



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Palmer, David Scott

Relaciones entre los Estados Unidos y el Perú en la década de los noventa : dinámicas, antecedentes y proyecciones



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Palmer, D. S. (1998). *Relaciones entre los Estados Unidos y el Perú en la década de los noventa : dinámicas, antecedentes y proyecciones*. *Revista de ciencias sociales*, (9), 111-137. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1481>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Relaciones entre los Estados Unidos y el Perú en la década de los noventa: dinámicas, antecedentes y proyecciones*

David Scott Palmer**

I. Introducción

1. Contexto regional, doméstico e internacional

El análisis de las relaciones contemporáneas entre los Estados Unidos y el Perú exige, en principio, situar dichas relaciones en un contexto más amplio, tanto regional como internacional. En este sentido, es necesario tener presente el documento "Plan de Acción" elaborado en la Cumbre de las Américas en Miami, en el mes diciembre de 1994, que refleja las cuatro prioridades acordadas por los distintos gobiernos en tanto ejes de sus políticas tanto multilaterales como bilaterales, a saber: a) preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas; b) promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; c) erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio; d) garantizar el desarrollo sostenido y conservar el ambiente

* Versión final del trabajo presentado en la conferencia "Las relaciones bilaterales de Washington con cada nación andina: un diagnóstico y una agenda propositiva para el siglo XXI", realizada en Santa Fe de Bogotá, el 19 y 20 de junio de 1997, y patrocinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana. Publicado bajo el título, "Las relaciones entre Estados Unidos y Perú durante los gobiernos del Presidente Clinton", en Andrés Franco (ed.), *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*. Bogotá, Central Editorial Javeriana, CEJA, 1998, pp. 113-139. El autor agradece la cuidadosa lectura del artículo original y comentarios de la Dra. Cynthia McClintock, del embajador Ricardo Luna y del ministro Carlos Pareja Ríos, así como las correcciones de estilo de la consejera Shiela Peters y su estaf. Los errores de hecho o de interpretación que subsisten son, por supuesto, de la exclusiva responsabilidad del autor.

** Ph D. Profesor Principal de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, Boston University. Director del Departamento de Ciencia Política de esta Institución.

natural para generaciones futuras (U.S. Department of State -USDOS-, 1996).

Dentro de este contexto cabe mencionar, asimismo, dos elementos que revisten particular importancia para los fines de nuestro análisis. El primero, de carácter internacional, refiere al fin de la Guerra Fria; el segundo, de carácter interno, está relacionado con una pronunciada tendencia aislacionista de los Estados Unidos y una menor disposición a apoyar su política exterior con nuevos recursos en un contexto de múltiples entidades oficiales y un ejecutivo con minoría parlamentaria. En este sentido, si el fin de la Guerra Fria 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, la perspectiva doméstica, el aumento de la competencia entre agencias oficiales por una reducción de los recursos y las tensiones inevitables entre un ejecutivo en manos de un partido y un legislativo en las de otro, restan fuerza a esta oportunidad realmente histórica y complican todavía más la formulación y la implementación de una política exterior coherente hacia la región en general, o hacia uno u otro de sus países en particular.

2. Contexto histórico bilateral

Tal como ocurre con los restantes países de la región, las relaciones bilaterales entre el Perú y los Estados Unidos se llevan a cabo en el marco de una marcada asimetría que obedece a ostensibles diferencias objetivas concernientes al poderío económico y militar de que dispone cada uno de los países.¹ *Ceteris paribus*, el más poderoso estará siempre en mejores condiciones para lograr imponer sus objetivos en una relación tan objetivamente desigual.

En la práctica, *sin embargo*, las relaciones bilaterales entre ambos

¹ 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 tendrá ciento cuarenta veces más impacto en el Perú que en los Estados Unidos, y que aquellos que la implementan tenderán 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 tienden 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.

países no funcionaron de esta manera y con estos resultados, y sobre todo durante las últimas décadas (Palmer 1992). Desde los años sesenta, en efecto, y en distintas ocasiones, el Perú ha logrado seguir una política doméstica e internacional en muchos sentidos contraria a los objetivos de los Estados Unidos. Así, 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 habían vetado la venta de modelos norteamericanos F5A para tratar de evitar una posible carrera armamentista en la región. Asimismo, entre 1968 y 1974, el Perú nacionalizó varias importantes empresas norteamericanas bajo el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y, en 1973, 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, igualmente, el Perú restableció relaciones diplomáticas con Cuba y asumió un rol de liderazgo en el Grupo de los 77, iniciativas que por supuesto no fueron apoyadas por los Estados Unidos.

Más tarde, ya en el segundo gobierno democrático de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), se suscitaron una serie de desacuerdos prolongados en torno a derechos de aterrizaje y conflictos de intercambios comerciales. No menos desacuerdos provocó la decisión del gobierno del presidente Alan García Pérez (1985-1990) de destinar sólo el 10 por ciento de las exportaciones al pago de la deuda externa y, más aún, la decisión, tomada en 1987, de negarse a pagarla casi en su totalidad. La decisión del actual presidente Alberto Fujimori de no aceptar inicialmente la oferta de apoyo militar dentro de la Iniciativa Andina contra producción y tráfico de drogas, tanto como su autogolpe de abril de 1992, contribuyeron aún más a fortalecer los roces existentes (St. John, 1992; Clayton, 1998).

Estas tensiones y conflictos bilaterales no sólo han resultado en una relación bilateral bastante problemática en muchos aspectos durante más de treinta años sino que también han puesto de manifiesto que el país más pequeño y menos favorecido en la relación ha logrado avanzar en sus objetivos nacionales e internacionales a pesar de la oposición del más grande (aun cuando, en varias ocasiones, dichos objetivos resultaran al fin y al cabo contraproducentes para el propio Perú). Además, los Estados Unidos, dentro de la dinámica de sus propias relaciones externas globales, han terminado aportando mucho más tiempo y recursos humanos en sus relaciones con el Perú de lo que uno espera-

ría de una política bilateral que normalmente ocupa un segundo o tercer plano en sus prioridades (Palmer, 1992).

Una vez referido el contexto más general de las relaciones bilaterales, es posible ahora presentar un análisis de los componentes más significativos de la política exterior estadounidense en los últimos años.

II. 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 están relacionados con los problemas de la democracia, los derechos humanos, las drogas, la defensa, la deuda y el desarrollo económico. Esta agenda es básicamente la que los Estados Unidos siguen con todos los países de la región, pero con variaciones de énfasis o enfoque según problemáticas particulares. Como fuera señalado por el director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado, embajador David Passage, "[Con el Perú] nuestras relaciones bilaterales son en varios sentidos las más complejas y sutiles que tenemos en el hemisferio" (1997a). En el curso de los sucesivos gobiernos de Clinton (1993-1997, 1997), las prioridades han variado según su percepción de la situación del Perú en distintos momentos y según el peso de los funcionarios 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 el primer año y medio de la administración Clinton predominó la preocupación por la recuperación plena de la democracia que había sido interrumpida por el autogolpe de abril de 1992, y, particularmente, por la situación de los derechos humanos. Los informes oficiales sobre los reiterados abusos de las Fuerzas Armadas Peruanas cometidos en su lucha contra Sendero Luminoso así como el reporte anual sobre los derechos humanos (USDOS, 1993-1997) tuvieron un considerable impacto. Sobre esta materia, igualmente impactantes resultaron las investigaciones e informes de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la Washington Office on Latin America (WOLA) y la Human Rights/Americas Watch (AW). El funcionario más importante en este período fue el representante para asuntos latinoamericanos del

Consejo Nacional de Seguridad (National Security Council - NSC), Dr. Richard Feinberg, que por varios meses fue el único miembro del nuevo equipo de los Demócratas debido a una prolongada demora del Senado en nominar y confirmar al secretario asistente de Estado para Asuntos Interamericanos y a otros altos funcionarios sujetos a este proceso.

Bajo el auspicio de Feinberg, el gobierno norteamericano ejerció una presión constante sobre las autoridades peruanas tendiente a restablecer el estado de derecho, garantizar el respeto a sus instituciones legislativas y hacer efectivo el levantamiento de la legislación de emergencia para el sistema judicial. El Informe Goldman, cuya preparación fue autorizada por el Departamento de Estado y aceptada por el Perú, fue presentado en diciembre de 1993 pero resultó finalmente rechazado por el gobierno peruano. En dicho informe se criticaba duramente el proceso jurídico de excepción que el Perú había instalado a partir de mayo de 1992 para enjuiciar 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 en el NSC logró influir en las decisiones del Departamento del Tesoro y de las instituciones financieras internacionales (IFIS), como el Banco Mundial, el Banco Interamericano (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para que postergasen el apoyo económico que facilitaría la reinserción internacional que buscaba el Perú en aquellos momentos (Luna, 1997).

2. Deuda y desarrollo económico

En la medida en que la situación política en el Perú se normalizaba —elecciones para un Congreso Constituyente en noviembre de 1992, elecciones municipales en enero de 1993, discusión parlamentaria sobre una nueva constitución y su aprobación en un referéndum nacional en octubre de 1993— y, por el lado norteamericano, eran confirmados en sus puestos los hombres del "equipo latinoamericanista" de la administración Clinton —tanto en el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado como en 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 de 1994, la reinserción económica internacional del Perú comenzaba a hacerse efectiva, sentando las bases para un importante crecimiento económico nacional. A esta última situación contri-

buyeron la reducción de la violencia política, una mayor estabilidad institucional bajo normas democráticas formales, la existencia de importantes aportes de capital extranjero y, sobre todo, los primeros rendimientos del esquema de reformas económicas emprendido por los ministros de Economía Juan Carlos Hurtado y Carlos Boloña dirigido a establecer una economía de mercado. Este proceso de normalización económica culminó con los acuerdos celebrados con el Club de París en julio de 1996, y con los bancos privados, dentro del Plan Brady, en marzo de 1997, que implicaron una renegociación sustancial en la deuda privada peruana (unos \$9.4 mil millones) y una reducción de un 50 por ciento en su total, un porcentaje mayor que para cualquier otro país latinoamericano bajo el Plan Brady hasta la fecha (*Latin American Weekly Report*, 1997, p. 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, que aumentaron de unos \$300 millones en 1991 a más de \$1.000 millones en 1996 (Embajada, 1997, p. 5) A su vez, los programas norteamericanos de asistencia económica, bajo el auspicio de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID), volvieron a aumentar en 1994 y 1995, llegando a convertirse en estos años en el programa bilateral más grande del hemisferio.²

3. Drogas y sus retos

Como ha sido notado, la combinación de una paulatina normalización política en el Perú y la instalación progresiva de los directores y coordinadores de la política exterior norteamericana para América Latina arrojó resultados positivos en las relaciones bilaterales durante 1994 y, en adelante, sobre todo en el campo económico. No obstante, otro reto bilateral se presentaría en este último año, la política contra las drogas. En efecto, el Perú fue hasta 1997 el primer productor mundial de hoja de coca usada para la cocaína (entre 60 y 70 por ciento), y duran-

² En sus Memorias anuales de 1994 y 1995, la Embajada del Perú incluye como asistencia económica norteamericana la asistencia para el desarrollo, los fondos de apoyo de emergencia (ESF) y aquellos otros destinados a financiar programas contranarcóticos. Los mismos 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, según la Memoria, llegó a 29 por ciento de la asistencia total norteamericana hacia América Latina de ese año (Embajada, 1994, p. 16; 1995, pp. 17-21).

te varios años las preocupaciones del gobierno norteamericano estuvieron centradas en la posibilidad de encontrar soluciones conjuntas que produjeran una reducción en la oferta de la hoja o del producto más elaborado, la pasta básica (INM, 1993-1995; INL, 1996).

A lo largo de este período, el coordinador de la política antidroga en el Departamento de Estado, el embajador Robert Gelbard, insistió en la erradicación como la más importante medida para avanzar en esta política 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 finalmente se constató que no se había producido el nivel de erradicaciones deseadas para 1994, el embajador Gelbard, según varias fuentes, casi logra obtener la desertificación del Perú en el reporte anual de marzo de 1995. La iniciativa fue impedida por la intervención, a último momento, del secretario de Estado Asistente para América Latina, embajador Alexander Watson (anteriormente embajador de los Estados Unidos en el Perú), quien, reconociendo los significativos avances de los peruanos en otros rubros de la lucha antidroga, logró certificar al Perú mediante una excepción por motivos de seguridad nacional (INM, 1995; Luna, 1997).

Asimismo, en 1994 se habían producido serios problemas en la interdicción del tráfico. Los Estados Unidos habían instalado radares en la región y aumentado los vuelos de observación para vigilar las rutas de aviones cargados de pasta básica,³ pero cuando la Fuerza Aérea Peruana comenzó a forzar su aterrizaje o a derribarlos, los Estados Unidos dejaron de compartir la información recolectada, amparándose en la Convención de Chicago que establece que el derribamiento de un avión civil por uno militar es ilegal. Este problema recién se superó en noviembre a través de una decisión presidencial por consejo del Comando Sur militar norteamericano y apoyada por el secretario asistente de Estado para América Latina. Fue entonces que la Fuerza Aérea Peruana, en iniciativas coordinadas con países vecinos y con los Estados Unidos, derribó entre 20 y 40 avionetas de carga de pasta básica entre 1995 y 1996, contribuyendo así a una reducción significativa de los vuelos desde el Perú hacia Colombia (Matano, 1997).

Esta política de interdicción más agresiva produjo una crisis en un eslabón crítico de las operaciones integradas de drogas de las mafias

³ 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).

colombianas. Su consecuencia inmediata fue una notable baja de la demanda por la hoja de coca peruana y, paralelamente, una reducción de su precio (de \$70 la arroba en 1994-1995 a \$5 en 1995-1996, hasta \$11 en junio de 1997), que obligó a aquéllas a buscar otras salidas para su producto, fundamentalmente 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 abandonar el cultivo de la coca por su cuenta. En 1996, y como consecuencia de ello, se produjo una reducción de por lo menos 18 por ciento en estos cultivos, de unas 115.3 mil ha 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 sin la excepción por razones de seguridad nacional. A su vez, la previsión, según declaraciones del general Nicola de Bari Hermoza Ríos, comandante general del Ejército, de que 1997 sería un año exitoso en la lucha contra las drogas se vio finalmente confirmada al reducirse el área cultivada a 51.2 mil ha (INL, 1998).

4. Defensa

a) La seguridad militar y el conflicto Perú-Ecuador

En enero de 1995, un nuevo conflicto militar entre el Perú y Ecuador, "El Conflicto del Cenepa", involucró a los Estados Unidos por obligaciones derivadas de su condición de país garante (junto con el Brasil, la Argentina y Chile) en virtud del Tratado de Paz, Amistad y Fronteras de 1942 (el Protocolo de Río de Janeiro). Ecuador aceptó la vigencia del Protocolo después de haberlo declarado nulo durante 35 años. Gracias a la acción eficiente de los garantes, el 17 de febrero de ese año se firmó "La Declaración de Paz de Itamaraty entre Perú y Ecuador."

Los Estados Unidos consideraron que era un momento propicio para buscar, junto con los demás garantes, "una solución definitiva y permanente" al problema. Para tal fin, designaron como representante suyo a un destacado diplomático y analista con larga experiencia en asuntos latinoamericanos y andinos, el embajador Luigi Einaudi. Con el esfuerzo conjunto de las partes y de los garantes, se logró finalmen-

te la separación de fuerzas y 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 abril de 1997 se dio inicio a un diálogo sustantivo sobre los "impases subsistentes" (Weidner, 1996; Palmer, 1997). Todos reconocieron la importancia de la iniciativa norteamericana, llegando incluso a señalar que sin el empuje del norte y la presencia del embajador Einaudi no se habría llegado tan cerca en la resolución del conflicto fronterizo más antiguo de nuestro hemisferio (Luna, 1997).

Pero dicho conflicto produjo también problemas de otra índole para la política exterior norteamericana hacia América Latina, esta vez relacionados con la compra de material bélico y una posible nueva carrera armamentista en la región. Para el Perú, los incidentes armados de 1995 demostraron su falta de preparación militar como consecuencia de un retraso en la modernización de sus equipos militares. En este sentido, se desplegaron esfuerzos inmediatos para reinstalar su capacidad defensiva y modernizar su armamento, sobre todo su flota de aviones que, además de sufrir la pérdida de nueve unidades durante el conflicto, se encontraba prácticamente inoperativa. Aunque hubieran preferido aviones norteamericanos (los F-16), la prohibición norteamericana, sumado a las condiciones que imponía el gobierno de los Estados Unidos en este tipo de venta, obligó al Perú a contratar con Bielorrusia la compra de unos 24 Mig-29, a pesar de las reservas oportunamente manifestadas por el gobierno estadounidense (Passage, 1997).

b) Rehenes y respaldo

Otro acontecimiento inesperado que trajo aparejadas 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 unos doce norteamericanos. Aunque al cabo de unos días el MRTA dejó en libertad a los norteamericanos, retuvo a 72 peruanos —entre ellos el ministro de Relaciones Exteriores Francisco Tudela— un nutrido grupo de japoneses y un boliviano, lo que por meses frustró los intentos de los intermediarios tendientes a propiciar un acuerdo pacífico entre el MRTA y el gobierno peruano. Durante todo el proceso, los Estados Unidos apoyaron a las au-

toridades peruanas. Ofrecieron facilidades materiales –no aceptadas según fuentes tanto peruanas como norteamericanas– y respaldo moral –incluso por propia iniciativa Clinton se entrevistó con Fujimori– a la posición oficial de “no negociar con terroristas”. Los Estados Unidos fueron, asimismo, el país que brindó mayor respaldo al Perú al producirse el dramático rescate de los rehenes (Passage, 1997). En este sentido, 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, constituyó un nuevo respaldo a la política antisubversiva del gobierno del Perú (Pareja, 1997).

La crisis de los rehenes también significaría otro escollo en las relaciones bilaterales, fundamentalmente en relación con el trato a encarcelados en general, y en particular, en relación con el caso de Lori Berenson, condenada a encarcelamiento perpetuo en enero de 1996 por su participación en la preparación de un plan del MRTA de toma del Congreso peruano. En efecto, grupos de particulares y más de 100 miembros del Congreso norteamericano protestaron por lo que consideraron un juicio sin el debido proceso y por un juzgado militar “sin rostro”, y presionaron al presidente Clinton y al Departamento de Estado para que lograra su liberación o, al menos, la sustanciación de un juicio en el fuero civil. Aunque todavía permanece sin resolución, las protestas pusieron de manifiesto las múltiples deficiencias del sistema judicial peruano en el procesamiento y condena a presuntos terroristas.

5. Conclusión

Si bien es cierto entonces 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 han señalado, en cambio, que “hay una gama de dificultades y malentendidos por debajo de una superficie de aparente tranquilidad”.⁴ A fin de cuentas, el presidente Fujimori sigue su propio rumbo,

⁴ Comentarios de dos funcionarios del Departamento del Estado en entrevistas con el autor que prefieren no ser identificados. Un funcionario peruano del Ministerio de Relaciones Exteriores que leyó estas declaraciones formuló la siguiente observación: “No me parece adecuada esta palabra [tranquilidad]. Me parece que la relación bilateral tiene un desarrollo más bien positivo aunque con los altibajos propios de una relación muy compleja y difícil desde hace treinta años”. Comunicación con el autor, octubre de 1997.

con o sin el apoyo y la cooperación de los Estados Unidos. Sus propios éxitos hasta julio de 1997, paradójicamente, dificultaron las iniciativas a su favor de parte de los oficiales norteamericanos y sus agencias (Matano, 1997).

Con recursos escasos y generalmente condicionados, además, el gobierno norteamericano difícilmente puede hacer valer sus objetivos salvo en aquellos casos en los que el gobierno peruano los juzga convenientes o cuando exista una fuerte presión interna teniendo en cuenta que el Perú goza de una imagen bastante favorable dentro del 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.

III. Relaciones peruanas con los Estados Unidos en los gobiernos de Fujimori, 1993-1997

Cuando en enero de 1993 Clinton ingresó en la Casa Blanca, el Perú se encontraba en una posición 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. Los Estados Unidos reaccionaron inmediatamente con el corte total de la ayuda económica y militar, exceptuando la ayuda humanitaria y el apoyo para la campaña contra las drogas. Asimismo, implementaron una iniciativa exitosa destinada a suspender las conversaciones bastante adelantadas por parte de las instituciones financieras internacionales (IFIs) que tenían como objetivo apoyar financieramente con más de mil millones de dólares la reinsertión económica internacional del Perú. El gobierno norteamericano inició además una campaña en la Organización de Estados Americanos (OEA) para obligar al Perú, bajo el Acuerdo de Santiago de 1991, a un restablecimiento de los procedimientos democráticos (Roberts y Peceny, 1996).

Frente a estas múltiples presiones bilaterales y multilaterales, el presidente Fujimori respondió con elecciones para un Congreso Constituyente en noviembre de 1992 (que terminaría elaborando una nueva constitución aprobada por una estrecha mayoría -52.8 por ciento a 47.2 por ciento- en un referéndum nacional en octubre de 1993) y con elecciones municipales celebradas en enero de 1993. También dio ini-

cio a una reforma y reorganización judicial integral. A pesar de estas iniciativas que fueron restableciendo progresivamente las formalidades democráticas, el Perú continuaba con serios problemas de violaciones a los derechos humanos, fundamentalmente vinculadas con 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 doctor Ricardo Luna (el primero en presentar sus credenciales al flamante presidente Clinton), el Perú comenzaba la difícil tarea de conseguir la normalización de sus relaciones con los Estados Unidos. Debía 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. Debía mostrarse como un país que, además de contar con riquísimas tradiciones culturales, estaba afrontando una serie de problemas que representaban una crisis histórica y que por eso mismo merecía el respeto y el apoyo de la comunidad internacional para poder consolidar sus avances.

En este sentido, la Embajada del Perú comenzó a extenderse 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, con el fin de llevar a cabo programas conjuntos destinados al tratamiento de una serie de problemáticas relacionadas con el Perú (WOLA y GWU, 1993; Inter-American Dialogue, 1993, 1994; Tulchin y Bland, 1994) El objetivo básico era poner en contexto la percepción frecuente en los Estados Unidos en general y en Washington en particular acerca de la existencia en el Perú de un gobierno autoritario, violador de derechos humanos, dominado por las drogas y con profundos problemas económicos. En palabras del nuevo embajador en Washington, se trataba de "situar su análisis en el amplio universo de temas políticos y económicos que subyacen a esta visión coyuntural" (Luna, 1997). La iniciativa incluía también programas similares en otras partes del país, como Nueva York, Boston, Miami, Austin, San Diego, Los Ángeles y San Francisco.

Además, se aprovecharon 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 en el National Geographic de Washington y en el Museo Metropolitano de Arte

de Nueva York, entre otros (Reinhard, 1996). También se expandieron 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 pasó a emplear a partir de entonces una nueva entidad oficial de relaciones públicas, el PromPerú (Boza, 1993).

A través de esta gama de iniciativas, se difundía la imagen de un Perú histórico, pujante y dinámico, con capacidad suficiente como para enfrentar los tiempos difíciles que estaba experimentando (Luna, 1997; Embajada, 1993-1996). Estas iniciativas estuvieron destinadas a limitar el impacto de los reportes de WOLA, de la Americas Watch, de Amnistía Internacional y de la Comisión Internacional de Juristas relativos a 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). A juicio de las autoridades peruanas, los reportes de dichas organizaciones eran incompletos y tendenciosos (Pareja, 1997).

El éxito de estas iniciativas se veía facilitado por la progresiva normalización política, sobre todo de los procedimientos democráticos así como por la implementación de las nuevas reglas de juego económicas que comenzaron a sentar las bases para la liberalización de la economía, las privatizaciones, la apertura a inversiones extranjeras y un progresivo crecimiento. También contribuyeron a aquel éxito las interacciones internas del gobierno estadounidense entre personalidades y agencias, en las que, según la Embajada del Perú, el papel del secretario asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos y del Departamento del Tesoro fueron decisivos 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 relaciones más constructivas con los Estados Unidos han producido resultados positivos hasta la fecha, no obstante la existencia de una serie de dificultades episódicas en el camino. Las más problemáticas de estas últimas fueron las siguientes:

- a) prioridad de la erradicación en 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 de participar en actividades del MRTA (1995-1996);

d) la falta de reglas relativas a la protección de la propiedad intelectual que permitan al Perú participar del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas -ACLA- (1996-1997);

e) la compra de armas y aviones y otras iniciativas destinadas a modernizar las fuerzas armadas peruanas que podrían no solamente arriesgar el balance de fuerzas militares en la región sino también restar recursos escasos de proyectos internos de distribución y mejoramiento del 50 por ciento de la población en situaciones de pobreza o extrema pobreza (1995-1997);

f) las diferencias bilaterales sobre la *manera más adecuada* de resolver el conflicto fronterizo con Ecuador, con el agravante de que el Perú percibe 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 Dias de Aguiar de 1945 (1995-1997) (Embajada, 1994-1996).

g) las iniciativas del presidente Fujimori y su mayoría en el Congreso para destituir a jueces del Tribunal Constitucional que invalidaron una *tercera* reelección prevista para el 2000 (1997).

Asimismo, y aunque en menor escala, existen otras preocupaciones del gobierno peruano en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos relativas a las siguientes cuestiones:

a) el caso de la línea de carga norteamericana Fine Air, prohibida de ingresar en espacio aéreo peruano por haber transportado armamentos de la 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 para la compra de aviones Kfir de Israel por parte de Ecuador (por tener motores de *fabricación norteamericana*) a unos meses del conflicto Perú-Ecuador que, a juicio del Perú, comprometía su condición de garante neutral (1995);

d) la persistencia de la inquietud norteamericana por la falta de debido proceso y el *mantenimiento de tribunales militares y jueces "sin rostro"* (1996) a pesar de una mejora general en la situación de los derechos humanos en el Perú en virtud de la pacificación y el establecimiento de una comisión especial para revisar la situación de individuos *sentenciados sin pruebas suficientes*.

e) la necesidad de recibir nuevos equipos aéreos y navales para po-

der mantener el ritmo de interdicción contradroga y las demoras ocasionadas por autoridades norteamericanas (1996);

f) la continuación del Perú en la lista de países "no elegibles" de recibir financiamiento militar norteamericano que se había 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 sus intereses. Además del Departamento de Estado y sus oficinas del secretario asistente de Asuntos Interamericanos, de Asuntos Andinos, de Asuntos Contranarcotraficantes y Legales y, fundamentalmente, del secretario asistente de Derechos Humanos, comenzaron también a establecer contactos 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 estaban arrojando resultados positivos (Embajada, 1995, 1996).

3. Conclusión

Durante la administración Clinton, el gobierno del Perú logró progresivamente cambiar la orientación oficial norteamericana de escepticismo y hasta de hostilidad hacia una actitud más positiva en los rubros más importantes para el país.⁵ 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 igualmente 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. Todo ello demues-

⁵ Un diplomático peruano de carrera señala al respecto: "Creo que los Estados Unidos nunca olvidaron que el terrorismo constituía un elemento muy duro de afrontar y quizás sólo por ello la política del gobierno de los Estados Unidos no fue abiertamente 'hostil'". Comunicación con el autor, octubre de 1997.

tra no sólo los cambios internos que se produjeron en el Perú durante estos años sino también la capacidad de sus representantes en Washington de tomar la iniciativa en el momento oportuno. De esta manera, lograron la normalización que buscaban, pero también una dinámica positiva en la mayoría de los puntos más significativos de sus relaciones con los Estados Unidos.

IV. 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 peruanos 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 principios de los noventa como tampoco la imperante necesidad de tomar medidas drásticas como única salida a la crisis. Incluso no vacilan en atribuir la raíz de los problemas a los errores de sus propios gobiernos democráticos tanto como a los procesos democráticos mismos. En este sentido, estiman que fue precisamente la decisión del presidente Fujimori de aplicar medidas heroicas, si bien muchas veces no democráticas, lo que posibilitó terminar con la inflación, sentar las bases para la reinserción en la economía internacional, propiciar el crecimiento económico y reducir los niveles de violencia política; en fin, devolverle al país estabilidad política y económica. A excepción de las oposiciones políticas, por otra parte bastante fragmentadas y debilitadas, y de las ONGs nacionales de derechos humanos, por lo general los peruanos se inclinan a creer que las medidas extraordinarias tomadas por el presidente Fujimori fueron exactamente las necesarias para lograr la seguridad personal que habían perdido bajo gobiernos democráticos y partidistas, lo que explica su oposición a las presiones de la política norteamericana (Manatt, 1997).

Estas opiniones se vieron reforzadas con frecuencia en algunos periódicos y revistas nacionales de tendencia nacionalista que tendían a atribuir a las iniciativas diplomáticas norteamericanas motivaciones y actitudes contrarias a los intereses peruanos. Fue el caso por ejemplo del embajador Alvin Adams, representante estadounidense ante el Perú entre 1993 y 1995; del embajador Einaudi, a quien se le cuestiona-

ron sus supuestas soluciones para el conflicto Perú-Ecuador (Gullo, 1996a, 1996b; *Oiga*, 1997), y del general Barry McCaffery, jefe de la Oficina Nacional de Control de Drogas, cuyo apoyo a una alta y controvertida figura del gobierno de Fujimori, Vladimiro Montesinos, jefe del Servicio de Inteligencia (SIN) del Perú (d'Ornellas, 1996) fue duramente criticado.

En términos generales, el gobierno peruano rechazaba las inquietudes del gobierno norteamericano por las limitaciones de la conducta política democrática en el Perú, tanto como sus esfuerzos en lograr una solución "territorial" en la disputa fronteriza como en limitar las iniciativas militares peruanas de modernización de su equipamiento. Por su lado, la oposición criticaba la política exterior norteamericana por sus relaciones demasiado estrechas con un gobierno de carácter autoritario y personalista y con la presencia de un alto funcionario profundamente antidemocrático y corrupto.

Entre las ONGs domésticas involucradas en la política interna, el grupo de organizaciones vinculadas con los derechos humanos, más específicamente, la Coordinadora de Derechos Humanos y el Instituto de Defensa Legal (IDL), alcanzaron bastante resonancia en parte por sus investigaciones que complementaban a las de las representaciones oficiales norteamericanas. Otras ONGs locales recibieron apoyo financiero de la AID para la implementación de reformas en el sistema educativo y judicial y para apoyar el retorno de las decenas de miles de desplazados por la violencia política, provenientes en su mayoría de las zonas rurales (Hunt, 1997). Asimismo, en los últimos años, la Confederación Nacional de Empresas Privadas (CONFIEP), la ONG más importante de los empresarios, apoyó las iniciativas del 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 apoyo norteamericano— por su impacto negativo en la producción industrial doméstica.

En el curso de 1997, y a raíz de un descenso significativo de los índices del apoyo popular al gobierno de Fujimori, la dinámica de las relaciones bilaterales entró en una fase bastante delicada y difícil de predecir. Esta situación representa una nueva oportunidad para los Estados Unidos de buscar una apertura política, pero existe la posibilidad de que el gobierno peruano reaccione a esto con la introducción de nuevas medidas antidemocráticas y una defensa de éstas en términos nacionalistas y hasta xenofóbicos.

V. 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). Representa al país más importante del hemisferio y es, de lejos, la embajada más grande en Lima. A la vez, durante muchos años ha debido operar en un marco de dificultades y tensiones casi constantes que a veces ha entorpecido el cumplimiento de sus funciones. Frente a un gobierno con un criterio marcadamente independiente como el del presidente Fujimori, las oportunidades de conseguir sus objetivos se han revelado hasta el momento bastante problemáticas.

Al inicio del gobierno de Clinton, 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 después del autogolpe y cuando todavía existían serias violaciones a los derechos humanos originadas en la lucha contra la guerrilla de Sendero Luminoso. Era de esperar entonces que los diplomáticos norteamericanos en el Perú centraran sus esfuerzos en la democratización y el respeto a los derechos humanos, tentativas que no agradaban mucho a las autoridades peruanas.

Con el tiempo, en la medida en que las nuevas modalidades democráticas bajo la Constitución de 1993 se iban asentando, la amenaza guerrillera retrocedía, la economía se recuperaba y se producían mejoras en la situación de los derechos humanos, la Embajada podía concentrarse en aspectos más positivos de la relación, como las relaciones 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 obtener, de esta manera, una recepción más positiva de su contraparte peruana.

Además de las circunstancias del momento, la relación se veía afectada también por la personalidad de los embajadores norteamericanos durante el gobierno de Clinton y las circunstancias de su nombramiento. El primero, Alvin Adams, llegó al país luego de una larga demora que obedeció a la oposición del senador Jesse Helms de aprobar su nombramiento y cuando todavía predominaba la preocupación norteamericana por la redemocratización y respeto a los derechos humanos. Su nombramiento, además, fue tomado por el gobierno peruano hasta cierto punto como un desaire, en la medida en que el Perú había cues-

tionado su actuación como embajador en Haití, fundamentalmente por su papel en la caída del gobierno haitiano. Una vez en el país, su estilo franco de representar a los intereses de los Estados Unidos tendía a producir una relación no muy positiva con el gobierno peruano en general y con el presidente Fujimori en particular.

El segundo, Dennis Jett, entró en 1996 bajo circunstancias distintas y su nombramiento fue rápidamente aprobado por el Senado norteamericano; tuvo, además, un estilo de actuación mucho más pausado y menos público. Aunque también tuvo 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 por la declaración de inconstitucionalidad de una tercera reelección del presidente Fujimori, durante los primeros meses su actuación fue mejor vista que la de su antecesor. 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).

VI. Mecanismos de presión

Los mecanismos de presión empleados por el gobierno de Clinton para alcanzar sus objetivos incluyeron tanto incentivos como desincentivos, con variaciones y constantes en el curso de su gestión. Lo que se ha mantenido constante con sólo 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 los múltiples programas de alimentación diaria en las barriadas más pobres de las ONGs. Igualmente los aportes financieros, 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 pronunciada tendencia en alza desde 1994 debido fundamentalmente a la cooperación antidroga por parte de las autoridades peruanas.

Si bien la obligación ejecutiva impuesta por la legislación del congreso norteamericano de evaluar anualmente los avances en la campaña antinarcótica y de certificarlo en su cumplimiento ha sido un estímulo para los peruanos, las evidencias indican, al menos a partir de 1994, que el gobierno peruano ha seguido una política propia y firme en esta área. A veces incluso sus iniciativas, como la interdicción en 1994, han ido más allá del apoyo que podían recibir de los mismos Estados

Unidos. En parte por los éxitos alcanzados por sus propias iniciativas, el Perú logró ser certificado sin condiciones en 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 antinarcótica, el impacto ha resultado mucho menor en el caso peruano que en otros países andinos.

En el área de su política económica, el Perú ha adoptado por su cuenta una política de apertura y liberalización que los Estados Unidos han apoyado y aplaudido, y dentro de la cual su sector privado ha podido progresar de manera significativa. Los Estados Unidos han respaldado los pedidos peruanos para préstamos de las IFIs, y han facilitado asimismo los arreglos para refinanciar y reducir la deuda externa. En esta área, los incentivos económicos norteamericanos han sido también importantes para facilitar la normalización de su situación financiera.

Las mayores dificultades se han presentado en las áreas de la democratización, los derechos humanos y, en menor grado, en aquellas derivadas del conflicto con el Ecuador. Durante su primer año y medio, las preocupaciones del gobierno de Clinton por los problemas relacionados con la interrupción del proceso democrático en 1992 y con los altos niveles de violaciones de derechos humanos condujeron 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. Los Estados Unidos emplearon su influencia en las IFIs para que se postergara la consideración de solicitudes de nuevos préstamos y para que se mantuviera la suspensión de ayuda bilateral económica y militar. Los reportes anuales de derechos humanos del Departamento de Estado de este período señalaron en forma gráfica los serios problemas y abusos, y actuaron como otro mecanismo de presión (USDOS, 1993, 1994).

En la medida en que el Perú reestablecía procesos democráticos formales y disminuían las violaciones más serias contra los derechos humanos, los Estados Unidos abandonaron sus presiones sobre las IFIs, comenzaron a considerar aumentos significativos en su ayuda bilateral y emplearon sus reportes anuales sobre derechos humanos para centrar sus políticas en las áreas de la conducta política democrática del país con menores dificultades.

En el conflicto entre el Perú y Ecuador el papel de los Estados Unidos como garante ha sido tan importante como fundamental su apoyo

a la fuerza militar fronteriza multilateral (MOMEP) para mantener la zona desmilitarizada y evitar nuevos brotes de violencia. Pero el Perú teme que los Estados Unidos puedan favorecer una solución que incluya ceder a Ecuador alguna porción de territorio que considera de su soberanía.

El gobierno peruano percibe también que los Estados Unidos se oponen a sus esfuerzos de comprar nuevas armas y modernizar sus fuerzas militares. Y más allá de los discursos embajadoriales como instrumento de presión en este asunto, lo cierto es que, a partir del autogolpe de 1992, ha existido una restricción en la venta de armas al Perú implementada por los Estados Unidos así como la formulación de una serie de condiciones que dificultan la adquisición de material bélico de origen norteamericano. Si bien la restricción fue levantada a partir del año fiscal 1997, todavía continúan vigentes las condiciones de su venta y administración y la posibilidad de que las restricciones se reimpongan en el futuro. Para evitar problemas, es probable que el Perú continúe resistiendo esta presión a través de la modernización de sus fuerzas armadas con equipos provenientes de otros países.

En fin, de las presiones que durante los últimos años el Perú ha recibido de los Estados Unidos, las más efectivas han sido aquéllas relacionadas con la política económica peruana, como en el caso de las postergaciones de préstamos de las IFIs y de las demoras en consideración a la refinanciación y reducción en la deuda externa por el Club de París y el Plan Brady. Sin embargo, las presiones relacionadas con la problemática de los derechos humanos y con la compra de armas no alteraron, por lo general, las políticas del gobierno peruano, pues o bien se relacionaban con iniciativas que ya se estaban implementando o estaban a punto de ser implementadas, como ocurrió con la política antinarcótica, o bien contaban con alternativas que les permitían no someterse a las presiones norteamericanas, como fue el caso de la compra de armas.

A pesar de su condición de país "subordinado" el Perú ha logrado no obstante seguir su propio rumbo con o sin la presión o el apoyo norteamericano y esto se explica en buena medida por la independencia de criterio del presidente Fujimori, por su demostrada capacidad de restaurar la estabilidad económica y la seguridad y, hasta hace muy poco, por el extenso apoyo popular recibido de sus compatriotas.

VII. Comunicación entre los dos gobiernos

En virtud de la importancia que tienen los Estados Unidos para el Perú, es lógico esperar que el gobierno peruano haga todo lo posible para lograr sus objetivos básicos. Y para el Perú estos objetivos tienen que ver fundamentalmente con la normalización de sus relaciones económicas internacionales, sobre todo con las IFIs y la banca privada. En este sentido, el Perú reconoce que la influencia del gobierno estadounidense sobre estas últimas es decisiva y que tendrá, por consiguiente, que responder a sus sugerencias en esta materia. Pero para los Estados Unidos, aun reconociendo la importancia de la estabilidad económica y la urgencia de la reinserción del Perú en la economía internacional, la prioridad es la normalización de la democracia peruana dentro del marco de un mayor respeto por 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. 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, en el curso de 1994, los Estados Unidos comenzaron nuevamente a apoyar los esfuerzos del Perú para normalizar su situación en las IFIs y recibir nuevos préstamos.

Esta progresiva normalización de las relaciones bilaterales en los rubros más importantes para cada parte permitió una expansión de contactos oficiales, tanto en forma lateral, hacia el ramo legislativo, como vertical, hacia oficiales de la más alta categoría. Incluyó también visitas oficiales al Perú de secretarios asistentes, del director del AID y de delegaciones del Congreso, entre otros, que reforzaron el proceso de normalización de las relaciones. En este sentido, además de la reunión que tuvieron en la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, el presidente Clinton y el presidente Fujimori volvieron a reunirse, por iniciativa del primero, en la Casa Blanca en 1996 y 1997.⁶ 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

⁶ Según funcionarios entrevistados en Washington, tanto peruanos como norteamericanos.

las fuerzas armadas de ambos países, incluyendo la visita del general Hermoza a Washington en octubre de ese año.

Entre los otros rubros de las agendas bilaterales, el que más énfasis ha recibido es el problema de producción y tráfico de drogas. Tanto oficiales norteamericanos como diplomáticos peruanos indican que, día tras día, dedican alrededor de la mitad de su tiempo tratando este tema (Luna, 1997; Matano, 1997). Con el tiempo, se ha logrado una confluencia de criterios y niveles bastante altos de cooperación. A este respecto, el nombramiento del general (RE) McCaffrey como jefe de la Oficina de Control de Drogas en 1995 ha favorecido una expansión tal de los contactos y niveles de asistencia y confianza mutua que muchos no dudan en percibir como la expresión de una más positiva dinámica bilateral entre ambos países.

VIII. 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 Perú, en términos generales, se ha visto favorecido. En parte esto se debe al hecho de que el país comenzaba a centrarse en un nuevo modelo económico de libre mercado justo cuando los Estados Unidos comenzaban a mostrarse más receptivos a iniciativas del sector privado, razón por la cual, en el transcurso de los años noventa, el Perú incrementó en forma significativa sus relaciones con el sector privado norteamericano y de otros países.

Además, la preocupación gubernamental norteamericana por el consumo doméstico de la cocaína significó la disposición de los Estados Unidos a destinar la mayor parte de sus fondos oficiales hacia la interdicción y reducción de su producción en el Perú y en programas complementarios como los de desarrollo alternativo. En otras palabras, el Perú no se vio tan perjudicado, como otros países de la región, por la reorientación de la política exterior estadounidense hacia América Latina en los años noventa.

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 de 1992, fue la fuerte presión norteamericana, expresada tanto en iniciativas bilaterales como a través de instituciones regionales e internacionales, en el restablecimiento de procedimientos políticos democráticos y de mayor respeto por los

derechos humanos. Sea por la influencia de las ONGs norteamericanas y peruanas como por la alta prioridad otorgada al problema tanto por el gobierno de Bush como por el de Clinton, las relaciones bilaterales demoraron en normalizarse hasta que el Perú implementó su nueva Constitución, celebró elecciones nacionales y municipales y redujo en forma notable las violaciones oficiales de los derechos humanos.

Como resultado de estos ajustes, los Estados Unidos aceptaron como válidas las elecciones nacionales de 1995 en las que se reeligió al presidente Fujimori y apoyaron con programas económicos del AID las iniciativas para reformar la administración de justicia, fortalecer los procedimientos democráticos y dotar de una mayor preparación profesional a sus fuerzas policiales. Sin embargo, algunas iniciativas arbitrarias del gobierno peruano en el campo político, como por ejemplo la amnistía general de 1995 y la renuncia forzada en 1997 de miembros del Tribunal Constitucional, seguían inquietando a los funcionarios norteamericanos.

Puede comprobarse entonces que los roces bilaterales se produjeron principalmente en el campo político. Hasta hace muy poco, sin embargo, el apoyo popular al gobierno de Fujimori le ha otorgado a este último el respaldo político suficiente como para llevar adelante sus iniciativas a pesar de la firme oposición de las representaciones oficiales norteamericanas a muchas de ellas.

No obstante, entre 1997 y 1998 su apoyo popular ha descendido de manera notable y, como consecuencia de ello, se han producido por primera vez en varios años las primeras manifestaciones de protestas que, a la vez que despiertan nuevas esperanzas en una oposición hasta hace poco dispersa y desorganizada, tienden a angostar cada vez más el espacio político de actuación de Fujimori.

Esta nueva realidad ofrece a los Estados Unidos la oportunidad de ejercer una nueva presión sobre el Perú tendiente a lograr el pleno restablecimiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, parece más probable que los cambios que puedan ocurrir a partir de 1998 respecto a una reorientación de la política del gobierno de Fujimori habrán de obedecer más al resultado de las presiones internas que están comenzando a presentarse que a las presiones externas de parte de los Estados Unidos. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Americas Watch (1993a). *Human Rights in Peru: One Year After Fujimori's Coup*. Nueva York y Washington, D.C., abril.

— (1993b). "Peru: Anatomy of a Cover-Up. The disappearances at La Cantuta". *News from Americas Watch*, vol. 5, No. 8, 27 de septiembre.

Boza, Beatriz (ed.) (1993). *Doing Business in Peru: The New Legal Framework*. Nueva 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. y Rensselaer W. Lee III (1996). *The Andean Cocaine Industry*. Nueva York, St. Martin's Press, 1996.

Clayton, Lawrence A. (1998). *Peru and the United States: The Eagle and the Condor*. Atenas, University of Georgia Press [under review].

D'Ornellas, Manuel (1996). "Montesinos's 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 Rafucí. (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*).

Guío, Marcelo (1996a). "Especial: Respuesta al embajador americano". *Si*, 18 de marzo, pp. 4-25.

— (1996b). "La clave de la semana: Acuerdo de Santiago: Callejón sin salida". *Si*, 11 de noviembre, pp. 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, p. 127.

Luna, Ricardo (1997), embajador del Perú a los Estados Unidos, entrevista con el autor, Americas Society, Nueva York, 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, A. (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, pp. 54-59.

Palmer, David Scott (1992), "United States-Peru Relations in the 1990s: Asymmetry and its Consequences", preparado para Eduardo Gamarra y James Malloy (eds.), *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, 9:1989-1990, Nueva York, Holmes & Meier.

—— (1995), "The Revolutionary Terrorism of Peru's Shining Path", en Martha Crenshaw (ed.), *Terrorism in Context*, University Park PA, Pennsylvania State University Press, pp. 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, pp. 257-276.

—— (1997), "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39:3, Fall, pp. 109-148.

—— (1998), "Llegando al "Sí" en la disputa Perú-Ecuador", *La República*, Lima, 7 de junio, pp. 16-17.

Pareja Rios, 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", *Si*, 24 de junio, pp. 22-27.

Reinhard, Johan (1996). "Peru's Ice Maidens". *National Geographic*, vol. 190, No. 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, pp. 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*, primavera, pp. 52-58.

White House Press Release (3 de febrero de 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.

