impactó al Perú en su política bilateral con los Estados Unidos en el primer año del gobierno de Clinton, como ocurrió en los meses anteriores a partir del autogolpe del Presidente Fujimori en abril de 1992, fue la fuerte presión norteamericana —expresada tanto en iniciativas bilaterales como a través de instituciones regionales e internacionales— de insistir en el restablecimiento de procedimientos políticos democráticos y de mayor respeto por los derechos humanos. Tanto por la influencia de las ONGs norteamericanas y peruanas como por la alta prioridad otorgada al problema tanto por el gobierno de Bush en sus últimos meses como por el gobierno de Clinton en sus primeros meses, las relaciones bilaterales demoraron en normalizarse hasta que el Perú implementó su nueva Constitución y realizó elecciones legislativas y municipales y redujo en forma notable las violaciones oficiales de los derechos humanos.

Como resultado de éstos ajustes peruanos, en parte, los Estados Unidos aceptó como válidas las elecciones nacionales de 1995 en las que se reeligió al Presidente Fujimori y apoyó con programas económicos del AID las iniciativas para reformar la administración de justicia, para apoyar procedimientos democráticos, y la preparación policial para hacerlos más profesionales en su actuación. Sin embargo, seguían inquietos los funcionarios norteamericanos sobre algunas iniciativas arbitrarias del gobierno peruano en el campo político, desde la amnistía general en 1995, hasta la renuncia forzada en 1997 de miembros del Tribunal

Constitucional y otras nuevas leyes controvertidas y hasta no constitucionales que parecen allanar el camino para la reelección de Presidente Fujimori en el año 2000.

Mayormente entonces, los roces bilaterales entre los Estados Unidos y el Perú se concentraron principalmente en el campo político, no en el económico ni en la campaña contra la drogas. Hasta hace muy poco, sin embargo, el apoyo popular peruano del que ha gozado Fujimori durante casi toda su gestión le ha dado el espacio político interno necesario para llevar a cabo las iniciativas que fuera en el campo político a pesar de la oposición de las representaciones oficiales norteamericanas.

Entre mayo y diciembre de 1997, sin embargo, su apoyo popular ha bajado en forma notable, una dinámica que volvió a ocurrir a medianos de 1998, produciendo protestas y manifestaciones significativas, y con ellas, nuevas esperanzas para una oposición dispersa y desorganizada hasta hace muy poco. El Presidente Fujimori se encontró de golpe con un espacio político de actuación más reducido.

Esta nueva realidad, entre otras cosas, presenta a los Estados Unidos la oportunidad coyuntural de unas nuevas posibilidades para ejercer presión sobre el Perú en sus representaciones bilaterales para los ajustes políticos hacia una democracia más completa. Sin embargo, parece más probable que los cambios que pueden ocurrir de 1998 en adelante en términos de una reorientación por parte del Presidente Fujimori y su gobierno serían más el resultado de las presiones internas que están comenzando a presentarse que a las presiones externas por parte de los Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMERICAS WATCH (1993a) *Human Rights in Peru: One Year After Fujimori's Coup* (New York y Washington, D.C.), abril.
- (1993b) "Peru: Anatomy of a Cover-Up - The disappearances at La Cantuta", *News from Americas Watch*, vol. 5, num. 8, 27 de septiembre.
- BOZA, BEATRIZ, ed. (1993) *Doing Business in Peru: The New Legal Framework* (New York: PromPeru).
- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS (INL), U.S. Department of State (USDOS) (1996, 1997, 1998) *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office - USGPO).
- BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS (INM), USDOS (1994, 1995) *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: USGPO).
- CLAWSON, PATRICK L. and RENNELAER W. LEE III (1996) *The Andean Cocaine Industry* (New York: St. Martin's Press, 1996).
- CLAYTON, LAWRENCE A (1998) *Peru and the United States: The Eagle and the Condor* (Athens: University of Georgia Press, [under review]).
- D'ORNELLAS, MANUEL (1996) "Montesinos' Crowning Success," *Expreso*, 23 de octubre, A2, traducido y presentado en Foreign Broadcast Information Service, FBIS-LAT-96-208, 23 de octubre. Ubicación en el Internet: <http://wnc.fedworld.gov>

- EINAUDI, LUIGI (1997) Ambassador and Senior Advisor, Policy Planning Staff, USDOS. Entrevista con el autor, Departamento de Estado, Washington, D.C., 12 de junio.
- EMBAJADA DEL PERÚ (1993, 1994, 1995, 1996) *Memoria de la Embajada del Perú en Los Estados Unidos de América*, Washington D.C., anual.
- (1997) *Preguntas en ámbito político*, febrero.
- GOLDMAN, ROBERT, LEÓN CARLOS ARSLANIAN, FERDINANDO IMPOSIMATO, y JOSÉ RAFUCCI (1993) *Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de justicia en el Perú*, Washington College of Law, The American University, Washington, D.C., 30 de noviembre (Conocido como El informe Goldman).
- GULLO, MARCELO (1996a) "Especial: Respuesta al embajador americano," *Sí*, 18 de marzo, 4-25.
- (1996b) "La clave de la semana: Acuerdo de Santiago: Callejón sin salida," *Sí*, 11 de noviembre, 6-19.
- HUNT, SHANE Y BARBARA (1997) "Economic Assistance and Reform in Peru," charla patrocinada por el Boston Area Consortium on Latin America (BACLA), Cambridge MA, 22 de mayo.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (IAD) (1993) *Dialogue/Dialogo: The Newsletter of the Inter-American Dialogue*, vol. 2, no. 4, octubre.
- (1994) *A Multilateral Dialogue with Peru* (Washington, D.C.: IAD), junio.
- Latin American Weekly Report* (1997) "Peru/Brady deal," WR-97-11, 11 de marzo, 127.
- LUNA, RICARDO (1997) Embajador del Perú a los Estados Unidos. Entrevista con el autor, Americas Society, New York City, 3 de junio.
- MANAT, MICHELLE (1997) Special Advisor, Bureau of Inter-American Affairs, USDOS. Entrevista con el autor, Departamento de Estado, Washington, D.C., 12 de junio.
- MATANO, AL (1997) Deputy Chief, Americas and Caribbean Division, Office of Program Management, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), USDOS. Entrevista con el autor, Departamento de Estado, Washington, D.C., 12 de junio.
- Oiga (1997) "Einaudi: Encabeza la oposición...", 28 de abril, 54-59.
- PALMER, DAVID SCOTT (1992) "United States-Peru Relations in the 1990s: Asymmetry and its Consequences," Preparado para Eduardo Gamarra and James Malloy, eds. *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, 9:1989-90 (New York: Holmes & Meier).
- (1995) "The Revolutionary Terrorism of Perú's Shining Path," in Martha Crenshaw, ed., *Terrorism in Context* (University Park PA: Pennsylvania State University Press), 249-308.
- (1996) "Peru: Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere," en Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty. An Inter-American Dialogue Book* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press), 257-276.
- (1997) "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39:3, Fall, 109-148.
- (1998) "Llegando al 'Sí' en la disputa Perú-Ecuador," La República (Lima), 7 de junio, 16-17.
- PAJEJA RÍOS, CARLOS (1997) Entrevista y comunicación escrita con el autor, 13 y 15 de octubre.
- PASSAGE, DAVID (1997a) Ambassador and Director of the Office of Andean Affairs, USDOS. Conversación telefónica con el autor desde Washington, D.C., 4 de junio.
- (1997b) Entrevista con el autor, Departamento de Estado, Washington, D.C., 12 de junio.
- PERL, RAPHAEL F. (1994) *Drugs and Foreign Policy* (Boulder: Westview Press).
- RICKETTS REY DE CASTRO, PATRICIO (1996) "Especial: Ecuador en Buenos Aires: Comedia sin personajes," *Sí*, 24 de junio, 22-27.
- REINHARD, JOHAN (1996) "Peru's Ice Maidens," *National Geographic*, vol. 190, núm. 6, junio.
- ROBERTS, KENNETH Y MARK PECENY (1996) "Human Rights and U.S. Policy Toward Peru," en Maxwell Cameron y Philip Mauceri, eds. *The Peruvian Labyrinth* (University Park PA: Pennsylvania State University Press), 192-222.
- ST. JOHN, RONALD BRUCE (1992) *The Foreign Policy of Peru* (Boulder: Lynne Rienner).
- TULCHIN, JOSEPH S. Y GARY BLAND, eds. (1994) *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* Woodrow Wilson Center, Current Studies on Latin America (Boulder: Lynne Rienner).
- U.S. DEPARTMENT OF STATE (USDOS) (1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996) "Peru," *Country Reports on Human Rights Practices*, Reports Submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate & House of Representatives, febrero/abril (Washington, D.C.: USGPO).
- (1996) Summit Coordinating Office. "Summit of the Americas: Implementation of the Summit Plan of Action," Reporte preparado por el Departamento de Estado, Washington, D.C., 29 de marzo.
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA) & George Washington University (GWU) (1993) *Prospects for Democracy and Peace in Peru*, Conferencia copatrocinada por WOLA y GWU (Washington, D.C.: WOLA), 28 de abril.
- WOLA (1994) *After the Autogolpe: Human Rights in Peru and the U.S. Response* (Washington, D.C.: WOLA), julio.
- WEIDNER, COL. GLENN R. (1996) "Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis," *Joint Force Quarterly*, Spring, 52-58.
- WHITE HOUSE PRESS RELEASE (February 3, 1997) Office of the Press Secretary, Conferencia de prensa por Mike McCurry y David Johnson.
- WOLFE, DAVID (1997) Analyst. Office of Analysis for Inter-American Affairs, Bureau of Intelligence and Research, USDOS. Entrevista con el autor, Departamento de Estado, Washington, D.C., 12 de junio.

### RESUMEN

Desde los primeros años de la década de los 60, la dinámica de las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y el Perú ha sido bastante complicada y difícil. Es más, a pesar de la asimetría de poder entre los dos países que mucho favorece a los Estados Unidos, el Perú con frecuencia ha logrado sus objetivos y ha forzado a sus contrapartes norteamericanos a responder a sus prioridades. Siguen complicadas las relaciones actuales y sus proyecciones, con dinámicas muy positivas en la política contradrogas y liberalización económica, pero con diferencias importantes en concepciones de la práctica democrática y de los derechos humanos. Es probable que continúe la tendencia actual en las relaciones Estados Unidos - Perú de cada vez mayor influencia del sector privado norteamericano, como bancos y empresas, y de las ONGs, y una relativa reducción del gobierno norteamericano, mayormente por no estar en condiciones de aprovecharse de la coyuntura internacional y regional sumamente favorable para la proyección de sus intereses debido a factores coyunturales mayormente domésticos.

Palabras clave: Relaciones Bilaterales Perú-EE.UU., Drogas, Política exterior, consolidación democrática, Derechos Humanos.

### ABSTRACT

Since the early 1960's, the dynamic of bilateral relations between the US and Peru has been complicated and difficult. In spite of the differences of power between both countries, Peru has achieved its goals frequently, and it has forced the US to respond to Peruvian priorities. The current relationships between both countries are very complicated still, but there are positive dynamics in liberalization processes and drug policies. However, there are important differences in their views of the democratic practices and of human rights. It is likely that the current trend in the relationship between both countries continues, with an increasing influence of the North American private sector, and a reduction of the role of the US government, which is not well situated to take advantage of the current international situation as a result of the US domestic problems.

Key words: bilateral relations Peru-US, Drugs, Foreign Politic, democratic consolidation, human rights.



Pobladores de Ocongate (Cuzco, Perú)