Observación internacional de elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental:

El surgimiento de una norma internacional

Observación internacional de elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental:

El surgimiento de una norma internacional

Arturo Santa Cruz

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
PIENSA TRABAJA
CIDE

Título original: *International Election Monitoring, Sovereignty and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm.*
Publicado en 2005 por Routledge, Nueva York y Londres. Reimpreso en 2009.

Traducción: Luis Alberto González Moreno
Revisión y corrección de estilo: Fernando Osuna Rojas

Primera edición en español, 2011

D.R. © 2011, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130
Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN:

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Prefacio 9
Adenda para la versión en español 11

Introducción 13
I. Antecedentes de la OIE 15
II. La estructura normativa del hemisferio occidental, la OIE y la soberanía del Estado: una aproximación al argumento 19
III. Plan del libro 22

1. Sobre el significado de la soberanía 25
I. Los intereses materiales y la soberanía como racionalidad individual 26
II. La soberanía como racionalidad argumentativa y las estructuras constitucionales 31
III. Las Redes de Defensa Transnacional como interlocutoras y constructoras de soberanía 39
IV. Explicaciones alternativas 46
A) El Institucionalismo Neoliberal 48
B) El Realismo Neoclásico 51
Resumen 53

2. La Idea del Hemisferio Occidental y el surgimiento de la OIE 57
I. La Idea del Hemisferio Occidental 58
II. El advenimiento de la Guerra Fría 69
III. El surgimiento de la OIE 74
IV. La aparición de la OIE fuera de la OEA 79
V. La convergencia de las OIG y las ONGI: se consolida la TAN de la OIE 83
VI. Indagando sobre la OIE: consideraciones metodológicas 87
Conclusiones 93

3. El plebiscito chileno de 1988: el nacimiento de la red de OIE 95
I. La IHO, la Guerra Fría y la estructura doméstica chilena 99
II. El plebiscito de 1988 como un acontecimiento internacional 112
A) El Law Group 129
B) El National Democratic Institute (NDI) 132
Conclusiones 136

4 Las elecciones de 1990 en Nicaragua: la consolidación de la red de OIE 141
I. La estructura doméstica de Nicaragua 142
II. La política estadounidense con respecto a Nicaragua y la respuesta latinoamericana 157
III. Las elecciones de 1990 168
A) El Centro Carter 172
B) La Organización de los Estados Americanos 179
C) La Organización de las Naciones Unidas 184
Conclusiones *188*

5. Las elecciones mexicanas de 1994: la soberanía redefinida 191
I. La estructura doméstica de México 192
II. México durante la administración de Carlos Salinas 201
III. Los orígenes de la observación de elecciones y la Reforma Electoral de 1994 204
IV. Las elecciones de 1994 214
A) Alianza Cívica 221
B) La Organización de las Naciones Unidas 226
C) El Centro Carter 231
Conclusiones *235*

6. Las elecciones peruanas de 2000: la democracia como un asunto internacional 239
I. La estructura doméstica de Perú antes de Fujimori: el último ciclo 242
II. El advenimiento del fujimorismo (la década de la "anti-política") 246
III. El autoritarismo competitivo de Fujimori 248
IV. Rumbo a las elecciones del año 2000 258
Conclusiones 277

7. La OIE en otros ámbitos y en la teoría de RI 281
I. La OIE en otros ámbitos 282
II. Una revisión del argumento 287
III. La Teoría de la Paz Democrática y la OIE 293
IV. Enfoques recientes de la "Promoción de la Democracia" y el lugar de la OIE en la teoría de RI 296

Bibliografía 301

Índice analítico 327

Prefacio

La observación internacional de elecciones es un tema intrigante, en parte porque sugiere una paradoja: el involucramiento transfronterizo en un asunto interno. Lo que lo vuelve intrigante, por supuesto, es la suposición en política internacional de que las fronteras estatales son sacrosantas. El mundo de la academia, en contraste, intenta más bien ser un espacio en común, un ágora en el que los participantes intercambian conocimientos y se relacionan por medio de un proceso argumentativo. Al proponer un tema de investigación, en este caso el efecto de la observación internacional de elecciones en la soberanía estatal, es conveniente contar con colegas y mentores, pues como escribió Keynes, "es sorprendente las tonterías en las que uno puede creer si se piensa estando solo por demasiado tiempo". Al escribir este libro, el cual tiene su origen en mi tesis doctoral, tuve la suerte de encontrar la compañía adecuada. Incurrí por lo tanto en innumerables deudas intelectuales y personales con personas a quienes me gustaría agradecer aquí su tiempo y apoyo. En primer lugar, agradezco a Peter J. Katzenstein por creer en este proyecto, así como por su constante apoyo e iluminadoras sugerencias. Me gustaría también agradecer a Valerie Bunce, Mathew Evangelista, Kathleen O'Neill y Héctor Schamis por sus valiosos comentarios cuando este trabajo era todavía una tesis doctoral.

Sin la cooperación de las personas a las que entrevisté no hubiera podido llevar a cabo esta investigación. Así pues, agradezco a Sergio Aguayo, Jorge Alcocer, Genaro Arriagada, Judy Butler, Thomas Carothers, Manuel Carrillo, el padre Miguel D'Escoto, Ramiro de Valdivia, Hernán Felipe Errázuriz, Melvin Estrada, Mariano Fiallos, Linda Frey, Larry Garber, Juan Ignacio García, Oscar Godoy,

Carlos Huneeus, Mónica Jiménez, Matías Krüger, Antonio Lacayo, César Landa, Shelly McConell, Jennifer McCoy, Patrick Merloe, Santiago Murray, Nguyen Huu-Dong, Robert Pastor, Carlos Portales, Jeffrey Puryear, Rafael Roncagliolo, Elizabeth Spehar, Martín Tanaka, Manuel Tello, Monseñor Sergio Valech, Allen Weinstein, José Woldenberg, Kenneth Wollack, Rosa Marina Zelaya y a todos aquellos que pidieron permanecer en el anonimato.

Asimismo me gustaría reconocer aquí las invaluables contribuciones en términos de hospitalidad, logística y localización de documentos provistas por amigos y familiares: Peter Costantini, Bruce D'Arcus, Beth Fugget, Joel Migdal, Holly Ruthrauff, Rick Rice, Jacqueline Rioja, Laura Santa Cruz, Stella Villagrán y Ana Laura Zapién. Quiero también agradecer a mis colegas del Departamento de Estudios del Pacifico de la Universidad de Guadalajara por proveer el amigable ambiente intelectual en el que la redacción de este trabajo tuvo lugar. Estoy también en deuda con Charles MacDonald por leer el manuscrito completo y por sus valiosos consejos para mejorarlo, con Benjamin Holtzman, mi editor en Routledge, por su paciencia y apoyo, así como con Michelle Merritt por la lectura crítica del manuscrito. Brigit y Hannah desde el principio, y Diego unos meses después, proveyeron la alegría que me motivó a seguir trabajando en este proyecto, y que le dio a mi trabajo una saludable perspectiva. A ellos está dedicado este libro.

Por financiar este proyecto, así como mis estudios en la Universidad de Cornell en diferentes etapas, agradezco al Programa de Estudios Latinoamericanos y al Centro Einaudi de la propia universidad; a las fundaciones MacArthur, Ford y Hewlett (a través del Instituto de Educación Internacional); al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); al Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) y a la Fundación Magdalena O. Vda. De Brockmann.

Asimismo, agradezco a las siguientes organizaciones la licencia otorgada para utilizar partes de trabajos previamente publicados:

- Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por su permiso para usar secciones de "From Transition to Consolidation: Mexico's Long Road to Democracy", *Revista de Ciencia Política* 22 (1): 90-111, y de "Redefining Sovereignty, Consolidating a Network: Monitoring the 1990 Nicaraguan Elections", *Revista de Ciencia Política* 24 (1): 189-208.

- Cambridge University Press, por su permiso para usar secciones de "Monitoring Elections, Redefining Sovereignty: The 2000 Peruvian Elections as an International Affairs", *Journal of Latin American Studies* 37 (3), así como de "Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of International Norms: The Case of International Election Monitoring", *International Organization* 59 (3).
- Colegio de México, por su permiso para usar secciones de "Creando una red y redefiniendo la soberanía: la observación del plebiscito chileno de 1988", *Foro Internacional* 45 (3).
- Taylor & Francis Group, por su permiso para usar secciones de "From Santiago to Lima: The Organization of American States and Political Integration in the Americas after the Cold War", *Global Change, Peace & Security* 17 (2).
- Center for the Pacific Rim de la Universidad de San Francisco, por su permiso para usar secciones de "Redefining Sovereignty, Monitoring the 1994 Mexican Elections," *Pacific Rim Report* 34.

Adenda para la versión en español

No me resta sino agradecer a las personas que hicieron posible que, después de mucho tiempo y esfuerzo, esta obra pudiera ver la luz en español. En el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, quiero reconocer el apoyo brindado por Pablo Arredondo, José María Nava, Hugo Gómez, Guadalupe Moreno, Lindsay Priscila Hernández, Carla Aceves, Elisa Cárdenas, Aristarco Regalado, Fernando Osuna, Lupita Sandoval, Miguel Sigala y José Bravo. Asimismo, quiero agradecer a quienes en el Centro de Investigación y Docencia Económica jugaron un papel central para llevar a buen puerto este esfuerzo editorial conjunto: Jorge Schiavon y Natalia Cervantes.

Introducción

Las elecciones nacionales son ahora acontecimientos internacionales, por lo que la observación internacional de elecciones (OIE) es hoy una práctica institucionalizada en la política mundial.[1] Así, participan en ella la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Mancomunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, la observación de elecciones no es monopolio de las organizaciones intergubernamentales (OIG). Existen muchas organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) implicadas también de manera activa en esta práctica. El Centro Carter, el *International Human Rights Law Group* y la *Washington Office on Latin America* (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA) son tres ejemplos bien conocidos.

Sin embargo, la institucionalización de la OIE es reciente. Hace quince años, ninguna de las OIG previamente mencionadas observaba de manera sistemática procesos electorales en Estados soberanos. No obstante, resulta interesante que las ONGI hayan observado elecciones de forma regular desde principios de la década de los 80. Surge entonces la pregunta sobre por qué la OIE ha figurado de manera tan prominente en tan poco tiempo y, aún más, de si ha sido el caso de que las OIG han seguido a las ONG al aventurarse en esta práctica.

Estas preguntas son relevantes porque abordan la cuestión de la cambiante idea sobre la soberanía del Estado. Tradicionalmente, en el moderno sistema de Estados los asuntos de política interna se encuentran fuera del ámbito de la acción internacional. De esta forma, el Artículo 2(7) de la Carta de la ONU ha sido la referencia obligada al considerar las elecciones nacionales durante el período de la posguerra. En él se establece que la organización y sus Estados miembros no pueden intervenir en "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Por lo tanto, el Secretario General de la ONU,

[1] Siguiendo la práctica común, usaré los términos "observación de elecciones" y "monitoreo de elecciones" de manera indistinta.

Javier Pérez de Cuéllar, señaló en 1988 que la organización mundial "no envía observadores a elecciones" en Estados soberanos.[2] Se podría argumentar que debido a que la ONU sólo se involucra si el gobierno del Estado donde se va a realizar el proceso electoral lo solicita, la soberanía legal internacional de ese Estado no está en riesgo.[3] Pero esto a su vez plantea la pregunta sobre por qué estas invitaciones han proliferado en los últimos años.

Por otra parte, señalar que la OIE ha afectado la idea sobre la soberanía del Estado no implica, en primer término, concebir la soberanía como algo absoluto. Es decir, no es necesario asumir que la soberanía del Estado solía ser plena, o que no estaba sujeta a debate antes de comenzar la práctica de la observación de elecciones. Históricamente, la soberanía del Estado nunca ha sido sinónimo de un control absoluto dentro de sus propias fronteras.[4] Por lo tanto, es válido argumentar que este incremento en la importancia de la observación internacional de elecciones exige una redefinición del significado de la soberanía en la política internacional.

Este trabajo se desarrolla sobre dos temáticas: la reconstrucción de los factores que volvieron posible el surgimiento de la OIE y la ponderación de los efectos de este proceso sobre la soberanía —uno de los principios rectores de las relaciones internacionales. Por consiguiente, muestra la manera en la que las elecciones se convirtieron en acontecimientos internacionales. Contrario al entendimiento convencional en Relaciones Internacionales (RI) —a juzgar por la omisión de este fenómeno en la literatura—, planteo que el estudio de la OIE no pertenece (sólo) al campo de la política comparada. Como fenómeno sistémico, la OIE no debe restringirse únicamente ya sea al estudio de la política interna, o al de la política exterior.[5] Sugiero que la noción de soberanía ha sido transformada parcialmente por la reciente aparición de la OIE. Además, ubico los orígenes de este cambio en las Américas al proponer que la estructura normativa del hemisferio occidental ha sido particularmente conducente con esta nueva idea de la soberanía del Estado. Desde un punto de vista constructivista moderado, usando un protocolo explicativo narrativo, presento una descripción

---

2 Citado en Stoelting 1992, 372.

3 Krasner 2001, 38.

4 Váli 1986.

5 De manera interesante, incluso los pocos académicos de RI que de manera reciente han abordado el tema de la OIE, enfocados en el concepto más amplio de "promoción de la democracia", lo tratan como un asunto de política exterior.

del desarrollo de la OIE distinguiendo tres fases.[6] El caso que aquí analizo debe ser de mayor interés porque procesos similares de lo que ahora es conocido como "intervención constructiva"[7] han ocurrido en otras partes, fundamentalmente en Europa después de la Guerra Fría.

En este capítulo introductorio presento primero una breve sinopsis de lo que generalmente se consideran los antecedentes de la observación moderna de elecciones. En segundo término, introduzco el argumento general sobre la estructura normativa de las Américas, la soberanía del Estado y la OIE. En la última sección explico de manera breve la organización del libro.

I. Antecedentes de la OIE

La organización de plebiscitos internacionales ha sido una práctica recurrente en el moderno sistema de Estados. En sintonía con el concepto de soberanía popular propuesto por su revolución, la Francia republicana realizó varios plebiscitos. Así, la anexión francesa del Condado Venaissin y de Aviñón en 1791, y de Saboya, Mulhouse, Hainaut y Renania en 1792, fueron sometidas al voto popular en esos territorios. Sin embargo, esta práctica de consultar a la población desapareció con el fervor revolucionario. En 1795 Francia no empleaba ya el método del plebiscito, ni fue éste un tema en el Congreso de Viena de 1815.

No obstante, en la segunda mitad del siglo XIX retornaron los plebiscitos. Fueron utilizados tanto en el proceso de unificación italiana como en el de la anexión de Saboya y Niza a Francia. De manera más significativa, en 1857 una Comisión Europea integrada por representantes franceses, británicos, prusianos, rusos, austríacos y turcos organizó las elecciones generales en Moldavia y Valaquia.[8] Aun así, la práctica de los plebiscitos internacionales fue, una vez más, efímera.

El plebiscito tomó un nuevo impulso después de la Primera Guerra Mundial. El Tratado de Versalles estableció que la frontera entre Alemania y Dinamarca debía ser determinada empleando ese método. Este primer proceso estaba relacionado con un conflicto territorial en Schleswig del Norte que databa de 1848.

---

6 Ruggie 1998, 861.
7 Flynn y Farrell 1999, 528.
8 Beigbeder 1994, 78.

El Tratado de Praga de 1866 convocó a un plebiscito que nunca se llevó a cabo.[9] De este modo, el Tratado de Versalles creó una Comisión Internacional como autoridad suprema encargada de organizarlo.[10] De manera similar, la frontera polaco-germana se debía determinar a través de tres plebiscitos, y la de Alemania y Francia en la región entre Lorena y Luxemburgo mediante otro.[11] En contraste con estos cinco plebiscitos convocados en el tratado de paz con Alemania, el firmado con Austria sólo contenía uno: el de la Cuenca de Kalgenfurt.[12]

Esto no quiere decir que el plebiscito fuera el método preferido para la resolución de conflictos fronterizos; era más bien una práctica marginal útil para el establecimiento de las fronteras de los Estados. Efectivamente, de los doce procesos contemplados por los tratados que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial, sólo la mitad se materializó.[13] Sin embargo, su valor como elemento de la diplomacia internacional se reafirmó durante este período. El plebiscito fue aceptado como un medio legítimo para determinar cuestiones relacionadas con la soberanía.

Por consiguiente, el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la ONU activaron nuevamente el tema de los plebiscitos internacionales, aunque ahora con una naturaleza distinta. Por un lado, se solicitó a la ONU observar procesos electorales en países divididos, tales como Alemania y Corea. Por el otro, se dio a la ONU la tarea de monitorear elecciones en territorios autónomos y no autónomos.[14] Desde su fundación, la organización internacional estableció como uno de sus objetivos la consecución de la "autonomía" de los territorios coloniales. La Asamblea General adoptó en 1953 una resolución que establece los criterios para el logro de ese objetivo y que propone varias alternativas al estatus colonial —todo lo cual se debía decidir a través de procesos democráticos en los territorios en cuestión. Así, la ONU se vio envuelta en la organización y realización de plebiscitos en varios territorios no autónomos (por ejemplo, Islas Cook en 1965 e Irian Jaya Occidental en 1969) y en territorios autónomos

---

9 Wambaugh 1933, 15.
10 Padilla y Houppert 1993, 94-5.
11 Wambaugh 1933, 20.
12 Ibíd., 25.
13 Farley 1986, 34; Wambaugh 1933, 40.
14 El sistema de Mandatos, establecido después de la Primera Guerra Mundial, había sido reemplazado por el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, asentado en el Capítulo XII de la Carta de las Naciones Unidas.

(como Togo bajo administración británica en 1956, Togo bajo administración francesa en 1958 y Samoa Occidental en 1961).[15]

No obstante, al igual que en el período de entreguerras, la realización de plebiscitos o referendos observados por una organización internacional no era la regla general. En muchos casos, los propios poderes coloniales continuaban controlando los procesos electorales que conducían a la independencia sin solicitar la participación de la ONU. Aun así, la organización mundial observó cerca de 30 procesos de votación en territorios autónomos y no autónomos.[16] Es importante destacar una vez más que estos eran casos en los que lo que estaba en juego era el otorgamiento del estatus soberano por parte de la comunidad internacional.

Resulta relevante para la idea central de este libro un caso anómalo ocurrido en 1977. En ese año el General Omar Torrijos, Presidente de Panamá, solicitó al Secretario General de la ONU que enviara una misión para observar la votación sobre los tratados del Canal de Panamá recién firmados con Estados Unidos. El Secretario General, Kurt Waldheim, designó una misión de 7 miembros que observó el plebiscito y emitió un informe favorable sobre el mismo. Considero este caso una anomalía porque fue la primera vez que la ONU observó un proceso electoral en un país soberano, no en un territorio en proceso de convertirse en uno. Resulta interesante que el Secretario General no haya solicitado la aprobación de la Asamblea General ni del Consejo de Seguridad. Sin embargo, debido a la dimensión internacional del proceso al que había sido invitado como testigo (el plebiscito era, después de todo, sobre un tratado internacional), sí consultó con Estados Unidos.[17]

El año siguiente, en virtud de la Resolución 435 del Consejo de Seguridad, la ONU se involucró en un proceso *sui generis* y prolongado: crear las condiciones que permitirían al pueblo de Namibia elegir de manera libre una Asamblea Constitutiva, la que a su vez redactaría la Constitución bajo la cual ese país se convertiría en un Estado soberano. La situación era *sui generis* debido a que éste no era un caso de participación de la ONU en un proceso de autodeterminación ya que el problema de la independencia se había resuelto años antes. De cualquier manera, aunque la ONU creó en 1978 el Grupo de Apoyo a la Transición de las Naciones Unidas (UNTAG) para materializar la misión establecida en la

---

15 Fox 2000, 72.
16 Beigbeder 1994, 98.
17 Ibíd., 149-51.

resolución antes mencionada, la misma no se aplicó sino hasta 1989, cuando más del 97% de los votantes registrados participaron en el proceso electoral.[18] Para evitar el surgimiento de otro régimen de partido único en África, la ONU tuvo especial cuidado a la hora de redactar la legislación electoral para garantizar un proceso electoral pacífico y libre en Namibia. Las dos décadas transcurridas antes de que finalmente fuera promulgada la Resolución 435 del Consejo de Seguridad son testimonio tanto de la prominencia que tenía la Guerra Fría en conflictos regionales, como de la importancia que estaba adquiriendo el aumento de regímenes democráticos en la arena internacional.[19] La experiencia de Namibia de 1989 fue la culminación de la observación de la ONU en la era colonial.[20]

El anterior resumen histórico muestra el entorno general en el cual eventualmente surgiría la OIE. Sin embargo, existe una "brecha ontológica" entre este antecedente histórico y la OIE de la forma en la que se conoce en la actualidad. Contrario a lo que plantean algunos de los principales expertos sobre "el derecho al gobierno democrático", del hecho de que la ONU tiene derecho legal a intervenir y sancionar procesos electorales en territorios dependientes y coloniales, no se deduce que la práctica se podría extender eventualmente a Estados soberanos.[21] Ésa es la razón por la que Pérez de Cuéllar precisó a finales de los años 80, como señalé anteriormente, que la ONU no participaba en la observación de elecciones en Estados soberanos. El Secretario General estaba en lo cierto. No existía mecanismo lógico o normativo que vinculara los plebiscitos internacionales con la OIE moderna. Para surgir, haría falta un complejo normativo más denso, uno que enmarcara la soberanía del Estado como una estructura compuesta que diera gran importancia —o considerara de manera implícita— a la forma de gobierno representativa. Reitero que este complejo normativo surgió primero en las Américas, y que es aquí donde se puede encontrar el mecanismo que conecta a la OIE con anteriores prácticas estatales.

---

18 Ibíd., 161.

19 Tanto Angola como Sudáfrica, en donde las dos superpotencias tenían intereses en conflicto, estuvieron profundamente involucrados en Namibia.

20 Fox 2000, 73.

21 Franck 2000, 32. La diferencia es análoga a aquella entre las restricciones de soberanía territorial y las implicaciones del concepto legal de servidumbre internacional. Véase Váli 1986.

II. La estructura normativa del hemisferio occidental, la OIE y la soberanía del Estado: Una aproximación al argumento

Planteo que fue la combinación de una serie de factores sistémicos y domésticos en las Américas la que ocasionó que el ambiente en el hemisferio fuera particularmente favorable al surgimiento de la OIE. No obstante, y de forma significativa, surgió en una parte delimitada de las Américas: América Latina. Esto no debe sugerir que la práctica fuera reserva exclusiva de la región. América del Norte y, específicamente, Estados Unidos, desempeñaron un papel predominante en el surgimiento de la OIE en América Latina. Por lo tanto, mi investigación analiza la interacción entre las dos principales regiones del hemisferio. No estoy sugiriendo que estos subcontinentes sean dos regiones naturalmente independientes. De hecho, durante el siglo XIX Estados Unidos sirvió a menudo como un "modelo a imitar" para los nacientes Estados latinoamericanos, que con frecuencia se mostraban prestos a tomar como ejemplo a las instituciones republicanas de su vecino del norte.[22] El punto consiste en examinar tanto los factores que hicieron de las Américas un (sub)sistema internacional único, como la interacción que formó dos regiones distinguibles dentro del hemisferio. Estos dos temas, las *Américas* como región y *América Latina* dentro de las Américas, constituyen *la estructura histórica* que volvió *posible* el surgimiento de la OIE.

El primero de los dos temas, las *Américas* como región, se relaciona estrechamente con lo que se conoce como la "Idea del Hemisferio Occidental" (IHO). Ya en 1813, Thomas Jefferson escribió que los gobiernos que se formarían en los Estados nacientes "serán gobiernos *americanos*, que ya no se involucrarán más en la interminable disputa de Europa. Las naciones europeas constituyen una división *separada* del mundo; sus localidades las vuelven parte de un *sistema diferente*… América tiene un hemisferio para sí misma. Debe tener un *sistema de intereses* separado que no se debe subordinar a los de Europa".[23] Según Arthur P. Whitaker, la declaración de Jefferson fue "el primer florecimiento" de la IHO.[24]

Con el término IHO Whitaker se refiere a "la proposición de que los pueblos de este hemisferio tienen una relación especial entre ellos que los distingue del resto del mundo".[25] De manera interesante, el hecho de que estas naciones

---

22 O'Gorman 2003, 156.
23 Citado en Callcott 1968, 14. Mis cursivas.
24 Whitaker 1954, 29.
25 Ibíd., 1.

se consideraran "aparte del resto del mundo" no implica necesariamente la existencia de una comunidad de intereses. En efecto, en esta "relación especial" se encuentra implícita la interacción no sólo de los Estados del nuevo mundo, sino también de sus dos principales sub-regiones —una relación que la mayor parte del tiempo ha sido polémica. Es importante observar esto porque es común equiparar la existencia del hemisferismo occidental con la de la cooperación regional. Por ejemplo, Javier Corrales y Richard Feinberg definen "hemisferismo" como "el intento activo de las naciones en el hemisferio por redirigir sus políticas exteriores en favor de una cooperación más estrecha y coordinada entre ellas".[26] A menudo, el foco se dirige hacia las instituciones formales de cooperación, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización Panamericana de la Salud. Pero como aclarara el propio Whitaker en su texto seminal, "la distinción entre la idea y sus distintas expresiones políticas… se debe tener presente constantemente".[27] La precisión es significativa porque aclara que la "idea" se refiere a la interacción ordenada *por sí misma*, no a la cooperación. Me interesa más la "Idea" como una estructura normativa que genera orden en el sentido sociológico, que las manifestaciones institucionales que surgen de la cooperación.[28]

El trabajo de Whitaker es importante porque destaca lo distintivo de la representación colectiva que surgió en las Américas. No obstante, enfatiza la separación entre el "viejo" y el "nuevo mundo" así como la cohesión del nuevo sistema a expensas de la interacción de sus dos regiones constitutivas. Sin embargo, la interacción entre ambas fue un elemento fundamental para la construcción de los nuevos valores hemisféricos; yo sugeriría incluso que la tensa interacción subregional fue parte integrante de la IHO. Empleando la obra de Whitaker como plataforma teórica, sugiero que la IHO es la estructura normativa de las Américas como un sistema de intereses separado, pero con la advertencia de que está conformado por dos regiones marcadamente contrastantes (me referiré a ello con mayor detalle más adelante). Al producir y reproducir los valores fundamentales y el orden social entre los Estados miembros del hemisferio, la IHO posibilitó la existencia de una idea distintiva de la soberanía del Estado.

Y fue esta idea de la soberanía, sostengo, lo que permitió el surgimiento de la OIE en las Américas antes que en cualquier otro lugar. Esto es así porque la idea

---

[26] Citado en Corrales y Feinberg 1999, 2.
[27] Whitaker 1954, 5.
[28] Wendt 1999, 251.

compuesta de la soberanía en las Américas tenía dos elementos constitutivos: el gobierno representativo (y posteriormente los derechos humanos en un sentido más amplio) y la no intervención. Así, por ejemplo, el Artículo 5 de la Carta constitutiva de la OEA establecía que "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa", al tiempo que indicaba: "el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados". Fue la tensión omnipresente entre estos dos componentes de la idea regional de la soberanía, una idea que se decantó durante más de un siglo, lo que permitió que los Estados en el hemisferio emprendieran la OIE en 1962 (aun cuando la observación realizada en aquel entonces fue más simbólica que verdadera). En última instancia, entonces, la OIE trata sobre la soberanía del Estado.[29]

Concibo la soberanía como un componente estructural del sistema internacional, que ha sido producido y reproducido en tándem por la práctica de los actores estatales y no estatales.[30] Al ser un elemento estructural, la soberanía no dicta la conducta, sino más bien da forma a la identidad y a los intereses de los actores; es decir, produce disposiciones de conducta, no acciones particulares.[31] Además, la soberanía no tiene ningún fundamento en sí misma. Es lo que la estructura normativa que sostiene la existencia de los Estados hace de ella; sin este fundamento, la soberanía es un recipiente vacío, incapaz de proporcionar una base para la interacción del Estado.

En el fondo, la soberanía trata sobre la legitimidad, entendida esta última como "la creencia normativa, por parte de un actor, de que una regla o una institución tiene que ser obedecida".[32] Pero la soberanía es también parcialmente maleable. Digo parcialmente porque, al ser un elemento estructural, por definición no es completamente maleable —al menos dentro de ciertos períodos.[33] No obstante, al ser una construcción social, sigue siendo inherentemente plástica. De esta forma, como afirma Cynthia Weber, "los privilegios y competencias

---

29 Es por ello que este trabajo no trata sobre la democracia (contrario a lo que, dado el énfasis en la naturaleza electoral de la práctica, se ha estudiado y a lo que el componente del gobierno representativo de la IHO sugiere), sino sobre la soberanía estatal.

30 Santa-Cruz 2000, 132-3.

31 Zehfuss 2009, 476.

32 Hurd 2009, 226.

33 Como notara Hedley Bull, "las reglas no son infinitamente maleables, y de hecho circunscriben el rango de elección de los Estados que buscan dar pretextos basados en ellas (Bull 1977, 45)".

legítimas de los Estados son marcadamente diferentes en los siglos XVIII, XIX y XX".[34]

La OIE es una vía a través de la cual ha cambiado gradualmente el significado de la soberanía. Su efecto sobre la construcción de la soberanía y, por lo tanto, sobre la identidad y los intereses de los Estados es, de hecho, directo: los derechos reconocidos de los Estados están ahora delimitados explícitamente por un elemento internacional. Como afirmara el Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali en 1992, "la soberanía de los Estados se debe considerar por debajo de la soberanía de los derechos humanos".[35] Y, gracias al trabajo de varias organizaciones de observación, el derecho a elecciones libres y justas se reconoció ampliamente como un derecho humano a principios de los años 90. No obstante, y de manera interesante, todo este cambio sistémico en la comprensión de los derechos humanos y de la soberanía tuvo su origen en las Américas, donde la OIE hizo eco de la estructura normativa del continente: la IHO.

Después de todo, fue en las Américas donde las ONGI comenzaron a observar sistemáticamente las elecciones. Su primer trabajo fue posible en parte gracias al discurso continental sobre los derechos humanos y la democracia. Y fue sólo después de la entrada de las ONGI en la OIE, con frecuencia interactuando con las OIG, que esta práctica se convirtió en "real" (en el sentido de ser realizada exhaustivamente). Ésa es la razón por la que ya al final de los años 80 y principios de los 90, al aceptar observadores un Estado se estaba involucrando en una redefinición parcial de su soberanía y de sus intereses. La idea compuesta, implícita de la soberanía del Estado consagrada en la IHO, se volvió explícita. A finales del siglo XX, la soberanía del Estado en las Américas incluía inequívocamente lo que solía ser considerado un asunto esencialmente doméstico: el derecho a un gobierno democrático.

III. Plan del libro

Desarrollo el argumento resumido anteriormente de la siguiente manera. En el capítulo uno elaboro mi enfoque teórico sobre el significado y la creación de la soberanía en la política internacional, y abordo dos explicaciones alternativas: el institucionalismo neoliberal y el realismo neoclásico. Allí planteo que la

---

[34] Weber 1995, 2.
[35] Citado en Inter-American Dialogue 1992, 31.

inclinación individualista y materialista de esos dos enfoques, respectivamente, les impide justificar satisfactoriamente el enigma planteado por la OIE. En el segundo capítulo presento con mayor detalle la estructura normativa de las Américas, ofrezco una vista previa del desarrollo de la OIE en el hemisferio e introduzco algunas consideraciones metodológicas para su estudio. Además, planteo que el advenimiento de la Guerra Fría no desplazó a la IHO como estructura normativa fundamental del continente americano. Asimismo, enfatizo los vínculos analíticos entre la narrativa histórica y los primeros ejemplos de OIE, tales como las misiones de 1962 a Costa Rica y República Dominicana, y la misión de 1963 a Honduras.

En cada uno de los capítulos siguientes (3-6) analizo con mayor detalle cuatro casos históricos que permiten describir la evolución de la OIE moderna: Chile en 1988, Nicaragua en 1990, México en 1994 y Perú en 2000. El caso chileno ilustra la importancia de las ONGI en el (re)lanzamiento de la OIE en las Américas, en lo que se puede considerar como el nacimiento de la red de OIE. El capítulo cuatro, sobre las elecciones nicaragüenses, muestra la manera en la que la red de OIE se consolidó a principios de los años 90 a medida que se redefinía la soberanía del Estado.

El capítulo cinco se refiere a un caso crítico para el desarrollo de la OIE: las elecciones mexicanas de 1994. México fue crítico en el proceso de institucionalización de esta práctica porque se había opuesto acérrimamente a ella por motivos de soberanía. El caso mexicano simboliza así de forma clara la manera en la que la OIE redefinió la soberanía del Estado. En el capítulo seis abordo las elecciones peruanas del año 2000, las cuales evidenciaron, quizá más que cualquier otra, la manera en la que la democracia y, más específicamente, las elecciones nacionales, se habían convertido en un asunto internacional a finales del siglo XX. Para ese entonces, las ONGI y las OIG actuaban de manera coordinada en la observación de elecciones con plena complacencia de las autoridades de los Estados. En el capítulo final, primero esbozo la normalización de la OIE en todo el mundo, viéndola como un caso de "intervención constructiva"; en segundo lugar, retomo mi planteamiento teórico; luego abordo brevemente el debate sobre la paz democrática y analizo algunos enfoques recientes sobre la cuestión relativa a la "promoción de la democracia". Termino discutiendo el lugar de la OIE en la teoría de RI.

1 Sobre el significado de la soberanía

¿Qué efecto ha tenido la OIE en la construcción de la soberanía del Estado? Dicho de otra manera: ¿ha tenido la aparición de la OIE un impacto importante en el significado de la soberanía? ¿O sólo ha representado un compromiso de menor importancia con efectos intrascendentes? La respuesta, por supuesto, depende de cómo se consideren o interpreten los "hechos" pues, como dijera Goethe en una ocasión, "cada hecho es ya una teoría".[1] El libro de Stephen Krasner, "Soberanía: hipocresía organizada" [*Sovereignty: Organized Hypocrisy*], por ejemplo, apunta claramente hacia la última opción: el impacto de la OIE en la soberanía ha sido intrascendente;[2] por otro lado, el enfoque constructivista apunta hacia la primera, señalando que, en efecto, la OIE sí ha tenido un impacto significativo en el cambio de significado de la soberanía. Comienzo este capítulo analizando de manera más detallada el argumento de Krasner, porque aborda directamente la problemática de la soberanía y porque su enfoque es una composición bien articulada de las perspectivas individualistas y materialistas con las cuales estoy en desacuerdo (más adelante me volveré a referir a ello). Su perspectiva, de una u otra manera, penetra las RI. Por otra parte, el trabajo de Krasner es un buen punto de partida porque reproduce y magnifica una dicotomía epistemológica adoptada tanto por enfoques individualistas como materialistas: entre la "lógica de la pertinencia [o de lo apropiado]" y la "lógica de las consecuencias".

De esta forma, después de considerar en la primera sección de este capítulo la opinión de Krasner sobre la soberanía, en la segunda desarrollo mi enfoque sobre el significado de la misma. Asumo una posición constructivista moderada, basada especialmente en el trabajo de Thomas Risse-Kappen y Christian Reus-Smit. Del primero tomo su introducción de la teoría de la acción comunicativa

---

1 Citado en Waltz 1997, 913.

2 Krasner 2001. Me centro en este trabajo porque es en él donde Krasner desarrolla su visión de la soberanía de manera más detallada.

de Jürgen Habermas a la literatura de RI y, más exactamente, de la lógica de la racionalidad argumentativa. Ésta última representa un tercer modo de acción social que rompe la supuesta dicotomía entre la lógica de lo apropiado y la lógica de las consecuencias. De Reus-Smit retomo su trabajo sobre las estructuras constitucionales para presentar a la IHO como la estructura constitucional fundamental de la región.

Para explicar la manera en la que pudieron ocurrir los cambios en el significado de la soberanía, en la tercera sección analizo el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink sobre las Redes de Defensa Transnacional. Además de vincular asuntos que se encuentran en niveles estructurales y de agencia, el traer a la luz a estas organizaciones sirve para destacar la utilidad de la lógica de la racionalidad argumentativa y, así, hacer avanzar mi idea teórica sobre el significado de la soberanía. Al final de esta sección recapitulo brevemente mi enfoque. Para concluir, en la sección cuatro introduzco dos explicaciones alternativas que representan, respectivamente, las perspectivas individualistas y materialistas: el institucionalismo neoliberal y el realismo neoclásico.

I. Los intereses materiales y la soberanía como racionalidad individual

En los últimos años, Krasner ha abordado un tema que es de especial interés para los enfoques constructivistas: la soberanía. Más allá de la convergencia temática, no obstante, su trabajo es importante para el debate actual en RI no sólo porque aborda la problemática de la soberanía desde su propio enfoque, que él denomina "hipocresía organizada", sino también porque involucra explicaciones alternativas, sobre todo aquellas con una orientación sociológica.[3] Con el fin de comparar los dos enfoques, Krasner —siguiendo a James March y Johan Olsen— los fundamenta en términos de la "lógica de las consecuencias" y la "lógica de la pertinencia", respectivamente. Mientras en la lógica de las consecuencias las acciones se ven como una "negociación entre actores racionales que persiguen preferencias o intereses personales",[4] en la lógica de la pertinencia "las acciones se ven como basadas en una regla… evocando una identidad o una

[3] Katzenstein, Keohane y Krasner 1998.
[4] March y Olsen 1998, 949.

función y haciendo corresponder las obligaciones de esa identidad o función con una situación específica".[5] Krasner sostiene, al principio de su libro, que "el sistema internacional constituye un ámbito en el que la lógica de las consecuencias domina a la lógica de la pertinencia… Las normas y reglas internacionales pueden ser contradictorias… y en esas disputas no existe estructura de autoridad que actúe como juez (17)". De esta forma, plantea que "la lógica de la pertinencia de la soberanía westfaliana, es decir, la exclusión de actores externos en los acuerdos de autoridad internos, ha sido ampliamente reconocida, pero también frecuentemente violada (21)".

Krasner se basa en la oposición entre la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias para erigir una dicotomía de segundo orden entre anarquía y jerarquía (es decir, entre la política internacional y la doméstica).[6] Para él, "es probable que los gobernantes sean más sensibles a los incentivos materiales e ideológicos internos que a los internacionales (66)". Sin embargo, esta marcada división se relaciona directamente con su ontología individualista. Como señala Krasner, "el punto de partida de este estudio (los supuestos ontológicos), lo constituyen los gobernantes (18)… Este estudio parte del supuesto básico de que los gobernantes quieren mantenerse en el poder y que, cuando en el poder, desean favorecer la seguridad, la prosperidad y los valores de sus electores (19)". Además, propone que en las perspectivas orientadas al agente, como la suya propia, "los actores, éstos y sus preferencias se consideran exógenos, por lo que no tratan de explicar ni a unos ni a otras (67)".

En el enfoque de Krasner, las instituciones internacionales son vistas por los agentes estatales en términos meramente instrumentales, ya que éstos "se ven obligados a decidir" y "pueden considerar que la adhesión a la soberanía west-

---

5 Ibíd., 951. Sin embargo, es importante señalar que March y Olsen son más sutiles en su diferenciación de las dos lógicas, argumentando que éstas "no son mutuamente excluyentes". Ibíd., 952. Además, podría haber un problema metodológico al intentar yuxtaponer explicaciones basadas en cada una de ellas dado que podrían quedar no en una posición de "rivalidad", sino en una que implique inserción. Véase Wendt 2000, 1020-1.

6 De manera interesante, "anarquía" no aparece en el índice de la obra. En su lugar, en el libro de Krasner la incidencia de la lógica de las consecuencias en el sistema internacional sirve como reemplazo de la anarquía. Lo más que se acerca a mencionarla es cuando escribe que "dada la ausencia de estructuras de autoridad internacionales, las asimetrías de poder entre los Estados y la diversidad de normas adoptadas por los gobernantes y por quienes les ofrecen su apoyo, es imposible que, en tal situación, se incorpore e interiorice ningún acuerdo institucional a nivel internacional (310)". Pero debido a la falta de problematización de la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales, o incluso de la lógica de las consecuencias en el escenario internacional, uno termina preguntándose si Krasner no está vendiendo vino viejo en botellas nuevas.

faliana maximiza su posición, o tal vez no (21)".[7] Además, Krasner plantea que "en el sistema internacional, los resultados vienen determinados por la acción de gobernantes, cuya violación de (o adhesión a) los principios y las reglas internacionales se basa en un cálculo de intereses materiales o de ideas, sin que sean desechables prácticas derivadas de alguna estructura internacional de orden superior o de gramáticas generativas profundamente asumidas. La hipocresía organizada constituye el estado normal de las cosas (21)".

Como muestran los pasajes citados, tanto el actor racional con intereses propios, como la dicotomía interior/exterior, se encuentran en el núcleo del enfoque de la "hipocresía organizada" de Krasner. Pero existe un tercer elemento que también es muy pertinente para su perspectiva, uno que, aunque no ocupa una posición ontológica privilegiada, sirve como su punto de partida: una idea materialista del poder. El planteamiento de Krasner tiende a equiparar hechos brutos con el poder. Para él, el poder es prácticamente colindante con los recursos materiales; los intereses, por otra parte, pueden ser materiales o ideacionales. Ésa es la razón por la que indica que "la modalidad mediante la cual se pueden violar las normas depende de las configuraciones de poder y de los intereses (45)". Y al referirse específicamente a la influencia de Estados Unidos en los países latinoamericanos, Krasner señala que "sólo después de que, con el cambio de siglo, Estados Unidos se convirtiera en [lo] suficientemente poderoso como para defender su propia esfera de influencia, los gobernantes norteamericanos influyeron en (y, en ocasiones, dictaron) las estructuras constitucionales de algunas repúblicas caribeñas y de América Central (219-20)". En el mismo sentido, al analizar las convenciones internacionales —una modalidad a través de la cual él afirma que se puede violar la soberanía—, sostiene que éstas se relacionan únicamente "con los intereses, habitualmente más ideológicos que materiales (46)".

De este modo, aprovechando las herramientas de los enfoques predominantes, a saber: una ontología individualista y una idea materialista del poder, y erigiendo la división entre la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias como la fundamental en RI, Krasner elabora un sofisticado modelo que pretende explicar la persistencia de la soberanía en las relaciones internacionales.

---

[7] De manera curiosa, Krasner hace uso del enfoque "utilitario" que él mismo criticó en un artículo sobre soberanía en 1988, en donde tomó una perspectiva "institucional". Escribió entonces: "es exactamente esta cualidad de dado-por-hecho la que distingue al análisis institucional de incluso esas perspectivas utilitarias que reconocen la importancia de las instituciones pero que las consideran bajo constante disputa, constantemente sujetas a los cálculos de maximización racional de sus miembros (Krasner 1988, 77)".

Distinguiendo cuatro significados de la soberanía: doméstico, de interdependencia, legal internacional y de Westfalia, Krasner se ocupa principalmente del último, al que define como "un acuerdo institucional para organizar la vida política basado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas (36)". De esta forma, Krasner identifica "la exclusión de actores externos en los acuerdos de autoridad internos" como "la lógica de la pertinencia de la soberanía westfaliana (21)".

Para explicar la persistencia e importancia de la soberanía como institución, Krasner distingue dos dimensiones: institucionalización y durabilidad. La institucionalización se refiere al "grado en que la conducta real se ajusta a principios y normas" (y que puede ser elevada o baja), mientras que la durabilidad se refiere al "grado de perdurabilidad de los principios y las normas en circunstancias cambiantes (69)" (y que también puede ser considerada como elevada o baja). Considera a la soberanía como una institución desconcertante porque, aunque tiene un bajo nivel de institucionalización, ha demostrado un alto grado de durabilidad.

Krasner plantea que el modelo de soberanía de Westfalia, en el cual "las normas institucionales son duraderas pero frecuentemente ignoradas (100)", ha recibido poca atención de los estudiosos de RI a pesar de que "caracteriza numerosos aspectos del sistema internacional (100)". Esta situación contradictoria (es decir, la baja institucionalización y la alta durabilidad de la soberanía) es llamada por él "hipocresía organizada". Para Krasner, la hipocresía organizada "aparece cuando entran en conflicto la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias (100)", situación que, para él, es la más común en la política internacional. Además, Krasner distingue cuatro modalidades a través de los cuales se puede poner en riesgo la soberanía: las convenciones, los contratos, la coerción y la imposición, asegurando que "el modelo westfaliano ha sido violado en estas cuatro (44)".

Krasner enfrenta los enfoques orientados sociológicamente, en especial el constructivismo, equipado con este marco individualista *cum* materialista. Más allá de la problemática del debate teórico en el que se involucra, para mis propósitos tiene particular interés el tratamiento que da Krasner a los derechos humanos y a su relación con la soberanía.[8] Para él, ambos conceptos se encuentran

---

[8] Desafortunadamente, el constructivismo que Krasner retrata es una especie de hombre de paja. Para empezar, en su argumento confunde la naturaleza de las normas. Como ha notado Alexander Wendt, "el conocimiento compartido y sus diversas manifestaciones —normas, reglas, etc.— son analíticamente neutrales respecto

en una posición antinómica, señalando que "la norma de la autonomía, punto neurálgico de la soberanía westfaliana, ha sido puesta en entredicho por alternativas que incluyen los derechos humanos (20)". Sin embargo, observa al régimen de los derechos humanos como inconsecuente porque considera a éstos como retórica vacía, o porque los Estados entran en ese régimen a través de convenciones (que son voluntarias y no accidentales) por razones puramente instrumentales. Así, Krasner sostiene que las "declaraciones generales de principios, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, sólo pueden afectar a la sobe-

---

a la cooperación y al conflicto (Wendt 1999, 253)". Pero para Krasner las normas son un sinónimo de comportamiento moralmente apropiado. Así, por ejemplo, habiendo argumentado que la lógica de las consecuencias es dominante en el sistema internacional, comienza a contrastar la efectividad de las "normas" contra la de las "armas", encontrando a las últimas superiores debido a que "una bala en la cabeza posee el mismo efecto sea cual sea la perspectiva cognitiva del blanco destinado a recibirla", y concluye que "aunque no sean irrelevantes, las normas no poseen el peso que el constructivismo les ha atribuido (78)". Krasner está, claramente, equiparando a las "normas" con las "buenas" normas, y en consecuencia malinterpretando el significado de la lógica de la pertinencia [o de lo apropiado] así como pasando por alto el hecho de que, como Finnemore y Sikkink han señalado, "la conformación de las normas puede estar a menudo basada en el interés propio (Finnemore y Sikkink 1998, 912)".

Aún más, Krasner también comprende erróneamente el rol de las normas en el constructivismo. Entiende el argumento constructivista sobre las normas como dadas por hecho o integradas, como si esto significara que no son debatidas. Así, cuando los enfoques sociológicos tales como el constructivismo "conciben el sistema internacional como sociedad internacional que cuenta con normas que, en mayor o menor medida, se dan por supuestas", para él significa que "en las relaciones internacionales, existen determinados aspectos profundamente encajados en las visiones que del mundo tienen los líderes políticos, visiones que no se cuestionan (79)". Le pasa desapercibido que la mayor parte de la investigación constructivista, como Martha Finnemore y Kathryn Sikkink hacen notar, "enfatiza la naturaleza altamente contingente y debatida del cambio y la influencia normativa (Finnemore y Sikkink 1998, 912)".

Krasner está dispuesto a reconocer que los actores podrían internalizar las normas, sólo que eso sucedería a nivel doméstico y no en el internacional: "si los gobernantes están socializados en estructuras normativas... lo más probable es que éstas se hallen asociadas a contextos internos, cuyos principios pueden ser compatibles, o tal vez no, con los que prevalecen en el sistema internacional. Al modelo westfaliano nunca se le ha dado por supuesto (103)". En su análisis, "las instituciones pueden llegar a incorporarse e interiorizarse, es decir, a dictar una conducta real (318)". La supuesta afirmación constructivista de que las normas se dan por hecho es claramente un exceso para Krasner, como él apunta: "el sistema internacional es complejo... la lógica de las consecuencias puede imponerse a la lógica de la pertinencia (43)". Y de hecho, sugiere que "la lógica de las consecuencias derivadas ha triunfado sobre la lógica de la pertinencia westfaliana (65)".

Sin embargo, Krasner acepta que podría haber excepciones, como cuando un gobernante está dispuesto a firmar una convención internacional (y por tanto violando la soberanía Westfaliana de su propio Estado), pero no por interés propio. Esto podría suceder, argumenta siguiendo la escuela de John Meyer y de la Cultura Mundial, cuando los gobernantes simplemente se suscriben "al guión de la modernidad". De cualquier modo, este comportamiento anómalo puede ser interpretado mediante los términos de la lógica preferida por Krasner, la lógica de las consecuencias, incluso en sentido contrario. Esto es, la explicación de que los gobernantes pueden de hecho seguir normas culturales y comprometer voluntariamente la soberanía de sus Estados reside para él en que estos "no posean una concepción autónoma de lo que es una conducta adecuada (53)" —comportamiento apropiado refiriéndose en este caso a seguir la lógica individualista del consecuencialismo. Su visión de la lógica de la pertinencia y la de las consecuencias como inherentemente conflictivas, lleva a Krasner a ignorar el hecho de que, como los constructivistas enfatizan, "las elecciones toman lugar en al menos dos niveles —el de decisiones y el cultural (Wildavsky 1994, 154)". Quizá sea debido a esta falta de éxito en el entendimiento del carácter dual de la acción social que el constructivismo presentado por Krasner, como lo sugerí anteriormente, no es más que una especie de hombre de paja.

ranía westfaliana de manera indirecta si movilizan de alguna manera a grupos internos que influyan posteriormente en las estructuras de autoridad (51-2)". Por otro lado, Krasner argumenta que "allí donde los mecanismos coercitivos y de control han sido débiles, como suele suceder cuando se trata de derechos humanos, los gobernantes podían llegar a firmar porque, incluso aunque fueran indiferentes o no tuvieran simpatía alguna por la defensa de los derechos humanos en el interior de su propio Estado, podían creer que su firma haría aparecer a su régimen como algo más digerible a los actores externos e internos (52)".

Al señalar que "tras la Segunda Guerra Mundial, para los gobernantes de Europa Occidental era preferible firmar la Convención Europea de Derechos Humanos, aunque comprometiera su soberanía westfaliana, que insistir en mantener sin limitación alguna la autonomía de sus políticas (41-2)", la Convención Europea de los Derechos Humanos es para Krasner un ejemplo del uso instrumental de las normas. Incluso, admitiendo que los gobernantes europeos firmaron este acuerdo por razones meramente instrumentales, permanece la pregunta sobre el porqué los derechos humanos podrían constituir un medio útil para que los Estados lograran sus objetivos. Como observara Robert B. Edgerton, "a menos que las reglas fueran consideradas importantes, tomadas en cuenta y seguidas seriamente, no tendría ningún sentido manipularlas para beneficio personal".[9] La lógica de la racionalidad argumentativa y el concepto de estructura constitucional a los que me referiré ahora aclaran un poco este asunto, y proporcionan un escape al callejón sin salida creado por la engañosa oposición entre la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias.

II. La soberanía como racionalidad argumentativa y las estructuras constitucionales

El constructivismo, al igual que otros enfoques con orientación sociológica, se basa en el comportamiento regido por reglas. No obstante, este tipo de comportamiento no se contradice con la interacción estratégica. Sugerir eso reduciría las perspectivas sociológicas a un determinismo estructural burdo con el que la mayoría de ellas no tiene nada qué ver. Quizás esta representación problemática de los enfoques con referencia a las normas esté relacionada con la tendencia a deducir

[9] Citado en Elster 1991, 117-8.

que simplemente debido a que los enfoques individualistas se basan en el actor atomista, racional y con intereses propios, los que tienen una orientación sociológica se basan en un concepto determinista de la estructura social. Pero el tono estructuralista, por lo menos el del constructivismo moderado, aclara que incluso cuando (con su comportamiento) los actores cumplen con las normas sociales (y estas normas no son necesariamente "buenas"), éstos tienen la opción entre las muchas normas, con frecuencia conflictivas, que estructuran sus acciones. Como precisara Ludwig Wittgenstein hace mucho tiempo, la gramática de "seguir una regla" incluye a la de "cometer un error".[10]

O como observara más recientemente Thomas Risse-Kappen, siguiendo a Jürgen Habermas, el "comportamiento guiado por normas [también debe ser visto] como un proceso consciente".[11] Él llama al proceso mediante el cual los actores deciden qué norma aplicar a una situación específica "lógica de búsqueda de la verdad o discusión [o lógica de la argumentación]".[12] Esta lógica no está en una relación de oposición a las dos anteriores (lógica de la pertinencia y lógica de las consecuencias), sino que comparte elementos de ambas. Pero tampoco está situada entre una y otra como parece sugerir Risse-Kappen.[13] Aunque el comportamiento deliberado característico de la lógica de la argumentación, como él observa, al igual que la interacción estratégica, está orientado a la consecución de metas,[14] el hecho de que no se considere que los actores tengan preferencias pre-sociales, fijas, como en el caso de la lógica de las consecuencias, aproxima la lógica de la argumentación a la lógica de la pertinencia. De cualquier modo, al enfatizar con más fuerza el componente estratégico de la interacción, la lógica de la argumentación constituye un puente útil entre la lógica de la pertinencia y la lógica de las consecuencias.

La clave para la lógica de la argumentación es la acción racional. Pero Habermas propone un entendimiento sobre la racionalidad más profundo que aquel que es común entre los estudiosos de RI.[15] Él privilegia una etapa que antecede a la de la interacción estratégica de la forma en la que generalmente se ha entendido. Habermas se ocupa de las tareas que los actores realizan para definir el con-

---

10 Citado en Kratochwil 1978, 52.
11 Risse 2009, 272.
12 Ibíd., 272.
13 Por ejemplo, en el gráfico que usa para ilustrar las tres lógicas de la acción social, en donde cada una de ellas es equidistante a las otras dos.
14 Risse 2009, 273.
15 Alker 1990.

texto en el cual tendrá lugar su interacción. De esta forma, por ejemplo, como señala Friedrich Kratochwil, cuando el Secretario de la Armada de Estados Unidos, James Forrestal, se quejó en 1946 en una carta dirigida a Walter Lippmann de que el gobierno norteamericano no sabía si en sus relaciones con la Unión Soviética estaba tratando "con una nación o con una religión", estaba abordando la cuestión de si existía un conocimiento intersubjetivo "referente a objetivos y métodos legítimos de política exterior que permitirían el ajuste de diferencias".[16]

Habermas distingue entre la racionalidad estrecha e instrumental y la racionalidad comunicativa. Las expresiones de la última clase son "susceptibles a críticas y a ser fundamentadas".[17] Y el paradigma apropiado para explicar los planteamientos de racionalidad es la teoría de la acción comunicativa, y no aquellos limitados a la noción común de la acción instrumental.[18] Además, la racionalidad comunicativa "implica también que los participantes en un discurso están abiertos a dejarse convencer por el mejor argumento, y que las relaciones de poder y las jerarquías sociales" pasan a un segundo plano.[19] El objetivo de la interacción no es alcanzar las preferencias establecidas por uno mismo, sino lograr un consenso razonado.

Pero el comportamiento comunicativo es uno continuo. En un extremo, puede tratarse sólo de negociación siguiendo la lógica de las consecuencias, es decir, de preferencias establecidas. En el otro extremo, el comportamiento comunicativo puede tratarse de la búsqueda de un consenso razonado. Es en este caso que los actores intentan convencer a los demás de la validez de sus propios argumentos. Esto implica que los actores involucrados no han tomado una decisión final, que la persuasión puede ocurrir en los dos sentidos. Entre estos dos extremos, el comportamiento comunicativo también puede tratarse de lo que Risse-Kappen llama "acción retórica", en la cual, a pesar de que no todos los actores están preparados para ser persuadidos, al menos uno sí lo está.[20] La existencia de un "mundo de vida" común es lo que hace posible en primer lugar la existencia de la acción comunicativa. Con el término mundo de vida, Habermas se refiere a "una serie de patrones interpretativos, transmitidos culturalmente y organizados lingüísticamente".[21]

---

16 Kratochwil 1978, 80. La cita de Forrestal también está ahí.
17 Citado en Alker 1990, 174.
18 Kratochwil 1987b, 304.
19 Risse 2009, 273.
20 Ibíd., 275.
21 Habermas 1989, 124.

El mundo de vida tiene tres componentes estructurales. El primero, la cultura, es para Habermas "la reserva de conocimientos a partir de la cual los participantes en la comunicación se abastecen a sí mismos de interpretaciones cuando llegan a un entendimiento sobre algo en el mundo".[22] La sociedad, el segundo elemento, tiene que ver con "los órdenes legítimos a través de los cuales los participantes regulan su pertenencia a grupos sociales y de tal modo aseguran la solidaridad". La personalidad, el tercer componente estructural del mundo de vida, se refiere "a las competencias que vuelven a un individuo capaz de hablar y actuar, que lo ponen en condiciones de participar en procesos para lograr un entendimiento, y por tanto afirmar su propia identidad".[23] De esta forma, por ejemplo, cuando los líderes del Shogunato Tokugawa de Japón insistieron a sus contrapartes occidentales en que el comercio debía excluirse de su relación, pero al aceptar la inclusión de la cláusula de "nación más favorecida" en los tratados que firmaron, sin entender lo que ésta significaba, mostraron una carencia sobre la "reserva de conocimientos" que poseían los Estados modernos a finales del siglo XIX.[24] En contraste, los Estados de las Américas nacieron no sólo con una reserva de conocimientos compartidos y de personalidades distintas y reconocidas, sino también con un sentido de pertenencia a una sociedad distinta, la delimitada por la IHO.

La acción comunicativa es entonces posible debido a que la existencia de un "consenso de fondo" significa que es posible alcanzar un acuerdo sobre la validez de planteamientos intersubjetivos.[25] Aunque de algún modo es similar al "conocimiento común" de la teoría de elección racional, el mundo de vida de Habermas es de naturaleza diferente: aunque está construido intersubjetivamente, no es la mera suma de creencias subjetivas. Una implicación de la "intersubjetividad" del mundo de vida es que los límites de uno mismo están en juego en la interacción social (aunque no sean objeto de debate en la interacción entre actores autónomos que simplemente comparten conocimiento común).[26]

---

22 El componente cultural es, por lo tanto, extenso. Como señala Neta Crawford, "el hecho de que los actores empleen a la cultura conscientemente, quizá incluso cínica o falsamente como parte de su menú retórico, no significa que debamos descartar el encuadre cultural. Más bien, este uso pone de relieve la importancia del rol de la cultura en la argumentación y en la fundamentación de creencias particulares (Crawford, 2002, 73)".

23 Ibíd., 138.

24 Wiley 1990, 376. Véase también Murase 1976; Santa Cruz 2000, 181-218.

25 Outhwaite 1994, 40. Como Kratochwil ha sugerido, se puede decir que existe un sistema de acción comunicativa en el sistema internacional, siempre que los actores estatales utilicen reglas para "realizar tanto demandas como propuestas para la resolución de disputas... y justificar la acción a través de su invocación (Kratochwil 1984, 350)".

26 Cf. Wendt 1999, 317.

Surge entonces la pregunta: ¿en qué medida se puede afirmar que el sistema internacional posee un mundo de vida? Esto me remite nuevamente a la afirmación de Krasner de que "las instituciones internacionales nunca están perfectamente articuladas".[27] Si éste es el caso, parecería que la existencia de un mundo de vida en el campo internacional es igualmente improbable. Pero de nuevo: los constructivistas no plantean que el sistema internacional sea una comunidad en el mismo sentido (o en el mismo grado) en el que lo son la mayoría de los Estados-nación. Como plantea Kratochwil, "la arena internacional sigue siendo sólo una comunidad negativa. Es decir, es una comunidad que, en el mejor de los casos, se basa en un reconocimiento mutuo de los derechos y que se encuentra unida por prácticas comunes".[28] Aun así, como sugiriera Hedley Bull, existen suficientes elementos en el ambiente internacional para justificar el que se le vea como una "sociedad internacional".[29] Además, el considerar regiones específicas del mundo y áreas temáticas particulares hace que la existencia de un mundo de vida común (continuamente en formación) parezca aún más justificada.[30] Sostengo que la IHO ha funcionado como un mundo de vida en las Américas, fungiendo como eje de su régimen de soberanía.

Alternativamente, la IHO puede concebirse como una "estructura constitucional".[31] Las estructuras constitucionales se crean por la práctica de los actores relevantes cuya interacción se guía por entendimientos intersubjetivos, con el fin de solucionar el problema básico de la política internacional: la coexistencia en un sistema anárquico. Christian Reus-Smit define las estructuras constitucionales como "conjuntos de tres valores constitutivos profundos: una creencia común acerca del propósito moral de la organización política centralizada, un principio organizador de soberanía y una norma de justicia procedimental pura".[32] El propósito moral del Estado radica en el centro de las estructuras constitucionales debido a que "aporta los fundamentos tanto para el principio de soberanía como para la norma de justicia procedimental pura, determinando así criterios de estatismo legítimo y de acción estatal correcta".[33] Es en este sentido en el que la soberanía media como concepto y como principio organizativo,

---

27 Krasner 2001, 318.
28 Kratochwil 1987a, 159.
29 Bull 1977.
30 Risse 2009, 286.
31 Reus-Smit 2009.
32 Ibíd., 177.
33 Ibíd.

como sugiriera Kratochwil, "entre el reino del 'ser' y el reino del 'deber'".[34] Ésa es la razón por la que, en el fondo, la soberanía se trata de legitimidad.[35]

Los principios básicos de las estructuras constitucionales, en mi caso la IHO, establecen las pautas para la interacción del Estado, determinando no sólo quién es actor legítimo y qué constituye un comportamiento apropiado, sino también determinando qué es lo que cuenta como un argumento válido. Por consiguiente, los individuos se sirven de recursos lingüísticos y argumentativos acordes con la estructura en la cual tiene lugar su acción.[36] Por lo tanto, las estructuras constitucionales se pueden concebir como estructuras comunicativas. Al igual que las últimas, las primeras no son permanentes, por lo que no establecen de una vez y por todas qué está permitido y qué no. Como estructuras comunicativas, éstas se constituyen y se actualizan a través de las razones enunciadas. Pero no todas las razones tienen la misma validez; algunas son más fundamentales que otras. Las que tienen una relación más estrecha con los valores fundamentales de la estructura constitucional tienen mayor peso. Sólo se consideran legítimos los actores que están de acuerdo con el discurso de la estructura constitucional. Así, los actores se forman con una identidad limitada desde el punto de vista discursivo, una identidad que implica que el reconocimiento de otros proporciona una idea relativamente estable de uno mismo y, por tanto, constituye a los actores como objetos sociales.

De esta forma, los Estados como objetos sociales son la cristalización de patrones discursivos en los dominios doméstico e internacional. Pero cada uno de estos patrones tiene diferentes niveles o capas. Como indicara John Gerard Ruggie, el carácter soberano de los Estados, en lo que concierne a su interacción internacional, pertenece a la estructura del propio sistema internacional debido a que se trata de los *términos* de la diferenciación de las unidades, y no de las unidades en sí. Es una característica intrínsecamente social del sistema de Estados. Pero la soberanía, como escribiera Janice Thomson, "no es un atributo del Estado, sino que es atribuida al Estado por otros Estados o por gobernantes estatales".[37] La naturaleza no jerárquica de la soberanía, o más bien, los *término-*

---

34 Kratochwil 1995, 21.

35 Como observa Michael Barnett, los Estados "se preocupan por su legitimidad porque son parte de una comunidad internacional de la cual derivan sus derechos, obligaciones y autoridad para actuar en formas legítimamente autorizadas (Barnett 1997, 543)". Y como Kratochwill plantea, la autoridad significa "una garantía que viene amplificada (*auctoritas* proviene de *augere*, incrementar, amplificar) y que está basada en formas aceptadas para afrontar las elecciones de vida (Kratochwil 1996, 221)".

36 Wight 2004, 280.

37 Thomson 1995, 219.

nos de la diferenciación del sistema de Estados moderno, se pueden considerar entonces análogos a la igualdad de los ciudadanos en la antigua Grecia. Como afirmara Hannah Arendt, "la igualdad en las *polis* griegas… era un atributo de las *polis* y no de los hombres, los cuales recibieron la igualdad en virtud de la ciudadanía, no en virtud de su nacimiento".[38] Asimismo, los Estados soberanos pudieran ser concebidos como los "ciudadanos" de la moderna sociedad internacional.

Pero los términos de diferenciación que distinguen a la soberanía del Estado son apenas una "capa" en el patrón discursivo que conforma el sistema internacional. La soberanía no es referencial en sí misma. Como plantea Reus-Smit, "a menos que esté inserto en un complejo más amplio de valores, el principio de soberanía, por sí mismo, no puede proporcionarle al Estado una identidad social coherente... La soberanía no tiene contenido propositivo... Además, ofrece una base inadecuada de justificación para la acción".[39] En el caso de América Latina, al menos, la idea de los derechos humanos se remonta al periodo colonial.[40] Por lo tanto, los derechos humanos y el gobierno representativo han sido fundamentales en la validación de la existencia de la soberanía estatal; han sido los "puntos nodales" alrededor de los cuales se ha unido el discurso sobre la soberanía del Estado en las Américas.[41] De esta forma, la IHO ha infundido en los Estados del continente una identidad social colectiva que volvió posible la aparición de la OIE.[42]

Al introducir las estructuras constitucionales, estoy realizando un movimiento metodológico fuera del marco habermasiano. Es decir, mientras que en las estructuras comunicativas el poder está en un segundo plano, el mismo tiene una función más prominente en las estructuras constitucionales. Como afirma Reus-Smit, "los valores que comprenden las estructuras constitucionales se originan dentro de las culturas políticas nacionales de los Estados dominantes... No obstante, una vez insertos en las prácticas de los Estados, los valores que conforman las estructuras constitucionales condicionan, por igual, el comportamiento de los Estados fuertes y el de los débiles, lo cual facilita tanto el dominio como la resistencia".[43] De esta manera, retrocedo en dirección de la lógica de la pertinen-

---

38 Arendt 1990, 31.
39 Reus-Smit 2009, 188.
40 Carozza 2003.
41 Larsen 1997, 203.
42 Sobre identidad social colectiva, véase Hall 1999.
43 Reus-Smit 2009, 192.

cia (o de lo apropiado) y hacia una literatura más convencional sobre las normas. Éstas, debe recordarse, no excluyen al poder como elemento dominante en la interacción social.

Pero en cualquier caso, tanto el constructivismo convencional como la teoría de la acción comunicativa en RI comparten como objetivo "la interrogación de los propios *discursos* dentro de los cuales funcionan las nociones de identidad y cambio, soberanía, comunidad y orden interno y externo".[44] Además, y en un modo más cercano a los enfoques clásicos, ambas perspectivas coinciden con Francis Hinsley en que la tarea del estudioso de RI consiste en demostrar "cómo y por qué los propios intereses cambian".[45] La lógica de la argumentación aporta al trabajo constructivista ordinario un marco compatible, el cual permite seguir el proceso de creación y/o promulgación de la norma. Cubre un área de la interacción social donde se traslapan las otras dos lógicas. Así, en tiempos de cambio, cuando los actores pueden tener dudas sobre sus intereses o cuando sus identidades pudieran estar experimentando transformaciones, la lógica de la racionalidad argumentativa se activa. Como señala Risse-Kappen, "los procesos argumentativos son especialmente importantes *1)* cuando movilizan a la opinión pública internacional... *2)* cuando el Estado opresor empieza a 'hablar el idioma'... y *3)* en casos aislados, cuando la coalición de defensa transnacional y nacional realmente logra convencer —más que obligar— a líderes represores de que cambien su rumbo y solucionen definitivamente la situación de los derechos humanos".[46]

Otro beneficio adicional que acarrea la lógica de la argumentación se presenta debido a que, ya que cualquier proceso comunicativo necesita que los actores argumenten, este marco trae a primer plano el elemento de la elección, el cual ocupa en ocasiones un segundo plano en los enfoques constructivistas convencionales.[47] Así, mostrar la manera en la que la participación de las ONG domésticas y de las ONGI con los actores estatales ha modificado de manera parcial tanto el significado de la soberanía como los intereses del Estado asociados con ella, debe persuadir no sólo de que la soberanía no es un concepto referencial en sí mismo, sino que también se está negociando continuamente entre los actores estatales y los no estatales. Esto es relevante para mi investigación debido a que, como sugirió Ian Hurd, "cómo se 'hacen ocurrir' las cosas en

---

44 Kratochwil 1996, 216.
45 Citado en Clinton 1986, 504.
46 Risse 2009, 303-304.
47 Ibíd., 311.

los asuntos internacionales es una pregunta importante que señala la necesidad de observar más la estabilidad de la institución de la soberanía".[48] Las Redes de Defensa Transnacional son un ejemplo de una clase de actor que se ha vuelto particularmente relevante para entender precisamente cómo es que se "ha hecho ocurrir" la redefinición parcial de la soberanía en las últimas décadas. A continuación las analizo más detalladamente.

III. Las Redes de Defensa Transnacional como interlocutoras y constructoras de soberanía

El concepto de Redes de Defensa Transnacional (TAN por sus siglas en inglés) es aplicable en particular a los argumentos que implican normas y procesos argumentativos. En su innovador libro sobre el tema, Keck y Sikkink observan que "una red de defensa transnacional incluye a aquellos actores relevantes que trabajan alguna cuestión en el ámbito internacional, que están unidos por valores compartidos, un discurso común e intercambios densos de información y servicios. Tales redes se presentan de manera más frecuente por áreas temáticas caracterizadas por un contenido de alto valor y la ambigüedad de la información. En el centro de la relación está el intercambio de información".[49] Por consiguiente, la argumentación es vital para el funcionamiento interno de las TAN. Pero también es fundamental para su interacción con otros actores. Como señala Risse-Kappen, debido a que las TAN por lo general no disponen de recursos materiales sustanciales, éstas "tienen que basarse en el 'poder del mejor argumento'".[50]

Además, considerar la manera en la que las TAN afectan lo que generalmente se aprecia como un asunto *sólo de los Estados* (soberanía), sirve para recordar que el Estado-centrismo de los enfoques de RI —incluyendo el constructivismo— se debe considerar más como una conveniencia metodológica que como un ontología nítida. Cierto: el Estado como actor corporativo puede ser independiente y, por tanto, "pre-social" a nivel internacional.[51] Pero una condición primigenia tan hipotética probablemente no sería la característica más

---

48 Hurd 2009, 248.
49 Keck y Sikkink 1998, 2.
50 Risse 2009, 291.
51 Wendt 1999, 244-5.

destacada de un Estado después de adquirir atributos —tales como la soberanía externa— de los que sólo puede dotarlo la interacción social. Por otra parte, precisamente de la misma manera en que Alexander Wendt indicara que "la 'base material' del Marxismo se encuentra realmente arraigada en las ideas",[52] yo señalaría que la soberanía del Estado, al menos de la forma en que se plantea en la IHO, está arraigada en los elementos sociales. Después de todo, los derechos humanos y el gobierno representativo —que pueden considerarse como un elemento liberal— constituyen la base social de los Estados. Sin su base social, la soberanía del Estado se convierte en un recipiente vacío, una idea que busca un propósito.[53]

Por consiguiente, las TAN pueden ser concebidas como puentes entre el Estado y la sociedad. Como sugiere la definición de Keck y Sikkink, las TAN no están formadas exclusivamente por actores no estatales —tales como las ONG—, algunos grupos religiosos o una pretendida "sociedad civil global". Éstas también pueden incluir algunas agencias del Estado e inclusive OIG. Esto significa que las TAN no se encuentran necesariamente en una posición externa frente a frente con el Estado (o el sistema estatal). Como plantean Keck y Sikkink, "debido a que parte de los Estados y las organizaciones internacionales también participan en estas redes, el proceso de negociación dentro de la emergente comunidad cosmopolita no se encuentra 'fuera' del Estado".[54]

Las TAN se pueden concebir como "estructuras comunicativas".[55] Como tales, crean discursos que a veces formulan los problemas de manera novedosa. Tomemos el caso de la "circuncisión femenina": sólo después de que una red de mujeres activistas formuló el problema en términos de "mutilación genital", éste adquirió un nuevo matiz, situándolo así en la agenda internacional (lo que llevó a la ONU, por ejemplo, a emitir una serie de recomendaciones).[56] De igual modo, al participar en la OIE desde principios de los años 80, una TAN emergente no sólo dio un nuevo ímpetu a esta práctica, sino que también redefinió sus reglas constitutivas. A partir de entonces, la OIE dejó de ser monopolio de los Estados y de las OIG.

Alternativamente, desde una perspectiva constructivista moderada, las TAN pueden ser vistas como estructura o como actor. Como estructura, modelan la

---

52 Ibíd., 95.
53 McSweeney 1999, 162.
54 Keck y Sikkink 1998, 216.
55 Ibíd., 3.
56 Ibíd., 20.

interacción de sus miembros y les infunden identidad; como actor, presenta propuestas políticas específicas en la arena internacional. La clave de su carácter dual radica tanto en su ordenamiento organizativo descentralizado y horizontal como en la clase de estrategias que emplean. El centro de la red no es un aparato burocrático, sino un pequeño grupo de elaboradores de políticas que se enfocan en acontecimientos específicos (tales como procesos electorales) y, más fundamentalmente, en la información que intercambian sus miembros. La naturaleza social de la información recopilada (y construida) se convierte en la materia prima para un nuevo discurso.

Esta estructura social es entonces implementada por actores concretos que emplean una estrategia denominada por Keck y Sikkink como "efecto boomerang". Como plantean, "cuando se bloquean los canales entre el Estado y sus actores domésticos, puede ocurrir el efecto boomerang de influencia característico de las redes transnacionales: las ONG domésticas pasan por alto a su Estado y buscan directamente aliados internacionales para intentar ejercer presión sobre sus Estados desde el exterior".[57] De esta forma, por ejemplo, las madres de la Plaza de Mayo en Argentina intensificaron su causa y aplicaron presión sobre el Estado argentino recurriendo a activistas de los derechos humanos fuera de su país. De forma similar, los opositores chilenos al régimen de Pinochet formaron alianzas con actores extranjeros para exponer al dictador en el plano internacional y, de esta forma, ejercer presión en sus negociaciones con el régimen.

Al "lanzar" el boomerang, los activistas de la red se convierten en actores de la escena internacional. La práctica de las TAN como agentes ayudan a redefinir no sólo el papel de los actores no estatales en la arena internacional, sino también la estructura del sistema interestatal. Como observaron hace tiempo los autores de la Escuela Inglesa (y más recientemente los constructivistas), el sistema interestatal no puede ser caracterizado únicamente como de naturaleza hobbesiana, donde sólo importan las capacidades materiales. En el fondo, el sistema de Estados moderno está constituido por instituciones y normas que infunden significado tanto a la anarquía como a los factores materiales. Es decir, una estructura normativa subyace en la base de los componentes básicos del sistema de Estados.

Aunque las TAN no son actores estatales, su acción afecta a la política interestatal. Como señalé, los Estados están arraigados en elementos sociales. La evo-

---

[57] Ibíd., 12.

lución de la soberanía es clara en este sentido: de ser un "principio" de "comportamiento apropiado" entre Estados durante el siglo XVIII, pasó a convertirse en un "ideal territorial" en el siglo XX, donde la atención se concentra en la relación entre el territorio, el poder y las formas aceptadas de *organización política*.[58] Esta transformación tuvo consecuencias profundas tanto para la manera en la que los Estados se relacionan entre sí, como para la manera en la que los Estados se relacionan con su población. De modo similar, como observó Sikkink con respecto a los efectos de la actividad de las TAN en el ámbito de los derechos humanos, "cuando el Estado reconoce la legitimidad de las intervenciones internacionales en el tema de los derechos humanos y modifica sus derechos humanos domésticos en respuesta a estas presiones internacionales, reconstituye la relación entre los Estados, sus ciudadanos y los actores internacionales".[59] Es entonces, a través de la práctica de los actores estatales y no estatales, que el sistema de Estados se reproduce y se transforma, y donde ambos actores "conforman la soberanía del Estado".[60]

Es por ello que es importante relatar la "historia de vida" de las normas internacionales y no sólo postular su existencia. El trabajo de Risse-Kappen y Sikkink (1999) es particularmente útil para seguir la pista de las normas desde el nivel internacional hasta el doméstico. Ellos conciben el proceso mediante el cual las normas internacionales son asimiladas por los Estados como un proceso de socialización. Pero no socialización a la Kenneth Waltz, que se limita al cambio en el comportamiento.[61] Para Risse-Kappen y Sikkink, por el contrario, la socialización incluye el cambio en el comportamiento pero no se circunscribe a éste. Para ellos, la característica más interesante del proceso de socialización tiene que ver con los cambios en los atributos de los actores. Risse-Kappen y Sikkink distinguen en este proceso tres tipos de mecanismos causales o tipos ideales de acción social: 1) adaptación instrumental y negociación estratégica; 2) aumento de la conciencia moral, argumentación, diálogo y persuasión; y 3) institucionalización y habituación.[62] Cada uno de ellos corresponde *grosso modo*, en el sentido de ser el mecanismo prevaleciente, con las etapas secuenciales en el proceso de socialización. Así, por ejemplo, los líderes de los Estados autoritarios emprendieron un proceso de liberalización comenzando general-

---

58 Murphy 1996, 91.
59 Sikkink 1993, 414-5.
60 McSweeney 1999, 165.
61 Waltz 1979.
62 Risse-Kappen y Sikkink 1999, 5.

mente por "dar el discurso" de sus opositores (domésticos y extranjeros), y luego haciendo concesiones tácticas. Si el proceso evoluciona hacia una transición a la democracia, las concesiones hechas por razones instrumentales se interiorizan y se convierten así en parte de la identidad del Estado.[63]

El proceso de socialización de la norma puede explicarse sólo hasta cierto punto mediante enfoques individualistas; el camino que se encuentra más allá de ese punto se puede recorrer únicamente con la ayuda de enfoques orientados sociológicamente. Es por esta razón que los dos enfoques o lógicas (de pertinencia y de consecuencias) no se pueden concebir siempre como explicaciones alternativas que están a la par. A menudo aparece en el camino la cuestión de la profundidad causal. Metodológicamente, el enfoque de Risse-Kappen y Sikkink es valioso porque evidencia las diferentes capas del proceso de socialización. Empíricamente, su modelo es útil para relatar el proceso mediante el cual las instituciones internacionales fomentan la difusión de las normas en todo el mundo. Además, debido a que su modelo concibe el proceso de socialización como una especie de juego de dos niveles, deja espacio para acomodar la variación internacional en la difusión de las normas.[64] Por otra parte, el punto explícito del enfoque de Risse-Kappen y Sikkink es justificar "la variación de los efectos domésticos de las normas internacionales".[65] Se considera que el proceso de difusión de la norma actúa de afuera hacia adentro.

Sin embargo, otra obra de Sikkink, ésta en coautoría con Martha Finnemore, aborda la imagen inversa de este proceso, vertiendo algo de luz en las fases iniciales de argumentación, creación de la norma e institucionalización. En ese trabajo, Finnemore y Sikkink (1998) desarrollan el modelo del "ciclo vital" de la norma. El ciclo tiene tres fases: aparición, difusión e interiorización. En la primera fase, aquellos que hacen la norma "crean" problemas a través de su "formulación". Es decir, los activistas tratan de utilizar un lenguaje que dramatice el problema en cuestión y lo haga resonar en el discurso del público en general. Este proceso puede ocurrir a nivel doméstico, tal como sucedió con el tratado contra la esclavitud en la Gran Bretaña del siglo XIX.[66] Es durante la primera fase

---

63 O'Donnell y Schmitter 1986. Para un artículo que vincula al constructivismo en RI con la literatura sobre transiciones democráticas, véase Peceny 1999.

64 Finnemore 1996, 339.

65 Risse-Kappen y Sikkink 1999, 6.

66 Kaufmann y Pape 1999.

donde se vuelve más claro el elemento de adentro-hacia afuera del modelo del ciclo de vida.

El vínculo crucial llega en la segunda fase, la "difusión de la norma", para lo cual es necesario que la norma emergente alcance un umbral y luego "se institucionalice en conjuntos específicos de reglas y organizaciones internacionales".[67] Sin institucionalización, la difusión de la norma de abajo hacia arriba se vuelve más difícil. Finnemore y Sikkink plantearon dos alternativas para que las normas de control puedan alcanzar un momento clave. La primera es cuando la norma emergente alcanza una masa crítica. Es decir, a medida que más Estados adoptan la norma, llega un momento en el que comienza la "difusión de la norma" (ellas sugieren que esto por lo general ocurre sólo después de que un tercio del total de los Estados adopta la norma). La segunda manera en la que una norma emergente puede alcanzar un momento clave es cuando los Estados críticos (es decir, "aquellos sin los cuales se pone en riesgo el logro de la meta sustantiva de la norma") la adoptan. [68] En ese momento aumenta el ritmo de adopción de la nueva norma, incluso sin que exista presión doméstica.

Finalmente, en la tercera fase, la de "interiorización", las normas descienden del nivel internacional al doméstico. Finnemore y Sikkink precisan que es más probable que las normas internacionales se adopten "durante los periodos de agitación doméstica en los cuales se ve amenazada la legitimidad de las élites".[69] Un ejemplo de difusión de la norma en medio de agitación doméstica tuvo lugar en los países de Europa Oriental a finales de los años 80 cuando estos se precipitaron, virtualmente en masa, a abrazar los principios democráticos occidentales.

El enfoque de Finnemore y Sikkink nos hace avanzar relatando de manera efectiva los orígenes de las normas internacionales. Su enfoque en los "emprendedores" de las normas, así como la idea del momento clave necesario para la difusión de una norma, son particularmente afines a mi argumento debido a que el surgimiento de las normas no se da así nomás, y a que para su difusión internacional se requiere de algo más que buena suerte. Esto no sugiere que centrarse en los emprendedores de normas o en los puntos de inflexión resuelva el problema de la difusión de la norma.[70] Pero en tanto las actividades de esos agentes se enmarquen en el contexto del discurso en el cual operan, este modelo sirve para enfatizar la

---

67 Finnemore y Sikkink 1998, 900.
68 Ibíd., 901.
69 Ibíd., 906.
70 Para una mayor elaboración sobre este punto, véase Legro 2000.

constitución mutua de agentes y estructuras en un proceso de acción comunicativa vinculado normativamente.

Sólo añadiría una forma alternativa en la cual las normas podrían alcanzar un momento clave —una forma que considero más adecuada para la problemática de la que me ocupo. Esta forma alternativa es de carácter constitutivo, en la cual no son esenciales ni los números absolutos ni el consentimiento de los Estados "críticos". En este recorrido, las normas se difunden meramente "expresando" un elemento fundacional del sistema doméstico junto con el internacional. Por ejemplo, debido a que el elemento en cuestión, la soberanía popular, está incluido muy profundamente en nuestra idea (tanto desde el punto de vista doméstico como desde el internacional) de lo que debe ser un sistema de gobierno, es muy difícil para los líderes estatales ignorarlo. Como señalara R. B. J. Walker, la "soberanía expresa, y trabaja para reproducir, una relación específica entre los reclamos de diferencia y los reclamos sobre las formas de similitud y estructura que permiten que los reclamos de monopolio [para legitimar la autoridad] finalmente tengan algún significado".[71] Por otro lado, se puede plantear que el elemento liberal contenido en la IHO "no lleva dentro de sí las semillas de su propia destrucción, sino sólo las semillas de su propia expansión. El liberalismo, con todos sus defectos históricos, contiene un elemento subversivo que facilita las cosas a los activistas".[72]

En lo sucesivo, por ejemplo, los jefes de Estado en el hemisferio occidental, de manera voluntaria o no, comenzaron a usar el discurso de la norma de elecciones libres definida por la práctica de la OIE. Entonces fue posible para algunos Estados, no necesariamente los Estados "críticos", ilustrar, y de esa forma catapultar, la norma emergente, volviendo posible que ésta alcanzara un momento clave. Por consiguiente, en un sentido se puede decir que la norma emergente ya existía: tanto en el exterior (el sistema internacional) como en el interior (la estructura doméstica) en un estado latente. Es la *naturaleza* de la norma emergente, más que el número o el tipo de Estados que la adoptan, lo importante de este recorrido. La forma constitutiva no niega las otras, sino que las incluye. Una vez que una norma se vuelve realidad como consecuencia de este proceso, se difunde rápidamente. Si la noción territorial y popular de la soberanía hubiese

---

71 Walker 2000, 28.

72 Keck y Sikkink 1998, 205. O como Hegel notó, "los brotes tienen el árbol dentro de ellos y contienen su fuerza completa, aunque todavía no sean el árbol en sí (Hegel 1996, 25)".

estado ausente de la IHO, la TAN de la OIE no habría prosperado de la forma en la que lo hizo.

En resumen, la IHO como estructura constitucional de las Américas se basa en una idea hemisférica sobre la soberanía, una idea producida y reproducida por los actores estatales y no estatales. Planteo que sin la IHO, la OIE no habría surgido en las Américas a principios de los años 60 del siglo XX. Además, si no hubiese existido el componente de monitoreo "real" (o al menos no conducido por el Estado), la OIE tampoco habría surgido. La consecuencia no intencional —reminiscente del principio de dependencia sensible a las condiciones iniciales del *efecto mariposa*— de este prolongado proceso ha sido que los Estados han redefinido parcialmente su identidad y sus intereses nacionales.[73]

IV. Explicaciones alternativas

La cuestión del surgimiento y consolidación de la OIE puede estar sujeta al menos a otros dos enfoques además del que describí anteriormente: al institucionalismo neoliberal (INL) y al realismo neoclásico (RNC).[74] Sin embargo, ninguno de los dos pretende explicar la clase de problemática que abordo. Aunque mi análisis de la OIE está orientado al problema —no al enfoque—, mi idea sobre la naturaleza de la cuestión a explicar favorece la elección de un enfoque normativo y sistémico.[75] Mi interés tiene que ver con la estructura *normativa* de todo el sistema, con la forma en que este marco produjo una idea hemisférica intersubjetiva de la soberanía que, en primer lugar, posibilitó decisiones específicas de política exterior. Pero también me refiero a la manera en la que

---

73 Aunque varios de los enunciados son presentados aquí como contrafácticos, ello no debería representar un problema dado que estos son, en ocasiones, instrumentos útiles para clarificar una explicación. Como Stephen Van Evera señala, "el análisis contrafáctico nos ayuda a reconocer teorías". En este caso se asume que uno de los elementos en la "relación conjeturada entre dos fenómenos" está ausente con la finalidad de dilucidar cómo se habría desarrollado la historia (Van Evera 1997, 26, 9). Sobre la utilidad del análisis contrafáctico en la explicación en las ciencias sociales véase Hawthorn 1993. Para el uso del efecto mariposa en RI véase Gaddis 1993, 28.

74 Posiblemente, la Teoría de la Paz Democrática (TPD) tendría también algo que agregar al respecto. Sin embargo, la actualización esporádica del ideal democrático en América la vuelve menos adecuada para este trabajo que el INL y el RNC. Regresaré brevemente a la TPD en el capítulo final.

75 Dado que, como Hans Morgenthau argumentó, "el racionalismo malinterpreta la naturaleza del hombre, la naturaleza del mundo y la naturaleza de la razón misma (Morgenthau 1946, 204)", el realismo clásico y el constructivismo parecen entonces compartir al menos algunos supuestos ontológicos. Véase Ashley 1981; Ashley 1984; Johnston 1995. Respecto al estilo de análisis basado en el enfoque y en el problema, véase Hemmer y Katzenstein 2009.

el discurso desarrollado produjo una interacción modelada que fue más allá del cálculo material, pre-social y de interés propio instrumental. Es decir, los Estados han adoptado identidades específicas y han desempeñado ciertos roles para promover sus intereses. Pero esos roles e identidades no son meramente idiosincráticos ni corresponden a agentes completamente discretos. Forman parte de una estructura y por tanto deben ser considerados como una manifestación de determinantes estructurales.[76] En mi opinión, en la medida en que las políticas exteriores de los Estados con respecto a la OIE sean parte integral de la distribución sistémica de intereses, éstas adquieren un componente estructural.[77] Éstas dejan de ser un mero proceso, como en la mayoría de las teorías sistémicas de RI. El Estado, o más concretamente su estructura doméstica, se convierte en un proceso en el cual actores estatales y no estatales se relacionan mutuamente en la elaboración de la política exterior del Estado como una estructura.[78]

En contraste, el RNC es una teoría de política exterior que pretende explicar decisiones puramente domésticas, es decir, la manera en la que la estructura estatal reacciona a los cambios materiales en el sistema internacional.[79] La estructura interna de los Estados está en el centro de su análisis. Por otra parte, aunque se centra en el sistema internacional, el INL pretende explicar el suministro de bienes públicos por un agregado de actores racionales con intereses propios. Las lógicas de la pertinencia y la argumentación son superfluas para ambos enfoques.

Menciono lo anterior sin el ánimo de criticar a los enfoques alternativos por sus insuficiencias: en buena medida, los estoy utilizando para describir algo que estos enfoques no intentan explicar en primera instancia.[80] Pero como argumentaron Alexander Wendt y James Fearon, la cuestión sobre qué enfoque teórico se debe utilizar para solucionar un rompecabezas en particular debe tener una respuesta pragmática.[81] Además, el institucionalismo neoliberal y el realismo neoclásico tienen algo qué decir sobre la problemática que abordo. Aun cuando ambos enfoques parten de un concepto diferente de la OIE, ésta no debería

---

76 Wendt 1999, 258.
77 Moravcsik 1997, 523.
78 Para un argumento relacionado véase McSweeney 1999, 161.
79 Elman 1996; Rose 1998, 145.
80 Kapstein 1995, 757.
81 Fearon y Wendt 2002, 68.

encontrarse totalmente fuera de su radar teórico.[82] Ésa es una razón por la cual es importante considerarlos con cierto detalle. Por lo tanto, estos dos enfoques, más el constructivista que yo sugiero, podrían verse como complementarios. Sin embargo, otra razón para traer a colación las dos perspectivas alternativas es para volver explícitos los puntos en los que difieren los distintos enfoques teóricos. Éste debe ser un ejercicio útil: el descubrimiento de las verdaderas líneas que separan las diferentes perspectivas debería representar una sección ontológica y metodológica de la corteza teórica de las RI.

A) El Institucionalismo Neoliberal

El INL se propone explicar la cooperación entre actores egoístas desde una perspectiva sistémica. Se centra en la estructura de incentivos en la cual interactúan actores con intereses propios. La variable central del INL es el interés.[83] Éste se dedica a explicar la posibilidad de cooperación entre actores con intereses propios a través de mecanismos institucionales. La publicación de Robert Keohane de 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, marca el momento clave en el estudio convencional de las instituciones internacionales.[84] En ese volumen, Keohane define la cooperación como un "ajuste mutuo... porque a veces la discordia prevalece aun cuando existen intereses comunes".[85] No considera que la cooperación entre las democracias sea automática.[86] Para él, el engaño y la violencia son las consecuencias más sobresalientes del ambiente anárquico.[87] Keohane primero asume que existen intereses mutuos entre los Estados, y luego analiza las condiciones a través de las cuales se conducirá a la cooperación internacional. La cooperación internacional se asemeja pues a los bienes públicos.

Keohane plantea que las instituciones marcan una diferencia en la política mundial. Las define como un "conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescribe el comportamiento, limita la actividad y

---

82 De esa manera, presto atención al llamado que hace Jeffrey Legro con respecto a una "aplicación más amplia, en el estudio de las normas, de la evaluación relativa de explicaciones alternativas que busquen interpretar los mismos efectos (Legro 1997, 58)".

83 Hasenclever, Mayer y Rittberger 1997, 4.

84 Schweller y Priess 1997, 3.

85 Keohane 1984, 12.

86 Keohane 1989, 11.

87 Katzenstein 1996, 11.

conforma las expectativas".[88] Plantea que las instituciones internacionales son importantes porque afectan los incentivos a los que se enfrentan los Estados. Por consiguiente, las "variaciones en la institucionalización de la política mundial tienen impactos significativos en el comportamiento de los gobiernos".[89] Ésta es la razón por la cual su perspectiva es sistémica.

Para demostrar la manera en la que se puede materializar la cooperación y ver la forma en la que es importante la variación institucional, Keohane centra su atención en los regímenes internacionales.[90] A estos los define como "instituciones con reglas explícitas, convenidas con los gobiernos, que pertenecen a conjuntos particulares de asuntos en las relaciones internacionales".[91] Los regímenes internacionales en esta perspectiva son importantes porque, al diseminar información, disminuyen los costos de transacción asociados a la cooperación. Para él, los regímenes son "instituciones que proporcionan información",[92] y como tal pueden contribuir a mejorar el suministro crónico, por debajo de lo óptimo, de bienes comunes en el sistema internacional anárquico. De esta forma, el énfasis se centra en la manera en la que los regímenes, al disminuir los costos de transacción, abaratan la negociación de acuerdos para los gobiernos.[93]

En el INL los regímenes pueden adquirir vida propia. Debido a que los costos de creación del régimen exceden los costos de su mantenimiento, los regímenes internacionales pueden continuar existiendo incluso después de que haya desaparecido el hegemón que los creó, o después de que se hayan cumplido los propósitos para los cuales se crearon. Es por ello que para Keohane es posible tener cooperación después de la hegemonía.

Recurriendo a Antonio Gramsci, Keohane considera que la hegemonía yace "en la percepción subjetiva de las élites de los Estados secundarios de que se están beneficiando, así como en la voluntad del propio hegemón de sacrificar los beneficios tangibles a corto plazo a cambio de ganancias intangibles a largo plazo".[94] Es esta noción más interpretativa, menos convencional de la hegemonía, la que permite disociar el interés egoísta de las potencias hegemónicas de la existencia de regímenes internacionales. Es decir, en esta concepción los regí-

---

88 Keohane 1989, 3.
89 Ibíd., 2.
90 Keohane 1988, 392.
91 Keohane 1989, 4.
92 Keohane 1984, 246.
93 Caporaso 1992, 610.
94 Keohane 1984, 45.

menes dejan de ser epifenomenales; pueden convertirse en variables interventoras o incluso autónomas.[95]

Al incorporar los intereses de sus miembros, los regímenes internacionales adquieren cierta autonomía con respecto al hegemón. Sin embargo, la decisión de unirse o permanecer en un régimen sigue siendo tomada por los actores estatales en términos puramente racionales, de costo-beneficio. Por otra parte, aunque el INL asume que los "intereses comunes" son consistentes con el concepto más fundamental del interés propio, esos intereses comunes no representan por necesidad mas que puntos focales. Es decir, si el concepto de interés propio va a desempeñar el papel central que se le ha asignado en este enfoque, el concepto tiene que referirse a algo más que a la mera disposición de medios enfocados a la consecución de un fin. Si éste fuera su único significado, no habría diferencia con respecto al enfoque realista y al constructivista. El interés propio en el INL debe referirse entonces a la consideración utilitaria sobre los demás, donde "nada se da por sentado ni se aprecia por sí mismo, sólo por la recompensa que entraña" para uno mismo.[96]

Keohane ha planteado que la función utilitaria de un actor puede incorporar la preferencia de los otros, lo que tiene como consecuencia que el comportamiento altruista también deba ser considerado como un comportamiento racional.[97] Entonces, como señala Stefano Guzzini, "si el comportamiento puede ser ocasionado por el egoísmo o el altruismo, por una cosa y por su opuesto, la acción humana se vuelve indeterminada".[98] En cualquier caso, la hipótesis del interés propio domina en la práctica de los enfoques inspirados en la elección racional, incluyendo el INL.[99] De esta forma, los factores normativos incorporados en la teoría no tienen resonancia: las funciones utilitarias de los Estados involucrados siguen siendo independientes unas de otras a lo largo del análisis.[100] Ésta es la razón por la cual Keohane reconoce que los "regímenes se pueden utilizar para perseguir intereses particularistas y parroquiales".[101] Así, el INL se centra simplemente en limitaciones e incentivos; "considera las concepciones

---

95 Véase Krasner 1983.
96 Hurd 2009, 233.
97 Keohane 1984, 74-5.
98 Guzzini 2000, 164.
99 Wildavsky 1994, 136.
100 Keohane 1989, 16.
101 Keohane 1983, 171.

de los intereses de los Estados como exógenas: no explicadas dentro de los términos de la teoría".[102]

Al identificar las áreas donde el interés propio pudiera conducir realmente a la cooperación internacional, este enfoque tiene más qué decir sobre cuándo se necesitará un régimen, que sobre la manera en la que éste surgirá.[103] Las instituciones se consideran meras facilitadoras: vuelven posible la cooperación.[104] En este enfoque, éstas son simplemente instrumentales y epifenomenales; no hacen mas que facilitar el intercambio de información. La sociedad es la mera suma de individuos.[105] En consecuencia, desde esta perspectiva los actores se someten, a lo mucho, a la presión social, pero no interiorizan las normas sociales.[106]

B) El Realismo Neoclásico

En el RNC, como en cualquier versión del realismo, las capacidades materiales representan el punto de partida. "Las premisas realistas básicas", según Gideon Rose, "le señalan a los investigadores qué esperar en términos generales: los resultados internacionales coincidirán con la distribución relativa de las capacidades materiales".[107] O como apunta William Wohlforth, "el ABC del realismo señala que lo importante son las ganancias y las pérdidas relativas".[108] Sin embargo, tres características distinguen este enfoque del realismo estructural dominante. Una es que los realistas neoclásicos dotan al poder con un propósito. Para Randall Schweller, "debido a que el poder es útil para alcanzar cualquier objetivo nacional, no podemos hacer predicciones exactas sobre la política exterior sin especificar los *propósitos* del poder".[109] Para el realismo neoclásico, como señalaran William Wohlforth y Stephen Brook, el neorrealista utiliza las capacidades materiales debido a que "éste es lo suficientemente estrecho como para proporcionar una base productiva que permita desarrollar y evaluar modelos sobre la manera en la que las ideas afectan el comportamiento estratégico".[110]

---

102 Keohane 1993, 285.
103 Haggard y Simmons 1987, 506.
104 Aunque no se le igualan. Wallander 1999, 5, 16.
105 Moravcsik 1997, 517.
106 Johnston 2001, 488.
107 Rose 1998, 181.
108 Wohlforth 1994/5, 109.
109 Gunther Hellman en Feaver et al. 2000, 177. Mis cursivas. Randall se autodenomina como un realista neoclásico en Schweller 2000.
110 Brooks y Wohlforth 2000/01, 12.

Se requiere del propósito del Estado para obtener una imagen más exacta de la acción estatal.

Sin embargo, de manera interesante, en el realismo neoclásico el propósito del Estado termina en sus propias fronteras. No tiene sentido hablar de poder con una intención a nivel sistémico. Para Schweller, las "teorías de política internacional no requieren especificaciones sobre los propósitos del poder".[111] Ésta es entonces la segunda diferencia entre el realismo neoclásico y el neorrealismo: el primero es "un corpus de teoría de política exterior realista".[112] Para este tipo de teorías, la variable dependiente clave no es la interacción estatal modelada, sino el comportamiento de Estados específicos.[113] Por lo tanto, los factores domésticos desempeñan un papel importante en este enfoque. El realismo neoclásico incorpora al análisis, de manera explícita, tanto las preferencias como la estructura doméstica.[114]

La tercera diferencia con el realismo estructural tiene que ver con la forma en la que las capacidades materiales, "los parámetros básicos", se traducen en comportamiento de política exterior.[115] Las percepciones son el mecanismo clave a través del cual esto ocurre. En el realismo neoclásico las percepciones funcionan como variables intervinientes entre el poder y la política estatal.[116] Según Jeffrey Talaferro, las "percepciones sirven como el conducto a través del cual las variables estructurales se traducen en política exterior".[117] De esta manera, no es suficiente para el analista seguir los cambios en las capacidades relativas de un Estado para inferir el cambio en la política. Como observara Ethan Kapstein, los "cambios de capacidades causan cambios de comportamiento, pero la dirección de ese cambio de comportamiento es indeterminada".[118] Esto se debe a que las causas próximas del comportamiento del Estado son las percepciones: "*lo que importa son las percepciones del poder de los que toman las decisiones*".[119]

De esta forma, las capacidades relativas del Estado representan el faro que guía a los estadistas. En este enfoque, sin embargo, esta característica estructu-

---

111 Hellman en Feaver et al. 2000, 177.
112 Jeffrey Taliaferro en Ibíd., 178. Para una discusión sobre la viabilidad de construir teorías neorrealistas de política exterior, véase Elman 1996.
113 Rose 1998, 145.
114 Legro y Moravcsik 1999, 28; Rose 1998, 152.
115 Rose 1998, 146.
116 Wohlforth 1994/5, 109.
117 Taliaferro en Feaver et al. 2000, 181.
118 Kapstein 1995, 769.
119 Wohlforth 1994/5, 98.

ral actúa simplemente como limitante en la política del Estado. Para el RNC, el sistema no tiene ningún otro efecto que el de marcar los límites del comportamiento del Estado configurando un todo posicional. No genera identidades o intereses.[120] Ésa es la razón por la que, al hablar del propósito del poder, éste se detiene en los límites del Estado. Como afirmara Peter Feaver, "la adquisición teórica y el alcance empírico del mecanismo causal clave del realismo [es] la limitante del sistema".[121] Desde este punto de vista, los límites a la promoción de regímenes democráticos en las Américas son establecidos por la distribución de capacidades materiales. Como explica Rose,

> desde la fundación … los americanos [es decir, los ciudadanos estadounidenses] han aceptado de manera general que sus instituciones domésticas se deben diseminar a otros [Estados], pero han estado en desacuerdo en cuanto a la forma que debe tomar esta transmisión ideológica ['representativos' vs. 'cruzados', con estos últimos ganando en la época de Woodrow Wilson] … Desde una perspectiva realista neoclásica, lo primero que se debe mirar al explicar tal cambio no sería la historia intelectual o la psicología presidencial, sino el aumento masivo del poder relativo que el país ha experimentado entre [los periodos presidenciales de] Adams y Wilson.[122]

Por tanto, el realismo neoclásico concede mucha importancia a delinear de manera clara dónde terminan los incentivos materiales y dónde comienzan los elementos ideacionales. Si la línea de demarcación no se establece claramente (como este enfoque asume que es legítimo, factible y recomendable hacer), el analista pronto se encontrará con el problema de la endogeneidad, donde los factores ideacionales son sólo un reflejo de la estructura más profunda de los incentivos materiales.[123]

Resumen

En este capítulo he presentado tres tipos de explicaciones plausibles sobre la aparición y normalización de la OIE. El INL descansa en el interés propio; se basa fundamentalmente en la concepción instrumentalista que los actores tie-

---

120 Una excepción al respecto es el trabajo de Stephen Brooks y William Wohlforth, quienes señalan que "no hay razón para creer que los incentivos materiales en el entorno no pueden, por lo menos en ocasiones, ayudar a explicar cambios en los intereses fundamentales de los agentes y/o en sus identidades". Brooks y Wohlforth 2000/01, 52-3.

121 Peter Feaver en Feaver et al. 2000, 169.

122 Rose 1998, 170-1.

123 Brooks y Wohlforth 2000/01, 8.

nen de los otros. El RNC se basa también en una lógica instrumentalista, pero enfatiza la coerción: el poder definido en términos materiales siempre puede ser utilizado por un Estado con capacidades superiores para obligar a otros Estados a orientar su comportamiento en cierta dirección.

El enfoque constructivista, analizado previamente, descansa en un mecanismo que, aunque incluye a los otros dos, no es un mero replanteamiento de los mismos: la legitimidad. La riqueza de la legitimidad radica en el hecho de que no excluye la acción basada en el interés propio ni en la coerción; en su lugar, agrega un elemento ideacional importante que está ausente en los otros dos enfoques: una estructura intersubjetiva, dado que la creencia normativa no es reducible a las preferencias privadas ni a la mera superestructura.

El punto de partida del enfoque basado en la legitimidad no es por tanto ni el utilitarismo pre-social o el interés propio, ni las capacidades como "base" material. El punto de partida es el conocimiento compartido que da sentido al interés propio y a los hechos materiales. Como afirma Wildavsky, "no hay intereses sin individuos que los tengan, y no habrá individuos sin culturas para generarlos. En resumen, si no hay culturas, no hay intereses".[124] Pero también, como señalara Janos Kornai en su amplio estudio sobre el sistema socialista, lo que usualmente se concibe como "superestructura" realmente puede remodelar su "base", invirtiendo así la habitual flecha de la causalidad.[125] Es por ello que planteo que es dentro de los parámetros básicos de la estructura normativa donde los Estados definen sus intereses y donde las capacidades materiales adquieren una vida propia, confrontándolos *como* estructura externa.[126]

De esta forma, remitiéndome nuevamente a Krasner, plantear que "las normas del sistema internacional, incluyendo las vinculadas a la soberanía westfaliana y a la soberanía legal internacional, se han caracterizado siempre por la hipocresía organizada", y que "existe un divorcio entre normas y acciones", por lo que "la lógica de las consecuencias ha triunfado sobre la lógica de la pertinencia (310)", es malinterpretar el objetivo de las RI. La soberanía *no* es hipocresía organizada: ese término sugiere que la soberanía es sólo una fachada virtuosa detrás de la cual se oculta el verdadero núcleo perverso de la política internacional. En su lugar, la soberanía es un orden disciplinado, un orden producido por la interacción ordenada de las unidades que componen el sistema internacional.

---

124 Wildavsky 1994, 150.
125 Kornai 1992, 367.
126 Cf. Mitchell 1991.

Si aceptamos que los Estados son constituidos socialmente (tanto a nivel internacional como doméstico), se vuelve evidente el hecho de que en la política internacional está en juego algo más que la sola búsqueda del "interés propio".[127] Además, en un ambiente internacional libre de normas, o en uno en el cual las normas fuesen realmente superfluas, incluso la búsqueda del interés propio sería absurda.[128] Por consiguiente, la "lógica de la pertinencia" no se opone a la "lógica de las consecuencias"; la primera simplemente incluye a la última. El desafío consiste en comprender los efectos concretos del aparentemente etéreo elemento normativo.

Es precisamente el menosprecio (o la incomprensión) de los factores normativos lo que conduce a Krasner a señalar, como he observado, que fue sólo en el siglo XX, después de que Estados Unidos acumulara considerables capacidades materiales, que se sintió su influencia en las "estructuras constitucionales" de algunos países latinoamericanos —ignorando así el profundo y extendido impacto normativo de la estructura doméstica de Estados Unidos en las Américas desde principios del siglo XIX. Como sugerí en la introducción, la forma en la que la soberanía está consagrada en la IHO implicaba exactamente esta penetración.

De hecho, el problema ilustrado por la obra de Krasner está generalizado en la disciplina. Así, por ejemplo, Kenneth Waltz planteó que "el comportamiento norteamericano en el siglo pasado [XIX] en América Central proporciona poca evidencia sobre el autocontrol guiado por normas en ausencia de un poder compensatorio".[129] Incluso admitiendo lo que Waltz hace implícito (que sólo la actitud de autocontrol pro-social, pero no la de la intervención, se puede explicar mediante enfoques normativos), ¿no esperaría uno realmente menos "autocontrol" por parte de Estados Unidos en América Central durante el siglo XX (es decir, incluso antes del inicio de la Guerra Fría) si nos limitáramos al interés propio del hegemón, o a la distribución abismalmente desequilibrada de capa-

---

127 Con esto no estoy sugiriendo que los procesos constitutivos siempre deban ser situados sobre las influencias causales, sino sólo que la causalidad (como se entiende usualmente) no recorre todo el camino. Sobre la constitución de Estados en ambos niveles véase McSweeney 1999, 161.

128 Debido a que, para poder tener una concepción del interés propio, el agente necesita tener una identidad, la cual es socialmente construida. Como Henry Nau ha planteado, "la identidad es inherentemente un acto colectivo. No es algo que se encuentre fuera de un sistema de relaciones, esto es, algo logrado en el aislamiento; es parte del sistema. Por lo tanto, la identidad de los Estados no es una característica a nivel unitario; es una característica sistémica (Nau 1993, 24)." Véase también Klotz 1995, 167-8.

129 Waltz 2000, 29.

cidades en las Américas, como únicos factores explicativos del comportamiento de Washington?

Pero si consideramos la construcción del interés nacional de Estados Unidos en términos de la estructura normativa en la cual se ha insertado su conducta, podemos entender mejor la naturaleza de la política realista de su intervencionismo y su "autocontrol". La conducta estratégica de Estados Unidos, al igual que la de cualquier otro Estado en este contexto, se inserta en una estructura social más amplia.[130] Para decirlo de otra manera: si pensamos en la historia del régimen de soberanía en el hemisferio occidental durante en los últimos 100 años, desprovisto de todos los elementos normativos (por ejemplo, de aquellos que se basan en la legitimidad), ¿se asemejaría de algún modo a lo que realmente ha sucedido? ¿Podríamos esperar que una práctica como la OIE hubiera surgido y se hubiera normalizado bajo ese panorama? El presente trabajo está dirigido a aclarar este amplio tema. Emprendo esta tarea en el próximo capítulo, analizando con mayor detalle la estructura normativa de las Américas que hizo posible el surgimiento de la OIE, revisando algunos ejemplos iniciales de observación, proporcionando una panorámica del desarrollo de la OIE en el continente y debatiendo algunos temas metodológicos implícitos en presentaciones reconstructivas como ésta.

---

[130] Esta inmersión es análoga a la de la economía en la sociedad, como lo señalara Karl Polanyi (1944).

2 La Idea del Hemisferio Occidental y el surgimiento de la OIE

La OIE que se dio en las Américas durante los años 60 no surgió de la nada. Fue producto de una densa estructura normativa que sirvió como base para la interacción estatal en el nuevo mundo, de un tapiz social que llevaba muchos años en formación. En este capítulo se analiza la relación entre la IHO —como estructura normativa del continente— y la OIE, y se consideran algunas cuestiones metodológicas. En la primera sección muestro la manera en la que fue construido el entendimiento hemisférico. Planteo que la IHO funcionó como la estructura constitucional del hemisferio y que continuó siéndolo incluso después del advenimiento de la Guerra Fría —a lo cual me remito en la segunda sección. En la sección tres repaso de manera breve la aparición de la OIE, haciendo referencia a algunos de los primeros ejercicios de observación de elecciones dirigidos por la OEA —entre ellos, los realizados por las misiones del año 1962 a Costa Rica y a la República Dominicana. En la cuarta sección analizo la subsecuente aparición de la OIE fuera de la organización regional. En la sección cinco analizo la convergencia entre las OIG y las ONGI en la actividad de monitoreo de elecciones. Por último, en la sexta sección ofrezco algunas consideraciones metodológicas sobre la investigación de la OIE, enfatizando la pertinencia del uso de una estrategia reconstructiva o particularizadora.

La mayor parte de este capítulo está dedicada a la presentación del marco histórico en el cual surgió la OIE. Al presentar una narrativa cronológica, me propongo contextualizar la aparición de la OIE en las Américas; pero también utilizo la historia para un análisis que justifique la idea de que la aparición de la OIE en el continente no fue una coincidencia ni que ésta se debió a mero voluntarismo. Ya a principios de los años 60 existía algo más profundo que sólo una afinidad electiva, una causa adecuada, entre esta práctica y la estructura constitucional del hemisferio occidental. Explico el porqué la aparición de la OIE no fue del todo extraordinaria en este contexto normativo y el porqué incluso era

algo que podía esperarse.[1] Ésa es la razón por la cual, siguiendo la afirmación de Max Weber de que "en las ciencias culturales el conocimiento de lo universal o lo general nunca tiene valor en sí mismo", abogo por un enfoque de particularización de la OIE.[2] No obstante, este capítulo también realiza el planteamiento metodológico de que es posible investigar los aspectos eminentemente sociales y no materiales de la escena internacional, tales como la OIE, de manera que se involucren tanto perspectivas predominantes como radicales.

I. La Idea del Hemisferio Occidental

Como precisé en la introducción, a principios del siglo XIX América Latina y Estados Unidos se habían constituido en las dos principales regiones del continente americano, incluso cuando el hemisferio en su conjunto había surgido como un subsistema separado en la política mundial. Como señaló Jefferson en el pasaje previamente citado, la separación del nuevo mundo le permitió convertirse en un "sistema de intereses" autónomo. La estructura constitucional subyacente, tanto en el "sistema de intereses" como en la interacción modelada concomitante entre sus miembros constitutivos, dio forma al concepto de soberanía del Estado que eventualmente conduciría a la aparición de la OIE en las Américas antes que en cualquier otra región del mundo. A continuación presento con mayor detalle este largo proceso.

En la tercera década del siglo XIX, la interacción de los nacientes Estados latinoamericanos, tanto entre ellos mismos como con Estados Unidos, produjo un *subsistema regional* en el sentido de que no sólo sus miembros, sino también los agentes externos, experimentaban una identidad regional.[3] En este contexto, Europa era el "otro" relevante para los Estados americanos. Por lo tanto, y a pesar de su naturaleza unilateral, la Doctrina Monroe, que planteaba que el sistema aún emergente en las Américas era "esencialmente diferente" al de Europa, fue bienvenida sobre todo por los Estados latinoamericanos.[4] Sin embargo, esta identidad regional se redujo a la demarcación del territorio del cual los europeos

---

1 Entonces, podemos entender a la IHO como la cultura del continente, la cual, como cualquier cultura, "vuelve algunas cosas posibles, algunas cosas deseables y algunas cosas inimaginables (Kier 1997, 165)".
2 Citado en Dessler 1999, 136.
3 Atkins 1977, 10.
4 Davis 1977, 67.

debían ser excluidos. Durante la mayor parte del siglo XIX, Estados Unidos y América Latina seguirían siendo vecinos distantes.

No fue sino hasta los años 80 del siglo XIX, después de que la mayoría de los Estados latinoamericanos se había consolidado y de que Estados Unidos había pasado por la Guerra Civil, que el Panamericanismo adquirió ímpetu.[5] Justo en el momento en el que se incrementaba la preocupación de los estadistas latinoamericanos por el creciente intervencionismo estadounidense —y mientras se extendía, cada vez con mayor fuerza, el sentimiento anti-yanqui en algunos círculos intelectuales del subcontinente—, Estados Unidos comenzó a reconciliarse con sus vecinos del sur y caribeños. Fue en ese contexto que tuvo lugar la Conferencia de Estados Americanos de Washington de 1889, la cual suele ser considerada como la inauguración del Sistema Interamericano moderno.[6] Fue entonces que también se creó la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (conocida posteriormente como la Unión Panamericana). Las conferencias hemisféricas —en las cuales se discutían importantes asuntos regionales, tales como la no intervención y el tratamiento a extranjeros— se convirtieron en una característica de la práctica estatal en las Américas: durante la primera mitad del siglo XX se efectuaron 15 reuniones de ese tipo.[7]

Sin embargo, la existencia de estos foros no fue sinónimo de una convergencia de intereses. Al contrario, existían profundos desacuerdos entre los jefes de Estado del hemisferio, y el principal de ellos tenía que ver con los objetivos tutelares del naciente Estado hegemónico. A principios del siglo XX, Estados Unidos era ya una potencia continental —en gran medida a expensas de México— y sus propósitos imperialistas abarcaban a otros Estados de la región. Así, como planteara el Corolario Roosevelt con respecto a la Doctrina Monroe en 1905, "EE.UU. se convertiría en el gendarme del hemisferio occidental. Interferiría en los asuntos de cualquier nación que no pudiera manejar sus propios asuntos —intervención con el fin de eliminar las condiciones que pudieran provocar la intervención europea".[8] Los Estados del hemisferio, a pesar de resentirlo, poco podían hacer. El subsistema interamericano era indiscutiblemente unipolar:

---

5 Burr 1973, xxi.
6 Peck 1977, 166.
7 Wilson 1989, 477.
8 Burr 1973, xxii. Nótese que la amenaza europea (como el "otro relevante") todavía es pertinente para justificar una acción.

ningún otro Estado en el hemisferio estaba en condiciones de desafiar a Washington.

Fue entonces que, a pesar de la resistencia estadounidense, los Estados latinoamericanos y la nueva potencia dominante discutieron el principio de no intervención durante el Tercer Congreso Panamericano —que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1906.[9] Fue gracias a ello que, por ejemplo, en virtud de la Enmienda Platt, Estados Unidos intervino de forma "legal" en Cuba de 1906 a 1909. Así, a medida que el anti-yanquismo tomaba un segundo aire en América Latina, Washington comenzó a desempeñar un papel ostensiblemente menos dominante en el Sistema Interamericano durante los años 20.[10] La administración Hoover dio los primeros pasos en la implementación de lo que bajo la siguiente administración se conocería como la política del "Buen Vecino". Sin embargo, eso no significó un cambio sustancial en la política estadounidense con respecto a sus vecinos hemisféricos: en la Conferencia de La Habana de 1928, Washington todavía seguía oponiéndose a la doctrina de no intervención.[11]

No obstante, con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia, la política estadounidense hacia América Latina dio un verdadero giro. Durante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz de 1936 efectuada en Buenos Aires, y en el contexto de la política del buen vecino, Estados Unidos aceptó sin reservas la doctrina de no intervención. Así, la Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericana, resultado de la Conferencia de Buenos Aires, enunciaba que "se condena la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro". De manera significativa, la declaración señalaba también que los Estados americanos "tienen en común una semejanza en su forma democrática de gobierno y sus ideales comunes de paz y justicia, manifiestos en los numerosos tratados y convenciones firmados con el fin de constituir un sistema puramente americano".[12] Así, el discurso hemisférico sobre la solidaridad basada en valores democráticos, y no sólo en su separación del viejo mundo, adquirió un nuevo impulso.[13]

La vitalidad del bloque regional se confirmó en la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz efectuada en la Ciudad de México en 1945. Mediante el Acta de Chapultepec, los signatarios decidieron

---

9 Corrales y Feinberg 1999, 6. Sobre "potencias dominantes", ver Triska 1986.
10 Ibíd., 21.
11 Burr 1973, xxiv-v.
12 www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam07.htm. Consultado el 27 de mayo de 2002.
13 Burr 1973, xxvi; Corrales y Feinberg 1999, 7.

aumentar el alcance del entendimiento hemisférico. Por consiguiente, los Estados participantes acordaron establecer un sistema interamericano de seguridad colectiva una vez terminada la guerra. Sin embargo, más revelador fue el celo con el cual, un mes después de la reunión de Chapultepec, los Estados latinoamericanos defendieron el reconocimiento de los sistemas regionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional efectuada en San Francisco. Así, por ejemplo, usando el Panamericanismo como muestra de lo que un sistema regional puede lograr, el delegado colombiano defendió el derecho de los sistemas regionales a ocuparse de los problemas de seguridad sin que primero tengan que ser autorizados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El esfuerzo latinoamericano —apoyado por Estados Unidos— tuvo éxito, tal como se refleja en los artículos 52-54 de la Carta de las Naciones Unidas.[14]

Así, el "sistema separado" que Jefferson había previsto para las Américas se materializaría 135 años más tarde con la promulgación de la Carta de Bogotá y el establecimiento de la OEA en 1948. Además del sentido de separación con respecto al sistema europeo, afirmo que la idea que funcionó durante este período y que volvió posible la cristalización de las instituciones hemisféricas —aunque en apariencia de carácter doméstico— estaba impregnada del espíritu sistémico americano: el republicanismo.[15] Como planteara Nicholas Onuf, "el legado del republicanismo nos señala que los Estados independientes están conectados, y no sólo de manera circunstancial".[16]

Ciertamente, el republicanismo del siglo XIX no era igual que el republicanismo clásico. La concepción clásica y formal del republicanismo como un gobierno ejercido por una minoría ya había llevado a un entendimiento del republicanismo como forma de gobierno.[17] La importancia del gobierno representativo se había convertido en el motor impulsor del sistema interamericano incluso antes de que prevaleciera el principio de no intervención. Así, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua adoptado en el Congreso de Panamá

---

14 Burr 1973, xxviii.

15 Hale 1986, 369. Hay algunos paralelismos interesantes entre el republicanismo —como aquí lo abordo— y el nacionalismo tal y como es descrito por Rodney Bruce Hall. Él afirma, por ejemplo, que "el nacionalismo no es sólo un factor a nivel unitario o una 'propiedad' de las unidades que, pueda asumirse, favorezca la autobúsqueda del [sic] comportamiento auto-interesado. La identidad nacional es una forma relativamente nueva de identidad colectiva cuyo desarrollo es contingente sobre fuentes tanto domésticas como internacionales (Hall 1999, 11-2)". Cursivas del original.

16 Onuf 1998, 4.

17 Ibíd., 232.

de 1826 llamó a la suspensión, e incluso a la expulsión de la organización, de gobiernos no democráticos.[18] De manera similar, según el Tratado General de Paz y de Amistad en América Central de 1907, patrocinado por el presidente mexicano Porfirio Díaz y por el presidente de Estados Unidos William Taft, los cinco signatarios comprometieron a sus países a no reconocer a "ningún otro gobierno que pueda llegar al poder, en cualquiera de las cinco repúblicas, como consecuencia de un golpe de Estado o de una revolución contra el gobierno reconocido, siempre y cuando los representantes del pueblo en cuestión, elegidos libremente, no hayan reorganizado constitucionalmente al país".[19]

Aunque el presidente Theodore Roosevelt había advertido contra la idea de basar la política de Estados Unidos "no en la tierra firme del interés nacional, sino en las traicioneras arenas del propagandismo democrático internacional",[20] en 1914 el presidente Woodrow Wilson propuso un pacto panamericano a través del cual, entre otras cosas, los signatarios garantizarían de manera mutua sus formas de gobierno republicanas.[21] Como correspondía, Wilson se negó a reconocer al régimen del mexicano Victoriano Huerta, quien había derrocado al gobierno democráticamente electo de Francisco I. Madero en 1913. Para otorgar el reconocimiento, su administración exigió que se instalara un gobierno electo por el pueblo y que Huerta no participara como candidato en el proceso electoral.[22] En la siguiente década, durante la ya mencionada Convención de La Habana, el representante cubano advirtió que "[si] declaramos en términos absolutos que la intervención no es posible bajo ninguna circunstancia, estaremos sancionando todos los actos inhumanos cometidos dentro de determinadas fronteras".[23] Siguiendo una línea similar, el ministro de Asuntos Exteriores uruguayo, Alberto Rodríguez Larreta, escribió en su famosa nota de 1945 que "el respeto más puro del principio de no intervención de un Estado en los asuntos de otro... no protege ilimitadamente contra la violación notoria y repetida de los derechos elementales del hombre por alguna república", y que en las relaciones entre los Estados del hemisferio occidental "el paralelismo entre la paz y la democracia" debe ser "una norma de acción indeclinable".[24]

---

18 Ball 1969, 491.
19 Citado en Reisman 1990, 868.
20 Citado en Hartz 1983, 290.
21 Peck 1977, 173.
22 Weber 1992, 320.
23 Citado en Sikkink 1997, 708.
24 Citado en Ronning 1963, 68.

Por consiguiente, no resulta sorprendente encontrar varias referencias a la democracia representativa como la única forma legítima de gobierno en la Carta de la OEA de 1948. Su preámbulo, por ejemplo, indica que "el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". De manera más explícita, como señalé en la introducción, el Artículo 5 planteaba que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa", mientras que al mismo tiempo compara el orden internacional con el respeto a la independencia y a la soberanía de los Estados.

Como el artículo que acabo de citar deja de manifiesto, ha existido una tensión inherente en el Sistema Interamericano: la tensión entre el gobierno representativo como discurso común que une a los Estados de las Américas y la no intervención como un principio concebido para mantener a Washington fuera de América Latina. El principio de no intervención es sólo la cara visible, generalmente descuidada, de lo más notable de la IHO: la idea de un bloque de Estados republicanos separado de Europa. Es decir, en virtud del abismo que separa a Estados Unidos de sus vecinos del sur, estos últimos han convertido a la no intervención en parte integral de la IHO. Así, mientras el gobierno representativo debía estar muy asociado al componente "compacto" de la IHO, impulsado con más fuerza por Washington,[25] la no intervención estaría asociada a la brecha que separa a las dos regiones, con América Latina como su principal impulsor. Éste es el segundo aspecto de la estructura histórica que me interesa: *América Latina* dentro de las Américas.

El afirmar que los Estados latinoamericanos tenían intereses comunes en cuanto a su relación con Estados Unidos no significa sugerir que las relaciones entre ellos mismos eran inmaculadas. Por ejemplo, sus rencillas políticas, tan frecuentes durante el siglo XIX, demuestran que su relación ha sido conflictiva prácticamente desde el principio. Ahora bien, los Estados latinoamericanos sí desarrollaron una identidad común en relación a la potencia dominante. De la misma manera en que Europa era el otro relevante para el hemisferio —como evidenció la Doctrina Monroe en la década de 1820—, Estados Unidos repre-

---

[25] Smith 1994; Carothers 1991.

sentaba el otro relevante para América Latina, tal como lo refleja su demanda de reconocimiento del principio de no intervención. Por lo tanto, los Estados latinoamericanos no sólo se consideraban a sí mismos como un subsistema regional, sino que también así eran percibidos por Washington y otros agentes externos.[26] Después de todo, la "geografía", como ha señalado Tom Farer, "es una percepción, no un hecho".[27]

La percepción de una identidad distinta ya era patente en el momento en el que se efectuó el Congreso de 1826, al cual originalmente Estados Unidos no había sido invitado.[28] Así, América Latina desarrolló durante el siglo XIX programas políticos e ideologías que, aunque tenían gran influencia de los pensadores europeos y norteamericanos, eran "distintivos y auténticamente 'latinoamericanos'".[29] En ocasiones basada en elementos racistas, como en el planteamiento de José E. Rodó de que América Latina, a diferencia de "la poderosa federación", tenía "una herencia de raza, una gran tradición étnica que mantener",[30] esta ideología común cimentó una identidad latinoamericana. De ese modo, durante el Tercer Congreso Panamericano de 1906 los Estados latinoamericanos debatieron con vehemencia, y en clara oposición a Washington, a favor de la Doctrina Calvo (con respecto al principio de no intervención) y de la Doctrina Drago (referente al principio de igualdad de tratamiento a los extranjeros).[31] En los tiempos de la Primera Guerra Mundial, las políticas de los Estados latinoamericanos dejaron claro que había "poco en relación con una comunidad de intereses *hemisféricos*".[32]

El surgimiento de Estados Unidos como una de las dos superpotencias después de la Segunda Guerra Mundial reforzó en los Estados latinoamericanos la necesidad de obtener una garantía de su vecino del norte. Fue en este contexto que el antes mencionado Artículo 5, que indicaba la importancia de la democracia representativa y del respeto a la soberanía y la independencia de los Estados miembros, se incluyó en la Carta de la OEA. Pero el Artículo 15 del mismo documento indicaba aún con mayor fuerza que "ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere

---

26 Atkins 1977, 12.
27 Farer 1993, 339.
28 De forma interesante, tampoco Brasil fue invitado originalmente. Véase Davis 1977, 72. No estoy sugiriendo que América Latina tiene (o tuviese en ese tiempo) una identidad "esencial". Véase O'Gorman 1988.
29 Hale 1986, 367.
30 Rodó 1960, 54, 56.
31 Corrales y Feinberg 1999, 6.
32 Peck 1977, 179. Mis cursivas.

el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

De manera significativa, el gobierno representativo en particular, y los derechos humanos en general, se habían convertido en parte integral del discurso diplomático latinoamericano —no sólo en el hemisferio, sino en la política mundial— a mediados del siglo XX. Así, por ejemplo, Brasil y Uruguay querían incluir una especie de cláusula democrática en la Carta de la OEA.[33] Por otra parte, los diplomáticos latinoamericanos contribuyeron decididamente en la redacción y aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre antes de que las Naciones Unidas aprobaran la Declaración Universal, y en cuya elaboración desempeñaron un papel muy activo.[34] En lo que ahora parece una declaración profética, el representante chileno señaló a la Asamblea General que "nadie podría infringir los derechos proclamados en ella [la Declaración Universal] sin convertirse en un paria de la comunidad de Estados".[35] Los derechos humanos se convertirían, según David Forsythe, en "el punto brillante en la historia de la OEA".[36]

De este modo, los Estados latinoamericanos, junto con Estados Unidos, desarrollaron a nivel hemisférico un complejo sistema institucional que englobaría no sólo los para entonces tradicionales discursos sobre el gobierno representativo y la no intervención, sino también el ya citado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Mediante estos acuerdos institucionales, los Estados latinoamericanos buscaban no sólo cooperar con, sino también contener a, la potencia norteamericana. Dicho de otra forma: los Estados latinoamericanos deseaban contener al hegemón regional a través de la institucionalización de su cooperación con él. Además, tuvieron éxito en crear una organización mucho más democrática que la ONU, como se manifiesta en el reconocimiento de la Carta de la OEA a la igualdad formal de todos los Estados miembros.[37] La emergente Guerra Fría como estructura normativa (y material) indudablemente con-

---

33 Slater 1967, 244.
34 Sikkink 1997, 720-1.
35 Citado en Reus-Smit 2001, 532.
36 Thérien, Fortman y Gosselin 1996, 221.
37 Farer 1988, 25.

tribuyó a que este arreglo fuera aceptado por Washington. Como ha señalado Farer,

> las formas democráticas del sistema de la OEA apelaron a la estirpe conscientemente idealista de la política exterior de Estados Unidos y a la inclinación natural de una potencia de *statu quo* —delineada necesariamente por la dispensa de la posguerra— por consolidar y legitimar su posición en términos de los valores prevalecientes. Y los valores que prevalecieron, como consecuencia de una guerra contra su antítesis, eran el respeto por la independencia de los Estados pequeños y el rechazo de la fuerza como herramienta de la diplomacia.[38]

Por consiguiente, y a pesar de la importancia que tradicionalmente le habían atribuido al gobierno representativo y a los derechos humanos, la no intervención se convirtió en el principio supremo para los Estados latinoamericanos —en sintonía con la práctica internacional más amplia. Como plantearan Larman Wilson y David Dent, "el principio de no intervención es el más importante deber legal de la carta [de la OEA], y *trasciende* al resto de los deberes, incluyendo al de promover la democracia representativa y la protección de los derechos humanos".[39] El advenimiento de la Guerra Fría condujo cada vez más a los Estados latinoamericanos a una interpretación maximalista del principio de no intervención. Con la aún incipiente política de los derechos humanos de Estados Unidos subsumida en su cruzada anticomunista, los diplomáticos latinoamericanos fueron cuidadosos de que el Coloso del Norte no pudiera utilizar el consenso hemisférico sobre los derechos humanos y el gobierno representativo como herramienta para la intervención. Como planteara un diplomático mexicano 10 años después del surgimiento de la OEA, "mientras exista este miedo, mientras la situación actual no cambie, la *piedra angular* del Sistema Interamericano, su principio guía, no será la democracia, sino la no intervención intransigente".[40]

Sin embargo, la prominencia legal del principio de no intervención no se reflejó en la práctica. La descarada intervención de Estados Unidos en Guatemala en los años 50, en Cuba y en la República Dominicana en los 60, en Chile en los años 70 y en Granada y Panamá en los años 80, son sólo algunos ejemplos de la hipocresía con la que a menudo el hegemón regional ha cumplido sus compromisos hemisféricos. Ésa es la razón por la cual muchos estudiosos

---

38 Ibíd., 27.
39 Wilson y Dent 1995, 27. Mis cursivas.
40 Citado en Sikkink 1997, 727. Mis cursivas.

latinoamericanos consideran el principio de no intervención simplemente como un "mito", y por la cual algunos estudiosos estadounidenses —en especial Krasner— lo consideran un caso de "hipocresía organizada". De manera similar, dado el triste historial de la mayoría de los Estados latinoamericanos en estas cuestiones, comúnmente se plantea que el tradicional discurso latinoamericano sobre los derechos humanos y el gobierno representativo ha sido sólo retórica vacía.[41]

Aunque ambas observaciones son correctas en tanto señalan un desfase real entre las declaraciones y la práctica, caen en el error de desechar los componentes normativos al considerarlos epifenomenales. Siguiendo esta lógica, los elementos normativos podrían servir, a lo mucho, como complemento a las explicaciones del comportamiento del Estado basadas en los intereses. No obstante, mi argumento es diferente: no es que la estructura constitucional pueda servir de complemento a los enfoques predominantes (es decir, racionalistas y materiales) al explicar la variación residual no considerada por los "verdaderos" intereses del Estado. Mi argumento es que los "verdaderos" intereses de los Estados estaban constituidos en parte por estos principios.[42] Es por ello que, por una parte, la intervención de Estados Unidos en el continente no ha sido más frecuente y, por otra, que incluso la interpretación maximalista del principio de no intervención hecha por los gobiernos latinoamericanos permitió la intervención externa (por ejemplo, a través de observadores extranjeros) en lo que de otra manera sería considerado como un asunto doméstico: las elecciones nacionales.

Esto no significa que Estados Unidos se haya convertido repentinamente al *principio* de no intervención en la Conferencia de Buenos Aires de 1936 (la historia contradice rápidamente esta afirmación). Tampoco significa que los estadistas latinoamericanos se hayan preocupado siempre por los derechos humanos y la democracia (de nuevo la historia es terriblemente clara al respecto). Lo que

---

41 Véase Muñoz 1990, 28.

42 Usando una analogía, podría decirse que los intereses materiales no son independientes de los factores ideacionales así como el pensamiento racional no es independiente del sentimiento. Cf. Adolphs *et al.* 1996. Planteándolo de otro modo: como Deirdre McCloskey (1998) ha notado, los economistas desde Bentham (y yo agregaría que, por extensión, los teóricos racionalistas en nuestro campo) han intentado explicar el comportamiento en términos de una sola variable, P (que representa la virtud burguesa de la prudencia y se refiere a categorías tales como precios, propiedades y preferencias), dejando de lado cualquier cosa que tenga que ver con otra variable explicatoria, S (que representa la solidaridad e incluye cuestiones como la sociedad, la sociología y el discurso). McCloskey postula que en términos de una ecuación econométrica, los economistas descartan todo lo relativo a S dentro del término de cuasi-error. El problema es que el término de cuasi-error, en donde opera la construcción de la realidad social, estará correlacionado con la variable incluida, P. En consecuencia, el coeficiente estará sesgado.

sugiero es que una vez adoptado el discurso sobre la no intervención, los derechos humanos y el gobierno representativo, era seguro que tuviera efectos reales de manera intencional o no. Así, debido a que diferentes Estados en América Latina se comportaban de manera similar en respuesta a fenómenos similares, se justifica plantear que había una estructura subyacente (aunque imperceptible).[43] Además, este discurso dio forma a la identidad y a los intereses del Estado. Más concretamente, produjo una idea particular sobre la soberanía en el hemisferio occidental o, más específicamente, en América Latina. Era un concepto de soberanía informada por la tensión consagrada en la IHO y fomentada sobre principios más elevados, tales como los derechos humanos y el gobierno representativo. Por tanto, la estructura constitucional, imperceptible pero existente, no dio forma únicamente al comportamiento de los Estados, sino que también creó los intereses de los mismos. Sus efectos fueron no sólo reguladores, sino también generativos.

En esta idea hemisférica subyacente, la soberanía se concibió como un paquete discursivo que contiene "cláusulas" sobre la no intervención y el gobierno representativo. De ese modo, de la misma manera en que el principio de no intervención limitó e informó sobre el comportamiento y los intereses de Estados Unidos en el hemisferio, el énfasis en los derechos humanos y el gobierno representativo afectó la identidad y las relaciones exteriores de los Estados latinoamericanos.[44] Ésta es la razón por la cual, como ya he señalado, los Estados latinoamericanos reconocieron que los principios de los derechos humanos estaban por encima de una interpretación absoluta de la no intervención. No resulta asombroso pues, que en la Octava Reunión de Consulta el ministro de Asuntos Exteriores de Venezuela indicara que aunque los cuatro principios —no intervención, derechos humanos, democracia representativa y autodeterminación— tienen la misma situación legal en la Carta de la OEA, el segundo, derechos humanos, estaría en la cima de la jerarquía.[45] Fue precisamente esta idea amplia sobre la soberanía lo que permitió que el hemisferio occidental se convirtiera en el precursor de la OIE.

Al acordar la creación de la OEA como el foro en el que se decidirían las cuestiones de la no intervención y del gobierno representativo, los Estados latinoamericanos promulgaban su idea de la soberanía. Esta idea se arraigó comple-

---

43 Cf. Andrews 1994, 196-7.

44 Ésta era, por lo tanto, una estructura muy distinta a las de Waltz.

45 Citado en Ball 1969, 493.

tamente con el hecho (institucional) de la hegemonía de Estados Unidos, una hegemonía que implicaba no sólo su superioridad material (y las concesiones usuales que el hegemón esté dispuesto a hacer a los Estados subordinados), sino también un sistema de normas comunes y de pensamiento sobre el orden en el hemisferio.[46] Es por ello que la OEA, como manifestación de la IHO, no debe verse simplemente como un régimen de cooperación, sino más bien como un arreglo específico de interacción modelada.

Alberto Lleras Camargo, primer Secretario General de la OEA, expresó que "la organización en sí misma no es ni buena ni mala", sino "lo que los gobiernos miembro quieren que sea, y nada más".[47] Fue así que la OEA, como un mecanismo institucional concreto, permitió que los Estados de las Américas se convirtieran en pioneros en el campo de la OIE. No por casualidad, Whitaker señaló que la IHO era "un laboratorio y terreno de prueba de las políticas, instituciones y experiencias que *más tarde* serían aplicadas favorablemente en el campo más amplio de los asuntos internacionales".[48]

II. El advenimiento de la Guerra Fría

El hecho de que el principio de no intervención fuera la piedra angular de la OEA, no significó que los derechos humanos y el gobierno representativo fueran dejados de lado por los Estados latinoamericanos al momento de surgir la Guerra Fría. Más bien, estos principios fueron interpretados a partir de la estructura constitucional según la cual los Estados latinoamericanos habían interiorizado una idea compleja de su soberanía, una idea que implicaba ventilar a nivel hemisférico lo que de otra manera se podría considerar como asuntos domésticos. Si no hubiera existido una idea anterior sobre el gobierno representativo, o si sencillamente se hubiera dejado en espera por la aparición de la Guerra Fría, la OIE no habría surgido en Latinoamérica a principios de los años 60. Ello no significa negar que la Guerra Fría como estructura normativa global limitara y conformara la aparición de la OIE. Sin embargo, planteo que, a nivel regional, funcionaba una estructura más fundamental, que volvió posible la OIE incluso

---

46 Cox 1989, 42.
47 Citado en Wilson y Dent 1995, 27.
48 Whitaker 1954, 177. Mis cursivas.

después del inicio de lo que concibo como una variable estructural interventora: la Guerra Fría (en la sección seis me refiero a ello detalladamente).

La estructura más profunda era la IHO, de la cual se desprendió una idea regional distintiva de la soberanía, una idea que volvió posible la aparición de la OIE sólo en las Américas. El común denominador irreducible que representó el republicanismo en el hemisferio implicó la extrapolación, a nivel continental, del principio según el cual en cualquier república "la coerción y la preocupación por el bien común van de la mano".[49] Es decir, había una idea implícita con respecto no sólo a la presencia ubicua de la coerción en las relaciones entre los Estados del hemisferio (a pesar de su igualdad formal),[50] sino también en relación con la existencia latente de intereses comunes. Estos intereses comunes eran, por supuesto, la paz y la seguridad.

En el contexto de la Guerra Fría, el medio más fácil a través del cual los Estados latinoamericanos podían lograr esos fines fue la insistencia en lo *que parecía ser* la no intervención absoluta; mientras que para Estados Unidos lo fue el intentar subsumir los arreglos institucionales creados después de la guerra bajo su cruzada anticomunista. Por tanto, la IHO quedó aparentemente encapsulada dentro de la Guerra Fría. Sin embargo, sirvió como *constante* ideacional que, en la medida en que dio *contenido* a la práctica de los actores tanto estatales como no estatales durante la Guerra Fría, ayudó a explicar sus estrategias diferenciadas en este período.[51] Es decir, la IHO permeó la Guerra Fría como estructura normativa en el hemisferio occidental, sirviendo como guión para los estadistas y los activistas. De no haber surgido la estructura bipolar (en términos tanto de ideologías como de capacidades materiales), probablemente se habría presentado una convergencia más profunda en cuanto a cuestiones de la democracia en el hemisferio después de la Segunda Guerra Mundial. Alternativamente, de no haber existido la IHO, el discurso sobre el gobierno representativo y los derechos humanos habría estado en gran medida ausente en las Américas durante la Guerra Fría.

---

49 Onuf 1998, 8.

50 Esto es: los estadistas latinoamericanos estaban conscientes de las desigualdades estructurales del sistema, cándidamente reconocidas por un alto oficial de la administración Reagan décadas después, cuando señaló que "[la administración] debatía si teníamos el derecho de dictar el tipo de gobierno de otro país. La línea de fondo era que sí, que algunos derechos son más fundamentales que el derecho de las naciones a la no-intervención… No tenemos el derecho de subvertir una democracia, pero tenemos el derecho contra una no-democracia". Citado en Waltz 2000, 27.

51 Cf. Johnston 1996.

Sin embargo, los Estados latinoamericanos eran marginales en el origen y en el desarrollo de la Guerra Fría, ya que esta última era sobre todo una batalla ideológica entre las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En la creación de una coalición mundial, Washington intentó exportar sus valores domésticos. Era una estrategia que, como plantea John Gerard Ruggie, "vinculó la búsqueda de intereses estadounidenses con una visión transformadora del orden mundial que apelaba al público estadounidense".[52] Esto es lo que John Ikenberry denomina como la "Gran Estrategia Liberal de Estados Unidos". Ikenberry plantea que ésta ha sido "construida alrededor de un vasto sistema de exposiciones y premisas sobre la manera en la que las políticas democráticas, la interdependencia económica, las instituciones internacionales y la identidad política contribuyen, de manera independiente y en conjunto, a fomentar un orden político estable y mutuamente aceptable".[53] Sin embargo, la estrategia de Estados Unidos tenía dos guiones: la contención del comunismo y el establecimiento de un orden liberal-democrático.[54] Dentro de esta estrategia global, la participación de los Estados latinoamericanos estaba destinada a ser periférica. De hecho, la OEA se convirtió en gran medida en un instrumento de la potencia dominante.[55] Su papel en el aislamiento de Cuba en 1962 y en la aprobación de la intervención norteamericana en la República Dominicana en 1965 son apenas dos ejemplos de ello. Estados Unidos luchaba una guerra en muchos frentes, y el ideológico se convirtió en el más importante. Como planteara el antiguo secretario de Estado Dean Rusk durante la Guerra de Vietnam, "Estados Unidos no puede estar seguro hasta que todo el ambiente internacional esté ideológicamente a salvo".[56] Y al menos dentro del hemisferio occidental, el a veces rabioso anticomunismo se convirtió en la estrategia dominante. Así, por ejemplo, Washington intentó derrocar a gobiernos elegidos democráticamente que consideraba iban contra sus intereses en Guatemala (1954), Guayana Británica (1953-64), Ecuador (1960-63), Brasil (1964), República Dominicana (1965), Costa Rica (a mediados de los años cincuenta) y Chile (1970-73).[57] Como señalara abiertamente el secretario de Estado Henry

---

52 Ruggie 1997, 93.
53 Ikenberry 2000, 104.
54 Ikenberry 1996.
55 Wilson y Dent 1995, 27.
56 Citado en Waltz 2000, 11.
57 Véase también Kryzanek 1995, 398-9; Van Evera 1990, 27.

Kissinger: "no veo por qué debemos quedarnos tranquilos y mirar cómo un país se convierte en comunista debido a la irresponsabilidad de su propio pueblo".[58]

Antes de 1973, como señaló Sikkink, "los derechos humanos eran raramente considerados de manera explícita en el cálculo de la política exterior de Estados Unidos".[59] No fue sino hasta que se aprobó la legislación de los derechos humanos en el Congreso después de 1976, y principalmente durante la administración de Carter (1977-1980), que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos tuvieron un papel destacado.[60] No obstante, esta prominencia sería de corta duración. El primer secretario de Estado de Reagan, Alexander Haig, declaró que la preferencia de la anterior administración por los derechos humanos había sido sustituida por la competencia Este-Oeste.[61] Sin embargo, los compromisos gubernamentales del pasado se van acumulando. Como ha observado Thomas Carothers, "la influencia a favor de la democracia de los congresistas demócratas en la política hacia América Latina de la administración Reagan, se puede entender como una prolongación a los años 80 de la conciencia sobre los derechos humanos que ganó un lugar en la política exterior de Estados Unidos durante la década de los 70".[62]

Entonces, ya sea por elección o por inercia —aunque más probablemente como parte de una estrategia retórica concebida para seguir sus propios objetivos políticos— la administración Reagan comenzó a hacer de la "promoción de la democracia" una parte central de su política exterior hacia el hemisferio —adhiriéndose así a la IHO. La clase de democracia a promover, por supuesto, sería una modelada a semejanza de la que existía en Estados Unidos. Como señaló Carothers, "apoyar la democracia se asemeja, demasiado a menudo, al uso de una lista de verificación, en la cual se financian y se premian las formas institucionales de democracia al estilo norteamericano, mientras se omiten las realidades más complejas e importantes de la vida política".[63] En la opinión de muchos observadores, lo que el gobierno de Estados Unidos realmente estaba promoviendo era "una democracia de baja intensidad", es decir, "una forma de democracia enfocada en los derechos electorales formales que presta poca atención a la estructura socioeconómica más amplia del poder, y a menudo con los

---

58 Citado en Waltz 2000, 11.
59 Sikkink 1993, 143.
60 Ibíd., 143.
61 Pastor 1987, 368.
62 Carothers 1991, 242.
63 Carothers 1995, 23.

militares esperando su oportunidad en caso de que las reformas vayan demasiado lejos".[64]

Sin embargo, la caracterización del tipo de régimen promovido por Estados Unidos no es importante para mi argumento principal (puesto que, como señalé en la introducción, este trabajo no es sobre la democracia). Lo importante aquí es relatar la trayectoria de la normalización de la OIE —la cual estuvo muy vinculada "a los programas de promoción de la democracia". De este modo, un año después del discurso de Reagan ante el Parlamento Británico de 1982, en el cual dio a conocer su objetivo de "fomentar la infraestructura de la democracia", surgió la *National Endowment for Democracy* (Fundación Nacional para la Democracia, NED por sus siglas en inglés). Fue creada por el Congreso estadounidense tanto para "promover la participación no gubernamental de Estados Unidos… en programas de entrenamiento democrático y en la creación de instituciones democráticas en el exterior", como para "consolidar procesos electorales democráticos en el exterior, a través de medidas oportunas de cooperación con las fuerzas democráticas locales".[65]

Inicialmente, la administración Reagan puso el sello democrático a regímenes que difícilmente calificaban como democráticos, como por ejemplo el salvadoreño. Sin embargo, al incorporar el discurso de la democracia, el gobierno estadounidense tuvo que volver su retórica más consistente con los hechos. Así, en 1986 emitió una "importante declaración política" donde señalaba su oposición "a cualquier forma de tiranía, sea de izquierda o de derecha".[66] Como plantea Carothers, "al convertir a la democracia en un objetivo declarado de su política… la administración Reagan pronto descubrió que su política era evaluada en esos términos… Esto abrió el camino para una evolución que llevara a políticas con esencia realmente prodemocrática".[67]

Con el doble ímpetu de las transiciones democráticas en América Latina y el renacido gusto por la promoción de la democracia de parte del hegemón regional, la OEA actualizó sus documentos básicos.[68] De ese modo, en 1985 en Cartagena de Indias, Colombia, la organización modificó su carta, dotándose a sí misma de una nueva misión: la promoción de la democracia. El Protocolo

---

64 Véase también Herman y Brodhead 1984; Smith 2000, 73-4.
65 Citado en Jason 1992, 1827.
66 Pastor 1987, 377.
67 Carothers 1991, 244.
68 Smith 1994.

de Modificación de 1985, como señala el documento de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA que establece las normas para sus observadores, "[provee] el principio general para la nueva modalidad de observación electoral de la Organización".[69] Pero a pesar de esta sintonía entre los objetivos declarados por los países latinoamericanos y por Estados Unidos,[70] la propia organización fue marginada durante mucho tiempo de los asuntos hemisféricos. Como se apreciará con claridad en los dos capítulos siguientes, las principales iniciativas durante la segunda mitad de los años 80 evitaron recurrir a la OEA.[71]

Sin embargo, la resistencia que se dio *después* del inicio de la Guerra Fría a las prácticas que reflejan la idea compuesta de la soberanía que los Estados del hemisferio habían construido (lo que parecía ser una clase de discurso esquizofrénico, incluyendo la no intervención absoluta y la cooperación hemisférica), plantea un rompecabezas para las RI convencionales. Por otra parte, los enfoques con orientación más sociológica relacionarían este comportamiento modelado con la lógica de la pertinencia (o de lo apropiado), en la cual la acción se considera como el producto de reglas e identidades que indican la conducta apropiada en situaciones dadas, o con la lógica de la argumentación, en la cual los actores buscan alcanzar un consenso razonado, como se plantea en el capítulo anterior.[72] Para estos enfoques, el comportamiento ordenado es más que la mera suma de opciones estratégicas. Como señalara Aaron Wildavsky, "no se busca que cada opción sólo sea racional como decisión", sino que también sea "culturalmente racional".[73]

III. El surgimiento de la OIE

Fue el antecedente histórico, o más precisamente la IHO como estructura constitucional descrita en las secciones anteriores, lo que permitió el surgimiento de la OIE en el hemisferio a principios de los años 60. Sin embargo, sus orígenes se remontan a finales de los años 50. Un discurso pronunciado por el presidente venezolano Arnoldo Betancourt en 1958 sirve para ilustrar el estado anímico que imperaba en el hemisferio en ese entonces. En su discurso inaugural sugi-

---

69 OEA 2000, 2-3.
70 Canadá no se convirtió en miembro de la OEA sino hasta 1990.
71 Wilson 1989.
72 Véase March y Olsen 1998; Risse 2009.
73 Wildavsky 1994, 154.

rió que "los regímenes que no respetan los derechos humanos, que violan las libertades de sus ciudadanos y los tiranizan con la policía política deberían estar sujetos a un riguroso cordón sanitario y ser erradicados por la acción pacífica colectiva de la comunidad jurídica interamericana".[74] Al año siguiente, Betancourt sugirió que la OEA reconociera sólo a los "regímenes surgidos de elecciones libres y que respeten los derechos humanos".[75]

Durante la Quinta Reunión de Consulta de 1959, en la Declaración de Santiago se señalaba que "los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir como resultado de elecciones libres".[76] Nicaragua presentó ahí mismo un proyecto sobre el uso de observadores electorales internacionales. En la reunión de 1959 también se pidió al Consejo de Juristas de la organización estudiar la "posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio eficaz de la democracia representativa, y el derecho de poner en marcha la maquinaria del derecho internacional americano en vigor".[77] El Consejo a su vez pidió al Comité Jurídico Interamericano que considerara el asunto, el cual sentenció por mayoría que la Carta de Bogotá no permitía que se produjera una acción colectiva en apoyo de la democracia.[78]

Pero la cuestión de la democracia como preocupación legítima de la organización no desapareció de la agenda después de la reunión de Santiago de 1959. El año siguiente, en la Séptima Reunión en San José, Costa Rica, un proyecto de Argentina convocó a la creación de un comité del Consejo de la OEA "para considerar la solicitud de cualquier gobierno que, con el objetivo de ajustar su vida política a la operación activa de los principios democráticos americanos, pueda desear con ese propósito ser asesorado, o *demostrar a la opinión pública internacional* que esos principios se aplican dentro de su jurisdicción".[79] En ese sentido, Estados Unidos presentó a la reunión un proyecto que llamaba a la introducción de observadores internacionales. De ese modo, considerando la iniciativa nicaragüense de 1959, antes de 1960 hubo tres propuestas sobre el tema de la observación internacional de elecciones en la agenda de la OEA.

El primer caso de OIE llevado a cabo por la organización regional cristalizó en Costa Rica. En enero de 1962, el gobierno costarricense solicitó al Secreta-

---

74 Citado en Pastor 1989, 149.
75 Citado en Ibíd., 150.
76 Inter-American Institute of International Legal Studies 1966, 58.
77 Citado en Ball 1969, 488.
78 Comité Jurídico Interamericano 1965.
79 Ball 1969, 494. Mis cursivas.

rio General que enviara observadores a las elecciones presidenciales del 4 de febrero. Se creó entonces una misión compuesta por tres miembros. El equipo redactó un informe en el que consideraba las "condiciones previas", las "condiciones concurrentes" y las "condiciones subsecuentes" para una elección democrática. En él se señaló que "la Constitución, la legislación y las prácticas electorales vigentes en Costa Rica cumplen con todas las exigencias de un régimen electoral democrático".[80]

Los observadores visitaron varios puntos de votación en San José —la capital del país— y en otras ciudades. El informe menciona el consenso entre todos los partidos políticos contendientes de que el gobierno actuó imparcialmente en el proceso electoral.[81] Los observadores concluyeron que "[e]l acto eleccionario del domingo 4 de febrero de 1962 se realizó en el mayor orden sin que se registrara ningún incidente digno de mención en todo el territorio de la República".[82] El día posterior a las elecciones, los miembros del equipo de la OEA se reunieron con el presidente Mario Echandi para agradecer "la confianza depositada por el Gobierno de Costa Rica en la OEA, al solicitarle el envío de una comisión de observadores de las elecciones presidenciales".[83]

La misión reconoció la oportunidad que se les dio "de penetrar en el corazón mismo de una elección de tanta trascendencia".[84] En sus conclusiones, el informe de los observadores señala que "sería conveniente sugerir se extienda a otros países que lo soliciten el ensayo de asistencia técnica de observadores de la OEA que se ha puesto en práctica en esta oportunidad".[85] Quizá debido a que la solicitud del gobierno costarricense fue enviada directamente al Secretario General, y a que el régimen político de Costa Rica era ampliamente reconocido como democrático, esta experiencia fundacional de la OIE pasó prácticamente inadvertida en el hemisferio.

No obstante, la segunda incursión de la organización regional en la OIE fue algo diferente. El mismo año que ocurrió el monitoreo en Costa Rica se presentó una segunda solicitud, esta vez del gobierno de República Dominicana. En contraste con el caso anterior, la cuestión de enviar observadores al país antillano era más discutible. En la Conferencia de la OEA en San José en 1960, los ministros

---

80 OEA 1962b, 5.
81 Ibíd., 13. El reporte no especifica cuántos puntos de votación se visitaron.
82 Ibíd., 15.
83 Ibíd., 11.
84 Ibíd., 15.
85 Ibíd., 16-7.

de Asuntos Exteriores habían rechazado una oferta del gobierno dominicano de aceptar observadores electorales sobre la base de que "ello constituiría una intervención de la OEA en los asuntos internos de un Estado miembro".[86] Sin embargo, después del asesinato del presidente Trujillo en mayo de 1961, el presidente Balaguer, nuevo jefe de Estado, comenzó a introducir reformas democráticas y apeló de nuevo a la OEA para que les ayudara en materia electoral.

La OEA respondió de manera afirmativa a esta segunda solicitud y envió una misión de asistencia técnica compuesta por tres miembros. Después de que el gobierno dominicano solicitara otros servicios, la misión sugirió que observadores extranjeros asistieran a las elecciones de diciembre, con lo cual estuvo de acuerdo el gobierno. En esta ocasión, la misión de la OEA estuvo compuesta por casi cincuenta "distinguidas personalidades" de las Américas.[87] Como señalara Jerome Slater, "teniendo en cuenta la larga tradición de no intervención, la profunda implicación de la OEA en los asuntos internos dominicanos fue notable".[88]

De manera simultánea a las elecciones de diciembre, tuvo lugar en Santo Domingo, dentro del marco de la OEA, el Primer Simposio sobre Democracia Representativa. Dos de los temas en los cuales se centró el evento fueron la autodeterminación y la no intervención. Se concluyó que "la autodeterminación no significa la destrucción violenta de los principios y estándares que constituyen la base de la organización regional, sino la adhesión a procedimientos establecidos", y que "la idea de no intervención es una proyección a la esfera de las relaciones internacionales de las ideas de libertad e igualdad en las relaciones entre los individuos en un Estado dado". Además, el simposio citó entre las acciones que "no se pueden describir como intervención" aquellas que son realizadas por las "autoridades de la organización regional en el cumplimiento de normas internacionales con el libre consentimiento del Estado hacia el cual están dirigidas".[89] La no intervención no se considerada como un valor auto-referencial, sino más bien como parte integral de la estructura constitucional hemisférica.

El año siguiente (1963), la OEA envió dos misiones electorales de asistencia rumbo a Centroamérica: una a Nicaragua para observar las elecciones pre-

---

86 Citado en Slater 1967, 213.

87 Beigbeder 1994, 232-3. De acuerdo con documentos internos de la OEA sobre misiones tempranas de observación (en el archivo del autor), el equipo estuvo compuesto por 36 observadores. Quizá algunas de las "distinguidas personalidades" de la misión de la OEA incluidos en el relato de Beigbeder no fueran observadores en el estricto sentido de la palabra. En cualquier caso, el número fue significativo.

88 Slater 1967, 209.

89 OEA 1962a, 80.

sidenciales del 3 de febrero y otra a Honduras para proporcionar asistencia técnica para las elecciones generales del 13 de octubre. La primera misión estuvo compuesta por tres observadores y no produjo ningún informe final. La última, aunque también fue integrada por sólo tres miembros, entregó un informe exhaustivo —más de sesenta páginas— sobre el sistema electoral hondureño, el cual incluyó sugerencias para las entonces próximas elecciones. Para la preparación del informe, la misión visitó el país centroamericano durante un período inusualmente largo, sesenta días.[90]

En la presentación de sus observaciones al gobierno hondureño, los miembros de la misión señalaron que sus sugerencias "implicarían reformas integrales que inciden más allá de la esfera del sufragio".[91] Así, por ejemplo, los enviados especiales de la OEA sugirieron cambios tanto en la relación entre el ejército y la guardia civil, como en el método de votación.[92] Los observadores, de forma reveladora, elogiaron al gobierno hondureño por "somete[r], voluntariamente, a la mancomunidad americana su actuación política", y comentaron que el proceso electoral hondureño era "una causa común de la democracia continental".[93]

De ese modo, la OIE no resultó ser sólo una práctica impuesta por Estados Unidos a sus débiles vecinos. Además, es importante señalar que aunque para los años 60 la potencia hegemónica había perdido ya para todos fines prácticos el control efectivo de la organización regional,[94] la OIE continuó prácticamente al mismo ritmo durante los años siguientes, con 11 misiones entre 1965 y 1978.[95] De este modo, el informe de la Comisión Preparatoria de la Reunión Consultiva de los Ministros de Asuntos Exteriores sobre la Democracia Representativa presentado al Consejo de la OEA en febrero de 1965, indicó que "la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el Hemisferio", afirmando que "los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres".[96]

---

90 OEA 1963, vii.
91 Ibíd.
92 Ibíd., 19-21.
93 Ibíd., viii, 5.
94 Farer 1993, 337.
95 Baena Soares 1994, 184. Las misiones de observación de la OEA, no obstante, eran por lo general pequeñas. Por ejemplo, en 1968 el gobierno ecuatoriano solicitó a la Secretaría General que designara "tres figuras prominentes del continente Americano" para fungir como observadores. No es de sorprender que el reporte de la misión señale que "no fue posible cubrir en su totalidad el territorio nacional, como en el caso de varias misiones similares que han servido [sic] como precedente a ésta". OEA 1968, 2.
96 OEA 1965.

Siete años después, en 1972, el Secretario General Galo Plaza dirigió una nota al presidente del Consejo Permanente donde señalaba la conveniencia de que existieran normas que fuesen establecidas por el Consejo para la designación de los observadores electorales.[97] Aunque la OEA no especificaría esas normas durante mucho tiempo (hasta finales de los años 90), continuó enviando observadores a los Estados miembros sobre una base *ad hoc* durante las décadas de los 70 y los 80. Ser miembro de buena fe de la comunidad interamericana continuaba siendo algo relevante para los Estados miembros.

Por consiguiente, en el año de 1980 el gobierno guatemalteco solicitó a la organización regional, como una "demostración a la comunidad internacional" de la naturaleza democrática de su régimen político, que observara sus elecciones municipales.[98] Cuatro años más tarde, otra solicitud guatemalteca mencionaría que el gobierno "se ha comprometido, en el ámbito nacional e internacional, a celebrar una elección pura y honesta".[99] De manera similar, el gobierno salvadoreño solicitó ese mismo año observadores al organismo regional, de modo que pudieran ser "testigos presenciales del progreso logrado por El Salvador en la trayectoria hacia un sistema de gobierno democrático".[100] Con misiones también en Bolivia, Ecuador y Granada, entre otras, para el año de 1984 la OEA había observado 22 elecciones en Estados miembros. Fue en este contexto que la OEA realizó las modificaciones antes mencionadas a su Carta en Cartagena.

IV. La aparición de la OIE fuera de la OEA

Justo cuando la OIE patrocinada por el Estado se volvía más sistemática a finales de los años 70 e inicio de los 80 en las Américas, a menudo interactuando con grupos de observación locales, entraron a escena las ONGI. Pero la llegada de las ONGI a esta arena no se dio de forma *deus ex machina*, sino como un componente intrínseco del desarrollo del discurso democrático en el hemisferio. Aquellos Estados del hemisferio con sociedades civiles más fuertes eran, sin sorpresa, los que tenían ONG más activas. Una vez más, la brecha entre Estados Unidos y el resto del hemisferio era pronunciada. Históricamente Estados Uni-

97 OEA 1978.
98 OEA 1980.
99 OEA 1984a.
100 OEA 1984b.

dos ha tenido la sociedad civil más articulada e independiente de las Américas, de lo cual es una evidencia temprana el libro "La democracia en América" de Alexis de Tocqueville. Además, la posición hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio puso a las ONGI de ese país en una posición privilegiada en relación con sus contrapartes.

A medida que las ONGI de Estados Unidos comenzaron a ampliar el alcance de sus actividades, que tradicionalmente se centraban en cuestiones de derechos humanos, rápidamente se dio una convergencia con los grupos domésticos de América Latina que trabajaban en cuestiones de derechos políticos.[101] De ese modo, la *Washington Office on Latin America* (WOLA) comenzó a monitorear elecciones en 1978 enviando observadores a Bolivia. Dos años más tarde observó las elecciones de Guyana, en 1981 el proceso electoral en Honduras y en 1983 las elecciones en Argentina. Ese mismo año el *Human Rights Law Group* (en lo sucesivo *Law Group*) estableció su Proyecto Observador de Elecciones, trabajando con activistas de los Estados destino. En 1984, el *Law Group* publicó las "Directivas para la Observación de las Elecciones Internacionales", de su entonces director de proyectos Larry Garber, y la cual se convertiría en la norma para la observación de las elecciones tanto para las ONG como para las OIG.[102] En 1984, la WOLA y el *Law Group* observaron en conjunto las elecciones en Nicaragua y Uruguay.[103] Ese año el *Law Group* también observó las elecciones en Granada, y en 1985 las que tuvieron lugar en El Salvador y Guatemala. Antes de 1990, el *Law Group* había organizado 25 misiones, sobre todo en América Latina, pero también en Asia y África.

También en 1983, como he señalado, surgió la NED. A pesar de sus vínculos con el gobierno de Estados Unidos, la NED se estableció como una organización sin fines de lucro, bipartidista y privada. Es sobre todo una institución que concede becas, y la mayoría de los programas sobre la promoción de la democracia financiados por ella son realizados por el *National Democratic Institute for International Affairs* (Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales, NDI por sus siglas en inglés) y por el *International Republican Institute* (Instituto Republicano Internacional, IRI), establecidos como filiales de la NED en 1983 y afiliados a los partidos demócrata y republicano, respectivamente. Estos institu-

---

101 Para una discusión sobre el régimen de derechos humanos, véase Donnelly 1986. Desafortunadamente, Donnelly no considera el rol de las ONG en éste. Sobre ello, véase Sikkink 1997.

102 Jason 1992, 1802 .

103 International Human Rights Law Group y Washington Office on Latin America 1985.

tos —el NDI de manera más agresiva— han sido muy activos en la observación de elecciones por todo el mundo.

Asimismo, y a pesar de tener vínculos manifiestos con el gobierno de Estados Unidos, el Centro Carter es una organización no gubernamental creada en 1982. Dirigido por el ex presidente Jimmy Carter, el Centro organizó en 1986 la Conferencia sobre Democracia en las Américas, a la que asistieron renombrados políticos de todo el continente. Como resultado de la conferencia, 12 jefes de gobierno (anteriores y actuales) de las Américas crearon el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente, el cual tendría su sede en el Centro Carter.[104] El personal del centro, y el presidente Carter en particular, se convirtieron en el núcleo del Consejo. Entre los objetivos fundacionales de éste se encontraban "promover transiciones democráticas multilaterales y reforzar la consolidación de democracias nuevas y re-emergentes en la región".[105] Su primera misión de observación de una elección fue en 1987, por solicitud del gobierno transitorio de Haití. Anteriormente, ese mismo año, el NDI-NRI había enviado una misión conjunta, de la cual formó parte Larry Garber del *Law Group*, para observar el referendo constitucional.

Las ONGI han contribuido de manera positiva al éxito de casos que probaron ser cruciales para la institucionalización de la observación electoral. Así, por ejemplo, el Centro Carter desempeñó un papel fundamental en la elección nicaragüense de 1990. El ex presidente Carter actuó como mediador entre el gobierno sandinista y la oposición para solucionar algunos problemas surgidos en el proceso electoral, y presionó para que se organizaran conteos rápidos.[106] Por otra parte, miembros prominentes de las ONGI, tales como Garber, se unieron al equipo de la OEA en Nicaragua. Garber, quien como indiqué anteriormente escribió las directivas del *Law Group*, también elaboró la "Guía para Observadores de la OEA" utilizada por la organización regional en Nicaragua.[107] Las ONGI contribuyeron a crear la sinergia que volvió posible la participación informal inicial de las OIG en la observación electoral. Por lo tanto, no resulta sorprendente que cuando surgió en la ONU la idea de crear una unidad electoral especializada, ésta fue bien recibida por las ONGI.[108]

---

104 Carter Center 1996.
105 Ibíd., 7.
106 Pastor 1990, 18-9.
107 Jason 1992, 1817.
108 Ibíd., 1841.

Las ONGI también han contribuido a la aparición y consolidación de una red internacional de observación electoral.[109] Como muestra de ello, el ejemplo establecido por Estados Unidos y las redes de ONG apoyadas por éste en el campo del monitoreo de elecciones contribuyó considerablemente a la aparición de una fuerte red de este tipo en México.[110] Pero una vez más: las ONG de Estados Unidos no son entidades todopoderosas que por su mera presencia en el Estado destino hacen posible la aparición de una fuerte red de observación. Se requieren dos sociedades civiles bien desarrolladas para crear una OIE efectiva en un país. En este sentido, la interacción entre los observadores domésticos y extranjeros en Haití en 1987 es muy diferente a la de Chile en 1988 o a la de México en 1994, debido que el primer país carece de la sociedad civil consolidada que los otros dos poseen.[111]

Fue así que la estructura constitucional creada por la práctica del Estado hizo posible la aparición de esta red de ONGI. Debido a que las ONGI tienen intereses e identidades muy diferentes a los de los Estados o las OIG, la aparición de una TAN de la OIE basada en las ONGI en el hemisferio en los años 80 dio lugar a una dinámica muy interesante en esta arena. De ese modo, han existido ocasiones en las cuales las OIG no han estado presentes en algunos procesos electorales (ya sea porque rechazaron enviar una misión o porque no fueron invitadas por el gobierno nacional) que sí fueron observados por las ONGI. En las Américas, lo anterior sucedió en Haití en 1987, en Chile en 1988 y en Panamá en 1989.[112] El trabajo de las ONGI durante los años 80 se puede considerar, por lo tanto, como una segunda fase en la historia de la OIE en el continente, una fase en la cual la observación de elecciones se volvió mucho más sustancial, pues los equipos enviados por las ONGI tendieron a realizar un trabajo mucho más exhaustivo que las delegaciones simbólicas tradicionalmente enviadas por la OEA. Las ONGI, sin embargo, se basaron en el precedente de los discursos y prácticas estatales que se dieron dentro de la OEA —y de manera más general, en la IHO como estructura constitucional.

---

109 Keck y Sikkink 1998, 24. Veáse también Sikkink 1993.

110 Entrevista con Robert Pastor, Atlanta, Georgia, 5 de septiembre del 2000; y con Sergio Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo del 2002.

111 Entrevista con Sergio Aguayo, ex director de Alianza Cívica, Ciudad de México, 16 de agosto del 2000.

112 Jason 1992, 1843.

V. La convergencia de las OIG y las ONGI: se consolida la TAN de la OIE

La tercera fase comenzó en 1989-1990 cuando las ONGI, la OEA y la ONU convergieron en su actividad de OIE —consolidando así la TAN de la OIE— en el proceso electoral nicaragüense de 1990. Más de dos mil observadores extranjeros acreditados, de más de doscientas organizaciones, estaban presentes en Nicaragua el día de la elección. La ONU y la OEA establecieron las misiones de observación electorales más grandes y más exhaustivas de la historia en un país soberano. Tan sólo el equipo de la OEA estaba compuesto por 433 observadores. Como señalé anteriormente, el final de la Guerra Fría y la ola continua de transiciones democráticas en América Latina revigorizaron a la OEA. En este nuevo contexto, la promoción de la democracia se convirtió en un objetivo central de la organización, tanto en el discurso como en la práctica.

Así, en noviembre de 1989, antes de que terminara el proceso electoral en Nicaragua, la Asamblea General de la OEA recomendó enviar misiones de observación a los Estados miembros que lo solicitaran.[113] Siete meses después, durante la Octava Sesión Plenaria, la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución que llama a la creación de la "Unidad para el Desarrollo Democrático" para "responder puntualmente y con eficacia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoría o ayuda para preservar o consolidar sus instituciones políticas y procedimientos democráticos".[114] Significativamente, la resolución señala "con aprecio" el papel que la OEA desempeñó en la aún reciente experiencia nicaragüense. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), como finalmente fue nombrada, se creó en octubre de 1990.

Además, el 4 de junio de 1991, en la sesión ordinaria de la 21ra Asamblea General de la OEA, los ministros de asuntos exteriores del organismo regional emitieron la declaración Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano. Señalando que el final de la Guerra Fría había traído "nuevas oportunidades y responsabilidades", los Estados miembros renovaron y ampliaron su compromiso con la promoción y la defensa de la democracia representativa y los derechos humanos. Yendo más allá, al día

---

113 AG/RES. 993, XIX-0/89.
114 AG/RES. 1063, XX-0/90.

siguiente la organización aprobó la Resolución 1080, a través de la cual se crea un mecanismo para reaccionar "ante una abrupta o irregular interrupción del proceso político democrático institucional" en cualquier Estado miembro.[115] Como indicara Domingo Acevedo, con el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080 "por primera vez una organización internacional ha dispuesto explícitamente que los gobiernos serán responsables, ante la comunidad regional, de rendir cuentas... por los medios utilizados para tomar y asegurar el poder".[116]

El 30 de septiembre del mismo año en que fue creado, el innovador mecanismo fue activado por las fuerzas militares que expulsaron al presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide. La OEA actuó y tomó varias medidas de aislamiento contra la Junta. Posteriormente, cuando el 5 de abril de 1992 el presidente peruano Alberto Fujimori perpetró lo que significó un autogolpe, el mecanismo establecido en la Resolución 1080 fue activado por segunda ocasión. La presión internacional forzó a Fujimori a asistir a la reunión de la Organización en Barbados al mes siguiente, así como a aceptar medidas específicas para restaurar la democracia en su país.[117] A partir de ese momento, la OEA se convirtió en un integrante permanente de los procesos electorales peruanos,

---

115 AG/RES. 1080, XXI-0/91.

116 Acevedo 1993, 141. Enfatizando esta tendencia, en diciembre de 1992 la Asamblea General de la OEA aprobó el Protocolo de Washington, una enmienda a la Carta de la OEA. El protocolo establece que un Estado "cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido" de su participación en la organización regional por el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros. Entró en vigor en octubre de 1997 (Schnably 2000, 163). De modo similar, cuatro años después, en la Tercera Cumbre de las Américas en la ciudad de Quebec, los líderes estatales adoptaron una Cláusula Democrática que establece que "cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas". De esta reunión también surgió la Carta Democrática Interamericana, que prácticamente reemplaza a la Resolución 1080. Fue adoptada el 11 de septiembre del 2001 en Lima, Perú. Como Heraldo Muñoz ha señalado, "el gran mérito de la Carta Democrática Interamericana es que ha consolidado las resoluciones, declaraciones y modificaciones de la Carta de la OEA que constituían los fundamentos democráticos y la *raison d'etre* de la Organización en un único texto. Ha institucionalizado entonces el compromiso político y jurídico de los Estados miembros para el mantenimiento y defensa de los regímenes democráticos ('The Right to Democracy in the Americas: From the Commitment of Santiago to the Democratic Charter', 2002 www.upd.oas.org)". De forma acorde, el Artículo 1 establece que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla". Aún más, en el Artículo 3, la Carta define cuáles son los principales elementos de un régimen democrático: "son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos". Significativamente, la propuesta inicial para el nuevo documento vino del gobierno de transición que estuvo instalado en Perú en el período posterior al colapso del régimen de Fujimori, a finales del año 2000.

117 Degregori 2001, 47.

desplegando una misión activista sin precedentes en el año 2000 —y con el presidente peruano elogiando al organismo regional por "respeta[r] el principio de no intervención".[118]

El tránsito de la primera a la tercera fase no fue lineal ni careció de obstáculos; no hubo "etapas preestablecidas" ni un sentido unidireccional del progreso que condujeran a una condición "definitiva". El hecho de que algunos países dentro del hemisferio comenzaran a solicitar observadores internacionales no implicó un consenso alrededor de esta cuestión. México, por ejemplo, se opuso constantemente a los observadores internacionales hasta que finalmente los aceptó en 1994. Además, el inicio de la participación de las ONGI a principios de los años 80 no fue una coincidencia fortuita. La reticencia de la OEA a tomar cualquier acción significativa en defensa de la democracia en los años 70 y principios de los años 80 no era "el resultado de una falta de autoridad legal para actuar", como señaló el antiguo ministro costarricense de Asuntos Exteriores Carlos Facio.[119]

Por lo tanto, las ONGI se involucraron en la OIE para llenar un hueco. Por otra parte, la entrada en escena de las ONGI de OIE tiene relación, en términos generales, con la ola de transiciones democráticas que comenzó a finales de los años 70 en América Latina. De ese modo, en 1978 la oposición asumió el control pacífico en República Dominicana; al año siguiente se inauguró la presidencia de un líder elegido democráticamente en Ecuador; en 1980 Fernando Belaúnde llegó al poder a través del voto popular en Perú; Argentina puso fin a ocho años de gobierno militar en 1984 y Brasil inauguró su primera administración civil en dos décadas en enero de 1985. Parece que se estaba produciendo algo más que una mera afinidad electoral entre la ola de transiciones democráticas y la aparición de las ONGI dedicadas a la OIE.

De hecho, la interacción hemisférica había creado el marco normativo que volvió posible cierta clase de intervención real para defender la democracia. Así, la práctica anterior de la OEA pudo haber sido una condición *necesaria* pero no suficiente para la aparición de las ONGI de OIE.[120] Esta aparición ocurrió en un ambiente en el cual los decadentes gobiernos autoritarios de muchos Estados latinoamericanos eran abiertamente hostiles a estas ONGI, no sólo porque consideraban sus actividades como una interferencia indebida en sus asuntos

---

118 *Público*, 8 de junio de 2000, 32.
119 Acevedo 1993, 121.
120 Sikkink 1993, 170.

domésticos, sino también porque su práctica no fue sancionada por una OIG. Como señalara alguna vez Michel Foucault, "los pueblos saben lo que hacen; con frecuencia saben por qué hacen lo que hacen; pero lo que no saben es qué hace lo que ellos hacen".[121] La aparición involuntaria, desde el punto de vista de los Estados, de una red de ONGI involucrada en la OIE contribuyó así a la redefinición parcial de los intereses nacionales de estos Estados. Una redefinición que finalmente condujo a la convergencia de la tercera fase.

Por lo tanto, además de la aparición de la OIE en las Américas —el cual es mi punto de partida— han habido dos innovaciones importantes en la estructura constitucional representada por la IHO. La primera llegó con la participación de las ONG y, principalmente, de las ONGI. Esta innovación no se refiere al comportamiento del Estado en sí mismo, sino al mero conjunto de actores involucrados en la OIE. Para los Estados de las Américas este hecho significó dos cosas: la llegada inesperada de un nuevo jugador y un cambio en la naturaleza de la OIE —lo que la llevaría a dejar de ser una práctica meramente simbólica.

La segunda innovación en la estructura constitucional fue la internalización, por parte de los Estados del hemisferio, de este concepto renovado y revigorizado de la OIE. En ese momento cambió el nombre del juego y los Estados se convirtieron en socios de las ONGI. La OIE no sólo se convertía en "el único juego en el hemisferio", sino que los Estados dejaron de ser los únicos jugadores legítimos. La normalización de la OIE en esta tercera fase trajo consigo un verdadero cambio en la identidad y los intereses del Estado, así como una redefinición concomitante de la soberanía (véase la tabla 2.1).

TABLA 2.1: *Evolución de la OIE en las Américas*

Fase	Actores	Países
Primera	OEA	Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua…
Segunda	OEA, ONG, ONGI	Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Chile, Granada, Haití, Uruguay
Tercera	OEA, ONU, ONG, ONGI	Colombia, Haití, Nicaragua, México, Perú, Estados Unidos, Venezuela…

[121] Citado en Guzzini 1993, 474.

VI. Indagando sobre la OIE: consideraciones metodológicas

Como mencioné en el capítulo introductorio, utilizo cuatro ejemplos de OIE como mis casos de estudio: Chile en 1988, Nicaragua en 1990, México en 1994 y Perú en 2000. El primero fue un hito en la OIE realizada por ONGI, en el cual actores no estatales desafiaron abiertamente a un régimen autoritario. El segundo caso representa la transición a la fase en la cual las ONGI, los Estados y las OIG comenzaron a actuar de manera simultánea. El tercer caso, México en el año de 1994, es importante porque demuestra la manera en la que uno de los Estados más importantes y más nacionalistas del hemisferio, que tradicionalmente se había opuesto a la OIE, finalmente aceptó esta práctica en su propio territorio. Por último, el caso peruano ilustra, como sugerí antes, la normalización de la OIE, así como la nueva idea de la soberanía y de los intereses del Estado.

Durante el período en el que tuvieron lugar mis cuatro casos de estudio, la Guerra Fría pasó de ser un elemento generalizado a ser un mero hecho histórico.[122] Por lo tanto, debe ocupar un lugar prominente en mi narrativa. Siguiendo a Alastair Johnston, concibo la Guerra Fría, como señalé anteriormente, como una variable estructural interventora. Siguiendo a John Hobson, con el término variable interventora me refiero a "una 'contingencia' que se agrega a la variable causal básica" —en mi caso la IHO.[123] Es decir, dada la existencia de la IHO en las Américas, el surgimiento de la OIE fue posible no necesariamente gracias a la presencia de la Guerra Fría.[124] En el trabajo de Johnston, la cultura estratégica es una estructura normativa profundamente arraigada que funciona a nivel de las unidades (es decir, los Estados), y que sirve como constante ideacional. Para vincular su concepto de la segunda imagen al sistema internacional, Johnston postula la existencia de una variable estructural interventora: el ambiente material. Puesto que la constante ideacional, en su caso la cultura estratégica, da significado a la variable estructural interventora, ésta última sirve sólo como causa inmediata de los cambios, pero no como factor explicativo definitivo. Ese trabajo lo realizan los factores culturales. En mi caso, puesto que los cambios en las capacidades materiales son marginales para explicar la aparición de la OIE,

---

122 Aunque algunos sitúan su fin en 1985 (con el ascenso de Mijaíl Gorbachov al poder), para 1990 la Guerra Fría definitivamente ya había terminado (Wohlforth 1994/5, 101).

123 Hobson 2000, 11.

124 Audi 1995, 158.

sustituyo la estructura material como variable interventora por lo que considero una estructura normativa de segundo orden: la Guerra Fría. De ese modo, los cambios en la IHO como estructura constitucional (o constante ideacional) se deben a los cambios en la Guerra Fría como variable estructural interventora normativa de segundo orden.[125] No obstante, y contra Waltz, la IHO como constante ideacional que creó una clase particular de anarquía en el hemisferio occidental no desaparece del análisis, ya que ésta le imbuyó a la variable interventora el significado.

Pero tanto la IHO como la Guerra Fría fueron promulgados por, y se adaptaron a, estructuras domésticas específicas. La estructura doméstica desempeña a nivel de la unidad un papel análogo al de la IHO a nivel hemisférico: modela y da significado a las relaciones Estado-sociedad. Por supuesto, existe una variedad de estructuras domésticas, cada una modelando una interacción social a nivel doméstico de una forma particular. Por consiguiente, recurriendo a una rica agenda de dos décadas de investigación estructural doméstica dentro de la literatura de RI, Thomas Risse-Kappen distingue seis tipos ideales de estructuras domésticas, entre ellas la controlada por el Estado, la corporativista y la dominada por la sociedad.[126] Debido a que cada tipo de estructura doméstica expresa la idiosincrasia del Estado-nación en cuestión, ello condiciona las particularidades que la OIE adquiere en ella. Un análisis exhaustivo de este proceso sería el tema de un trabajo sobre estudios de área o sobre política comparada, no de uno sobre RI como éste.[127] Pero considerado desde la perspectiva de la teoría de RI, la estructura doméstica y las especificidades que la OIE pudiera adoptar en ella se ven diferentes. Desde este punto de vista, la estructura doméstica podría considerarse como una variable interventora de segunda imagen, vinculando la política doméstica con la internacional.[128] Interventora porque, desde una perspectiva sistémica, el tipo de estructura doméstica es contingente. Por ejemplo, es posible (aunque no necesario) que para que la OIE surgiera, lo tuviera que

---

125 De manera interesante, la visión de Johnston de la cultura parece limitada a la lógica de la pertinencia: "los patrones culturales y los patrones de comportamiento no son la misma cosa. En tanto que la cultura afecta el comportamiento, lo hace al presentar opciones limitadas y al afectar la manera en la que los miembros de estas culturas aprenden de la interacción con el entorno (Johnston 1995, 35); Asumo… que la cultura estratégica… es, como la cultura, un medio ideacional que limita las elecciones conductuales (Ibíd., 36)… Al menos debemos demostrar que la cultura estratégica primero limita de alguna forma las opciones consideradas (Ibíd., 37)". Johnston, por tanto, no toma en cuenta los efectos positivos, generadores, de la cultura.

126 Risse-Kappen 1995, 23-4.

127 Aunque los límites entre estas dos disciplinas se están volviendo cada vez más borrosos. Cf. Green 2002.

128 Evangelista 1997, 210-ff.

haber hecho en estructuras controladas por el Estado y corporativistas, como se podrá apreciar en los capítulos siguientes. Pero dado que estudio, caso por caso, la manera en la que surgió en cuatro países la actual OIE, debo revisar a detalle sus estructuras domésticas. Es aquí, en resumidas cuentas, donde se libró la mayor parte de la batalla contra la cabeza de hidra de la OIE —incluso cuando no siempre estuvo relacionada de manera directa con su subtexto: la soberanía del Estado.[129] La estructura doméstica es, por tanto, una categoría fundamental para mi análisis. Además, la consideración cuidadosa de las estructuras domésticas debe ser útil para aclarar un poco un aspecto que a menudo resulta insuficiente en proyectos constructivistas como el mío: mostrar "la manera en la que las prácticas internacionales realmente dan forma a los intereses e identidades del Estado".[130]

Por consiguiente, este estudio tiene una naturaleza genealógica. Procedo por medio de un "protocolo explicativo narrativo", vinculando los acontecimientos que analizo con precursores concretos "que de manera más convincente tienen una relevancia causal dentro de la colectividad social" personificada por la IHO.[131] Mi punto de partida es el presente en el cual la OIE se ha convertido en algo ordinario. Sin embargo, como en cualquier genealogía, mi objetivo es "explicar la formación de este presente en términos de su pasado… para describir la manera en la que el presente se volvió lógicamente posible".[132] Además, al igual que las narrativas genealógicas, la mía es episódica, y se centra "sólo en aquellos aspectos del pasado que sean cruciales para nuestra idea de lo que se destaca como problemático en el presente".[133]

Aunque considero los cuatro episodios por separado, en realidad estoy estudiando un caso o proceso amplio dividido en varios casos. Por consiguiente, no presento sólo una observación, sino varias que están ligadas. En ese sentido, a la vez que trabajo en un caso, hago también un estudio comparativo. Puesto que estoy intentando discernir nuevos problemas generales, el mío es entonces un estudio de caso "heurístico"; deseo descubrir qué cambios en la estructura nor-

---

129 La soberanía estatal, después de todo, es lo que sucede mientras los estadistas y activistas están ocupados haciendo otros planes, tal como señalaran John Lennon y otros teóricos del *path dependence* (la historia, por ejemplo). Cf. Evans en Kohli *et al.* 1995, 7.

130 Evangelista 1997, 223. Véase además Checkel 1997; Checkel 1999; Cortell y Davis 2000.

131 Ruggie 1998, 861.

132 Bartelson 1995, 7-8.

133 Ibíd., 8.

mativa internacional volvieron posible la aparición de esta práctica.[134] Aunque mi variable dependiente es la "observación internacional de las elecciones" (y su redefinición concomitante de la soberanía), su manifestación varía en cada caso específico. Para vincular mis cuatro casos, hago las mismas preguntas generales —guiado por mi enfoque teórico— en cada uno de ellos. Estoy interesado tanto en las diferencias como en las semejanzas presentes en los cuatro casos. Es por ello que utilizo el método comparativo y el método de comparación estructurada o enfocada.[135]

Cada caso puede considerarse como una "unidad de observación" —como una categoría de datos que utilizo para la recolección y el análisis de estos. Por otra parte, la IHO como estructura constitucional es mi "unidad explicativa", es decir, la categoría teórica que utilizo para explicar el *patrón* observado: la aparición y normalización de la OIE.[136] El patrón general que surge con la OIE en las Américas debe ser entonces consistente con la estructura constitucional de la IHO mediada por la Guerra Fría (que es la razón por la cual concibo la Guerra Fría como una contingencia). Así, aunque mis unidades de observación son países específicos, mi unidad explicativa es sistémica.

Pretendo desarrollar una teoría constitutiva de la observación internacional de las elecciones. Ésa es la razón por la que investigo la estructura normativa que ha hecho posible esta práctica y el proceso a través del cual se generalizó en los años 90. Pero la relación entre la estructura normativa y la práctica real es conceptual, y no causal en el sentido de la ley de cobertura. Es decir, no concibo la estructura constitucional del sistema internacional y de la observación internacional de las elecciones como si existieran independientemente la una de la otra, como lo hacen la mayoría de los teóricos del positivismo cuando hablan de variables "dependientes" e "independientes". La práctica de la observación internacional de las elecciones no es anterior a, o independiente de, la estructura normativa; su relación es intrínseca. Al ocuparnos de investigaciones constitutivas como la mía, en las que intentamos "explicar las características de las cosas haciendo referencia a las estructuras en virtud de las cuales existen", la distinción entre variable independiente/dependiente no es muy útil.[137]

---

134 Eckstein 1975.
135 Alexander y McKeown 1985.
136 Ragin 1987, 8-9.
137 Wendt 1998, 105.

Esto no significa que no esté haciendo ciencia "normal". Trabajando dentro del marco del positivismo, sigo una estrategia "particularizadora" (en contraste con una "generalizadora"); es decir, intento explicar un resultado (la observación internacional de las elecciones) describiendo detalladamente los acontecimientos que condujeron a él. Siguiendo a Richard Miller y John Searle, concibo una causa como la condición o el antecedente necesario para provocar un acontecimiento, no como el activador en sí mismo.[138] Por supuesto, hay cierta superposición entre este enfoque y el causal más convencional. Sin embargo, no me baso en leyes rectoras (como lo hacen los principales positivistas), sino en las leyes de los componentes, las cuales no exigen conectar de manera inmediata el resultado final a las condiciones iniciales. Como plantea David Dessler, "al igual que cualquier explicación del positivismo, las descripciones reconstructivas explican demostrando que el acontecimiento en cuestión era de esperarse en las circunstancias en las cuales ocurrió".[139] Éste es el caso del tema que abordo. Es por ello que afirmé que había algo más profundo que una mera afinidad electiva entre la IHO y la OIE. Lo que existía era una adecuación en el nivel del significado.[140] Siguiendo a Weber, concibo la relación entre la práctica y la estructura normativa como de "causalidad adecuada"; este término, a diferencia de la afinidad electiva, implica causalidad, aunque en un contexto histórico-social. La descripción reconstructiva que presento está concebida precisamente para dilucidar de qué trayectoria histórica concreta surgió la OIE.

Reconozco que hablar sobre elaborar una teoría constitutiva mientras se identifican las variables dependientes e independientes pudiera parecer contradictorio, pero deseo poder abordar ambos lados del debate teórico (es decir, el racionalista y el post-positivista).[141] Para lograrlo, hago compromisos en ambos frentes, tales como hablar de "variables" al mismo tiempo en que trabajo con una definición minimalista de ellas.[142] De esta forma, queda claro que mi postura dentro del campo del constructivismo es, como señalé anteriormente, más cercana "a la corriente modernista" o convencional representada por el trabajo de autores tales como Peter Katzenstein, Friedrich Kratochwil, John G. Ruggie y Alexander Wendt, que al post-estructuralista de Richard Ashley, James Der

---

138 Miller 1987, 61-4; Searle 1995, 127-47.
139 Véase Dessler 1999.
140 Buss 1999.
141 Hollis y Smith 1990; Lapid 1989; Price y Reus Smit 1998.
142 Donde, por ejemplo, la variable dependiente se refiere simplemente al asunto a ser explicado —sin formular más afirmaciones ontológicas.

Derian, R. B. J. Walker y Cynthia Weber.[143] No pretendo negar las importantes contribuciones hechas por estos últimos estudiosos al actual debate en RI, mucho menos anularlas sugiriendo que su trabajo no es ciencia social. Lejos de eso: su posición relativista se pudiera incluso considerar como "ciencia social *por excelencia*".[144] Pero sólo este posicionamiento dentro del enfoque constructivista me permite hacer ciencia "normal" mientras que al mismo tiempo pongo en duda algunas de las premisas que han impregnado a gran parte de las RI. Por lo tanto, los elementos causales reconocibles en mi narrativa no realizan la mayor parte del trabajo explicativo, puesto que están, de hecho, subsumidos en mi argumento constitutivo más profundo. No creo del todo en la causalidad de la forma en que usualmente se entiende.[145]

Planteo que el cambio observado durante las cuatro décadas en la práctica de la OIE en el hemisferio se aprecia mejor como proceso de estructuración, en el cual los actores y la estructura interactúan y se reconstituyen entre sí. Por consiguiente, planteo que para finales del siglo XX ni los actores ni la estructura eran los mismos que a mediados del siglo. La estructura constitucional había cambiado en tanto que ahora había incorporado de manera más explícita un componente sobre el gobierno representativo unido a la noción de la soberanía del Estado; mientras que los actores, particularmente los Estados, eran diferentes en tanto que habían redefinido parcialmente su identidad y sus intereses. Un indicador de este cambio es el hecho de que al final del siglo tanto actores estatales como no estatales estaban involucrados, de manera constante y confortable, en una discusión sobre cuestiones referentes a la gobernanza doméstica en el marco de las normas internacionales. Las ONGI dedicadas a la OIE fueron quizá las más afectadas por este proceso, pues su propia existencia fue producto del mismo.

Así, los efectos permanentes que este proceso gradual tuvo en la política internacional fueron resultado de 1) una estructura en la cual los cambios de las capacidades materiales en la región estuvieron lejos de ser un factor explicativo significativo, y 2) de un proceso de interacción del Estado que produjo la coo-

---

143 Véase Hopf 1998.

144 Edwards, Ashmore y Potter 1995, 42.

145 El punto crucial tiene que ver con la naturaleza y el rol de las reglas constitutivas. Mientras que la mayoría de quienes practican la "ciencia normal" les niegan cualquier rol explicativo, algunos post-positivistas las ven como en conflicto inherente con las explicaciones causales. Mi argumento es que las reglas constitutivas conllevan explicaciones causales, aunque la causalidad en cuestión no es de un tipo convencional. Es importante recordar que, al menos desde Hume, hay más de un enfoque sobre la causalidad.

peración pero que no se basó en actores con intereses pre-sociales totalmente formados. Por lo tanto, es una estructura ideacionista y social, no material ni individualista, la que explica la aparición y consolidación de la OIE.

Conclusiones

El hecho de que la OIE apareciera primero en las Américas no fue accidental. Como he demostrado anteriormente, fue la estructura constitucional del continente lo que condujo a ello. Si no hubiese existido esta idea hemisférica, la OIE muy probablemente no habría surgido en el hemisferio occidental antes que en cualquier otro lugar. Esto no sugiere que sin la IHO la OIE nunca se habría dado en las Américas. Después de todo, los activistas, los Estados y las OIG en otras latitudes también adquirieron el hábito de observar las elecciones en los años 80. De la misma manera que la OIE se convirtió en un producto exportable del nuevo "sistema de intereses" (es decir, las Américas), también hubiera podido ser importado por esta región de haber surgido en cualquier otro lugar.

Pero no fue así, y ése es mi punto: la estructura constitucional particular que puede justificar la aparición de la OIE es la IHO, y ninguna otra. El hemisferio occidental era el único lugar donde no existía una "brecha ontológica" entre esta práctica y una estructura normativa más amplia. Una vez que surgió y se normalizó allí, la OIE comenzó su difusión mundial como norma internacional. Los primeros casos revisados en este capítulo constituyen por tanto los prolegómenos de la OIE moderna.

He planteado que un enfoque sensible tanto a la estructura histórica como a la normativa del (sub)sistema internacional es más adecuado para relatar el desarrollo de la OIE. Ésa es la razón por la que propongo una explicación constructivista genealógica. Sin embargo, también he afirmado que es importante enmarcar la cuestión de manera que sea asequible a otros enfoques, de lo contrario estaría sugiriendo un cierre teórico sobre cuestiones que acaban de comenzar a ser exploradas. No obstante, puesto que este capítulo fue concebido para continuar desarrollando mi perspectiva teórica utilizando la historia para el análisis y para presentar el contexto en el cual surgió la OIE moderna, no comparo los tres enfoques revisados en el capítulo anterior. Así, en el resto de este trabajo elaboro un protocolo explicativo narrativo de la OIE moderna. En el siguiente capítulo comienzo por revisar un caso fundacional: el plebiscito chileno de 1988.

3 El plebiscito chileno de 1988: el nacimiento de la red de OIE

En el plebiscito de Chile del 5 de octubre de 1988 hubo cerca de 400 observadores internacionales. El acontecimiento se llevó a cabo de acuerdo con la Constitución de 1980 creada por la Junta (cuyos miembros habían derrocado al gobierno democráticamente electo de Salvador Allende en 1973). De acuerdo con la nueva legislación, el General Augusto Pinochet fue nombrado presidente de la República para un período de ocho años, pero en algún momento antes de finalizar su mandato, el gobierno tenía la obligación de realizar un plebiscito en el cual se preguntaría al electorado si aceptaba o rechazaba a su candidato presidencial. Una victoria del "Sí" significaría entonces que el candidato del gobierno seguiría gobernando durante ocho años más, al final de los cuales se efectuarían elecciones con varios candidatos. Una victoria del "No", por otra parte, significaría que Pinochet permanecería en el cargo durante un año más y se le exigiría celebrar elecciones con varios candidatos noventa días antes de que terminara su período. Después de 15 años de gobierno militar era obvio que, como dijera el ministro del Interior del régimen, "las grandes fuerzas políticas mundiales se interesaban por el proceso chileno".[1] Pero era más que eso. Juan Ignacio García, jefe de la Oficina de Servicio Electoral en el momento del plebiscito, es más exacto en su juicio: "el caso chileno es emblemático en el sentido de ser el primer caso tan apoyado por observaciones internacionales".[2]

El amplio interés internacional en lo que se podría considerar un asunto doméstico contrasta con el aislamiento del régimen militar —Chile era considerado como un paria en la comunidad internacional. De este modo, por ejemplo, poco después del golpe una miríada de Estados rompió relaciones diplomáti-

---

1 Fernández 1997, 268.

2 Entrevista con Juan Ignacio García, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

cas con Chile,[3] y algunos años más tarde el dictador filipino Ferdinand Marcos, uno de los pocos líderes de Estado que mantenía buenas relaciones con el régimen militar (aparte de los líderes militares del Cono Sur), canceló una visita del presidente chileno a Manila cuando Pinochet ya se encontraba en el avión.[4] Asimismo, cuando los miembros del gabinete viajaban al extranjero, tenían que hacerlo con extrema discreción.[5]

La Junta, por supuesto, resentía ese trato. Así, después de que la ONU condenara en 1977 —por cuarto año consecutivo— las violaciones de los derechos humanos en Chile, Pinochet organizó una "consulta nacional" en la que preguntaba a los votantes que si "frente a la agresión internacional desatada en contra del gobierno de nuestra Patria" respaldaban "al Presidente Pinochet en su defensa a la dignidad de Chile", y que si a su vez reafirmaban "la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país".[6] Mientras que el gobierno chileno se sentía amenazado desde el exterior —por lo que recurría frecuentemente al artífice de la soberanía—, la oposición política veía en la comunidad internacional un aliado para restaurar la democracia y los derechos humanos en su país. Para la oposición, los derechos humanos y la democracia se encontraban por encima de la soberanía, al menos de la forma en la que el régimen la interpretaba. Como señaló Carlos Huneeus, académico y miembro del Comité Técnico por el No en la campaña del plebiscito de 1988, "se había internacionalizado la lucha contra la dictadura" desde mucho tiempo atrás. Asimismo, y en un tono más pragmático, apuntó que "habíamos ya asumido que sin apoyo internacional nosotros [la oposición] no llegábamos a ninguna parte".[7]

Pero debido a que al régimen de Pinochet le preocupaba su situación internacional, éste no negó la legitimidad del discurso de los derechos humanos.[8] Como ha señalado Forsythe, "en resumen, las élites latinas, no menos que las

---

3 Es revelador que, pasando por encima de su apreciada Doctrina Estrada, la cual establece la práctica de no-reconocimiento de gobiernos extranjeros por parte de México (porque juzgar la legitimidad de un gobierno nacional es considerado una forma indebida de intervencionismo en los asuntos domésticos de otros Estados), México rompió relaciones diplomáticas con Chile.

4 Cavallo, Salazar y Sepúlveda 2001, 383.

5 Lagos 1995, 59.

6 Intentando inducir el voto de una forma no tan sutil, la casilla para elegir "Sí" contenía la bandera chilena, mientras que la del "No" era sólo un recuadro en negro. Aylwin Azócar 1998, 142. Los resultados oficiales de la consulta fueron: 75 por ciento para el Sí, 23 por ciento para el No, y los restantes nulos y en blanco. Americas Watch Report 1988, 19.

7 Entrevista con Carlos Huneeus, Santiago de Chile, 3 de agosto de 2001.

8 Hawkins 2002.

élites norteamericanas, aceptaban la validez de los principios democráticos y de los derechos humanos".[9] Es por ello que justo después del golpe de septiembre de 1973 el régimen militar permitió una visita del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y más tarde, a mediados de los años 80, aceptó que la ONU enviara a un relator especial.[10] Había una especie de "esquizofrenia" en la manera en la que el gobierno chileno reconocía la legitimidad de los derechos humanos mientras que los violaba constantemente.[11] De ese modo, el régimen comenzó a jugar la carta de la soberanía al declarar que cualquier persona que denunciara la situación de los derechos humanos en Chile sería un traidor.[12] Ésa es la razón por la que en el momento en que apareció el asunto de los observadores extranjeros en 1988, el tema de la soberanía ya resultaba caduco. Como planteara Genaro Arriagada, portavoz de la Secretaría Ejecutiva del Comando por el No, "el tema de la soberanía está ya resuelto, porque se había planteado a propósito del tema de los derechos humanos. En consecuencia, el punto, la discusión en Chile, cuando llega esto... está como pasada de moda".[13]

Por consiguiente, para entender el significado de la OIE en Chile hay que remitirse a la prominencia de la IHO a principios de los años 80. Ello se debe a que el discurso sobre el gobierno representativo y los derechos humanos característico de la IHO era especialmente relevante en ese país. Así, por ejemplo, cuando en 1985 Fernando Volio, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, fue enviado por la ONU a Chile como relator de los derechos humanos, estableció una conexión directa entre la mejora de los derechos humanos y los pasos necesarios para la restauración de la democracia.[14] Como han señalado Kathryn Sikkink y Stephen Ropp, "las presiones de la red internacional y de otros procesos de socialización que acompañaban la tarea eran más amplios y contundentes con respecto a Chile que con cualquier otro país latinoamericano".[15]

Pero la investigación sobre la observación internacional del plebiscito de 1988 tiene relación también con el deshielo de la Guerra Fría justo en el momento en que tuvo lugar el proceso electoral, debido a que la desaparición

---

9 Forsythe 1991, 76.
10 Entrevista con Genaro Arriagada, portavoz de la Secretaría Ejecutiva del Comando por el No, Santiago de Chile, 9 de agosto del 2001.
11 Ropp y Sikkink 1999, 181.
12 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile 9, de agosto de 2001.
13 Ibíd.
14 Portales 1991, 258-9.
15 Ropp y Sikkink 1999, 175.

de la "amenaza" soviética tuvo un impacto definitivo en la política de Estados Unidos con respecto a Chile. El desvanecimiento de la Guerra Fría actuó como variable interventora en tanto volvió más aceptables los costos de un plebiscito relativamente libre y justo para Washington, así como para los intransigentes dentro del régimen chileno.

En tercer lugar, la investigación también necesita abordar la estructura doméstica chilena, puesto que filtró las presiones sistémicas ejercidas por la IHO y la Guerra Fría. La tradición democrática chilena es de importancia suprema al respecto. Como señala Darren Hawkins,

> en los países en los que las normas de los derechos humanos están establecidas de manera más firme, ya sea por el precedente histórico o por una difusión cada vez mayor a través de la sociedad civil, las élites autoritarias tienen mayor dificultad para evadir las presiones internacionales. Para demostrar su legitimidad, deben adoptar un discurso de derechos humanos y proclamar cierta adhesión a las normas de los derechos humanos en lugar de argumentar simplemente, como lo hacen muchos regímenes asiáticos, que las normas internacionales occidentalizadas no aplican.[16]

Como consecuencia, antes de profundizar en el tema de la observación internacional del plebiscito de 1988 en Chile, en la primera mitad de este capítulo abordo brevemente los elementos contextuales que acabo de mencionar: la IHO, esbozando el estado de relaciones interamericanas y sus principios asociados a mediados de los años 80; la Guerra Fría, considerándola sólo en la medida en que afectó al sistema interamericano, a las actividades de las ONGI y, más particularmente, a la política chilena; y la estructura doméstica de Chile, destacando sus características más sobresalientes y su desarrollo antes y después del golpe de 1973.

Una vez hecho esto, en la segunda mitad de este capítulo analizo el proceso que dio lugar a la masiva observación extranjera del plebiscito chileno de 1988. Aquí introduzco primero el contexto político que condujo al plebiscito, destacando la contribución de actores extranjeros, así como la respuesta del gobierno a la presencia de estos. En segundo lugar, analizo de manera más detallada el trabajo de las dos delegaciones de observadores extranjeros más influyentes enviadas a Chile: el *Law Group* y el NDI.

Este capítulo sirve para traer a colación tres planteamientos teóricos adelantados en los dos capítulos anteriores: que la IHO como estructura constitucional fue motivo suficiente para la aparición de la OIE moderna; que los activistas

---

[16] Hawkins 1997, 409.

de los derechos humanos que cooperaban internacionalmente contribuyeron de manera positiva al lanzamiento de la OIE a finales de los 80; y que la estructura doméstica en la cual tiene lugar la observación sirve como variable interventora de segunda imagen, vinculando la política doméstica y la internacional. Por lo tanto, este capítulo da seguimiento a parte del proceso mediante el cual las prácticas internacionales han dado forma a los intereses e identidades del Estado.

I. La IHO, la Guerra Fría y la estructura doméstica chilena

Como señalé en el capítulo dos, se presentó un doble movimiento en los años 80. Por un lado se encontraban la ola de transiciones democráticas en América Latina, el mayor énfasis en la democracia asentado en la Carta de la OEA y la "promoción de la democracia" incrustada en la política exterior de Washington; por el otro, el creciente deterioro de la relación entre Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos —con la consiguiente marginalización de la organización regional. Muchas razones sirven para explicar el creciente abismo entre Estados Unidos y sus vecinos latinoamericanos, pero la fundamental fue sin duda el impulso unilateral de la administración Reagan. De hecho, había una especie de correlación entre las buenas relaciones interamericanas y el activismo de la OEA.[17]

La guerra de las Malvinas en 1982 y la invasión de Estados Unidos a Granada en 1983 fueron dos claros ejemplos tanto de la dispensabilidad de la organización regional para el hegemón, así como del renovado unilateralismo de este último.[18] Así, la aparición a principios de los años 80 del Grupo Contadora, del Grupo de Apoyo y del Grupo de Río (todos excluyendo explícitamente a Estados Unidos y sus soluciones) proponiendo ideas para solucionar el embrollo de América Central, fue una evidencia adicional de la creciente futilidad de la OEA (en el capítulo siguiente me referiré con más detalle a Contadora y a la crisis centroamericana). De esa manera, la existencia misma de la OEA parecía estar en juego a mediados de los años 80.[19]

En este contexto, no resulta sorprendente que el ya mencionado entusiasmo democrático de la administración Reagan tuviera una naturaleza muy dudosa

---

17 Wilson 1989, 496.
18 Wilson y Dent 1995, 34.
19 Thérien, Fortman y Gosselin 1996, 215.

para los latinoamericanos. Además, el alarde de Reagan sobre la "promoción de la democracia" como parte fundamental de su política exterior despertaba sospechas no sólo en los estadistas del hemisferio, sino también en los activistas de los derechos humanos de Estados Unidos e incluso en los negociadores de la administración Carter en el Departamento de Estado.[20] Así, la nueva embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, criticó las "metas" de la administración anterior, tales como la promoción de los derechos humanos, por ser "abstractas".[21] Algunos años más tarde, un documento del Departamento de Estado se jactó incluso de que bajo la administración del presidente Reagan "el énfasis [había] cambiado [de los derechos humanos] hacia una política que defendía los valores más amplios de la democracia".[22] La administración Reagan convirtió a la democracia en la principal meta de su política latinoamericana.[23] Por supuesto, la manifiesta unilateralidad del nuevo discurso sirvió únicamente para aumentar la difundida sospecha de que Washington tenía una opinión meramente instrumentalista de la "promoción de la democracia".

Independientemente de los verdaderos motivos del instrumento preferido de la política exterior de la administración Reagan y de si traería consecuencias positivas o negativas para América Latina, el hecho es que había un nuevo ímpetu democrático en el subcontinente. América Central, una de las regiones más conflictivas del hemisferio, era una muestra viva de que las cosas en realidad estaban cambiando. Como señala Brian Loveman, en 1986 se presentó por "primera vez en la historia centroamericana el caso de que Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala habían elegido a gobiernos civiles al mismo tiempo".[24] En ese contexto, Chile se convirtió en una prueba crucial para "la política de promoción de la democracia" de la administración Reagan —la cual emitió en 1986 una declaración en la que planteaba su oposición a todas

---

20 Entrevista con Thomas Carothers, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001. Como Allen Weinstein, posterior presidente del Center for Democracy y quien fue el encargado del lanzamiento de NED, notara, "solía haber una gran discusión entre la gente de Carter y la gente de Reagan. La gente de Carter decía: 'no estás siendo fiel a la iniciativa de derechos humanos', mientras que la gente de Reagan respondía: 'no, estamos a favor de las instituciones democráticas, no sólo de los derechos humanos'. La gente de Carter volvía a señalar: 'no, estás en contra de los derechos humanos'". Entrevista con Allen Weinstein, Washington, D.C., 5 de diciembre de 2001.

21 Kirkpatrick 1981, 31.

22 United States Department of State 1987, 7.

23 Carothers 1991, 3.

24 Loveman 1994, 105. Esto no es afirmar que dichos países fueran democracias consolidadas en ese tiempo; varios de ellos terminarían con "democracias protegidas (Loveman 1994)", "democracias delegativas (O'Donnell 1994)" o alguna otra distorsión de una democracia (liberal).

las formas de dictadura, ya sean de izquierda o de derecha. El año anterior, el embajador Harry Barnes había llegado a Santiago expresando abiertamente sus simpatías hacia las fuerzas democráticas chilenas. Si Estados Unidos deseaba derrotar a los sandinistas en Nicaragua agitando la bandera de la democracia, no podía apoyar a un régimen no democrático en el Cono Sur. La designación de Barnes en Chile demostraría ser decisiva para ejercer con eficacia la presión de Estados Unidos a favor de la transición democrática, al punto que el régimen de Pinochet incluso consideró la posibilidad de declararlo persona *non grata*.[25] Parecía que la administración Reagan estaba mostrando, al menos en algunos frentes, cierta coherencia con respecto a su retórica, poniéndose así a tono con la tendencia de la región.

Además, junto con la ola de transiciones democráticas, tanto los actores estatales como los no estatales hicieron mayor énfasis en los derechos humanos. En un principio, los activistas de los derechos humanos en Estados Unidos no deseaban involucrarse en actividades de promoción de la democracia tales como la OIE. Para ellos "existía esa sensación del pecado original en la actividad de observación de elecciones", especialmente considerando la forma en que la administración Reagan la promovía.[26] Sin embargo, como señalé en el capítulo anterior, casi al mismo tiempo organizaciones como el *Law Group* comenzaron a observar elecciones. Había entonces dos clases de grupos involucrados en la OIE: organizaciones para la "democracia" (tales como el Centro Carter, el Centro para la Democracia, el NDI y el NRI) y grupos de derechos humanos. Por lo tanto, la presión de las ONGI sobre los dictadores que aún quedaban y sobre los líderes de las incipientes democracias fue creciendo. Indudablemente, esta presión externa —no estatal— fue un factor que contribuyó a la diseminación de la norma de los derechos humanos que tuvo lugar en el hemisferio a mediados de los años 80.[27] Como señalaran Ellen Lutz y Kathryn Sikkink, "los líderes de gobiernos autoritarios respondían a veces a estas presiones porque, como miembros de una sociedad de Estados internacional o regional, habían sido 'socializados' para preocuparse por lo que otros Estados piensan de ellos".[28]

Siendo Chile un modelo de Estado democrático y bien institucionalizado en las Américas (adelante hablaré más al respecto), la crítica extranjera a su

---

25 Fernández 1997, 247.
26 Entrevista con Carothers, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
27 Lutz y Sikkink 2000, 657.
28 Ibíd., 659.

sistema político sería con toda seguridad perjudicial para el régimen de Pinochet. Pero persistía el hecho de que el gobierno chileno era, en gran medida, un producto de la Guerra Fría. A menudo, Estados Unidos ponía el componente ostensiblemente más ideológico de su política de contención por encima del geopolítico —como ilustran las operaciones secretas que realizó para derrocar al gobierno de Allende en 1973.[29] El discurso anticomunista del régimen de Pinochet respondía así al propósito de legitimidad ante los ojos de Washington y de sus partidarios incondicionales. Por tanto, ganar la aprobación tácita de las administraciones de Nixon y Ford sirvió en primer lugar para mejorar el ostracismo al que de otra manera hubiera estado sometido el gobierno chileno por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional.

Además, a principios de los años 80, cuando cada vez era más evidente que la Unión Soviética perdía su molde como amenaza geopolítica, el componente ideológico de la Guerra Fría se hizo más visible.[30] Es decir, la ecuación "Guerra Fría = bipolaridad" propuesta generalmente por los realistas y por muchos hacedores de política de Estados Unidos, se volvía cada vez más insostenible (tal como lo fue en sus orígenes, puesto que la confrontación ideológica entre las dos superpotencias antecedió la distribución bipolar de capacidades).[31] La representación que hizo Reagan de la Unión Soviética como el "imperio del mal" sólo sirvió para destacar el fundamento ideacional de la Guerra Fría.

En el hemisferio occidental, la postulada lucha entre el "bien" y el "mal" tenía lugar en el istmo. Así, como plantea Robert Pastor, la administración Reagan "decidió enviar a los soviéticos la primera señal trazando una línea en América Central".[32] El *Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America* indica que la implicación del país en la región se justificaba en función de "preservar la autoridad moral de Estados Unidos".[33] El propio Reagan advirtió en ese entonces que si su país ignoraba "la malignidad en Nicaragua", ésta "se propagaría y se convertiría en una amenaza mortal para todo el Nuevo Mundo".[34]

---

29 Sobre los dos componentes de la política de contención, véase Van Evera 1990, 3. Digo "componente ostensiblemente más ideológico" porque el geopolítico era, en el fondo, también ideológico.

30 Bunce 1985.

31 Lebow 1994, 259. El hecho de que, como William Wohlforth (1994/5, 101) ha planteado, el realismo estructural intentó "explicar la Guerra Fría con referencia a la bipolaridad", sirve para ilustrar la insuficiencia de los enfoques que favorecen a los factores materiales *per se*.

32 Pastor 1987, 363.

33 Citado en Karl y Fagen 1986, 232.

34 Citado en Van Evera 1990, 44.

La OEA se convertiría así en una de las víctimas más visibles del unilateralismo mesiánico de la administración Reagan. Los Estados latinoamericanos comenzaron a reunirse en foros más pequeños para abordar los problemas de la región. El más notable e influyente fue el ya mencionado Grupo Contadora. Formado en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela, el Grupo Contadora (que recibió el nombre de la isla panameña en la cual se reunieron por primera vez sus miembros) presentó propuestas concretas para resolver la crisis centroamericana, las cuales estaban abiertamente en desacuerdo con las de Estados Unidos. Con la adición del Grupo de Apoyo de Lima y la subsecuente constitución del Grupo de los Ocho (o Grupo de Río de Janeiro), quedó claro que la brecha entre Estados Unidos y América Latina sólo se ampliaba. La voluntad política alrededor de la iniciativa de Contadora se convirtió en un baluarte para los Estados latinoamericanos en su lucha contra el unilateralismo de Washington (en el capítulo siguiente me referiré más detalladamente a Contadora).[35]

Pero si América Central se convirtió en el campo de batalla designado por Estados Unidos para la Guerra Fría en el continente, Sudamérica evolucionó para convertirse en un área de distensión a medida que las dictaduras militares comenzaron a caer a principios de los años 80. Así, aunque la administración Reagan originalmente abrazó a las dictaduras del Cono Sur, a finales de los 80 se distanciaba cada vez más de las pocas que aún quedaban, incluyendo la encabezada por el General Pinochet. No obstante, este distanciamiento no significaba que Washington recurriría a la organización regional para promover activamente las transiciones democráticas. Ni en lo más mínimo. En la ola democrática del hemisferio meridional, la OEA permaneció al margen. Con la excepción parcial de algunos países centroamericanos, las transiciones políticas en el hemisferio se presentaron sobre todo como asuntos de carácter doméstico; de manera similar, los conflictos entre Estados, tales como el del Canal de Beagle que involucró a Chile y Argentina, se dejaron a las partes implicadas. Como señalara Larman Wilson, "la práctica interamericana de 'intentar primero que la OEA' solucionara el conflicto que se dio desde los años 50 hasta los 70, ya había quedado atrás".[36] Ésa es la razón por la cual a finales de los años 80 muchos en el hemisferio estaban escribiendo réquiems por la organización.[37]

---

35 Pastor 1987, 382; Muñoz 1986, 149.
36 Wilson 1989, 484.
37 Bloomfield y Lowenthal 1990, 870; Wesson 1986.

La disminución de la estatura del organismo regional se convirtió en un arma de doble filo para el régimen chileno. Por un lado, significaba que las críticas provenientes de la organización ya no tendrían el peso que usualmente tenían. Pero por el otro, aumentó el aislamiento de Chile debido a que este país no contaba con suficientes foros alternativos dónde poder hacer oír su voz en la arena internacional. Además, el aislamiento diplomático era especialmente perjudicial a nivel doméstico, ya que tradicionalmente Chile se vanagloriaba de ser un Estado modelo en el hemisferio.

El ejemplo de Chile es importante ya que, como escribiera el ex presidente chileno Patricio Aylwin, la tradición democrática de su país había sido "justo motivo de orgullo nacional".[38] De hecho, la vida estable y democrática de Chile representó un caso excepcional en el contexto latinoamericano. Desde 1932, y hasta el golpe militar de 1973, Chile fue uno de los pocos Estados en la región que se las arregló para elegir democráticamente a sus líderes. Por lo tanto, con el advenimiento del régimen dictatorial, el país perdió no sólo prestigio internacional, sino también poder externo.[39] La duradera condición democrática del país austral se basaba en los tres pilares de su estructura doméstica: una activa sociedad civil, un sistema partidista bien definido y un Estado fuerte. A continuación analizo brevemente cada uno de ellos.

Chile históricamente ha contado con una sociedad civil grande y activa, incluso cuando no lo fuera del modo tradicional.[40] Es decir, durante la mayor parte de la vida democrática del país las organizaciones civiles han estado ligadas, si no subordinadas, a los partidos políticos. De este modo, la sociedad civil ha padecido de "insuficiente autonomía".[41] Paradójicamente, una vez que se instaló el régimen militar en 1973 y que se prohibieron los partidos políticos, prosperaron las organizaciones autónomas. Como planteara Philip Oxhorn, "antes del golpe militar, los partidos políticos dominaban todas las formas de movilización social en Chile. Para los sectores pobres de las zonas urbanas, esto generalmente resultó ser un impedimento para la creación de cualquier forma autónoma de organización, debido a que las organizaciones populares eran aplastadas rápidamente por estrechos intereses partidistas. El régimen militar cambió todo eso".[42]

---

38 Aylwin Azócar 1998, 9.
39 Portales 1991, 252, 254.
40 Tironi 1998, 44.
41 Garretón 1986, 97.
42 Oxhorn 1995, 3.

De manera interesante, lo que el régimen militar no pudo cambiar fue la profunda "tripolaridad" arraigada en el sistema partidista —el segundo pilar de la estructura doméstica de Chile.[43] Las divisiones políticas que dieron lugar a la consolidación de un partido conservador, uno de izquierda y uno del centro continuaron durante la dictadura de Pinochet. Así, al menos a nivel organizativo y electoral, los partidos políticos en Chile estuvieron en un estado latente durante 15 años. De ese modo, el sistema partidista de tres tercios volvió a surgir con fuerza —aun cuando estaba reconfigurado tácticamente— para la campaña del plebiscito de 1988.[44]

En la base tanto del sistema tripartidista como en el de la enérgica sociedad civil, yacía el tercer pilar de la tradición democrática de Chile: un Estado fuerte. Durante la mayor parte de su historia, desde que obtuviera su independencia de España en 1818, Chile ha tenido un Estado fuerte y centralizado, ubicado en el centro de la vida política y social. Como señala Manuel Garretón, "todas las organizaciones sociales tenían que funcionar a través del sistema partidista para acceder al instrumento de ordenamiento y redistribución: el Estado".[45] De hecho, la fortaleza de su Estado era para Chile una fuente de "elevado estatus y prestigio" en el hemisferio.[46] Sin embargo, su fuerza no ha sido absoluta o arbitraria. Al contrario. La fuerza del Estado en Chile se ha basado históricamente en el principio del derecho. El característico "Estado politizado" latinoamericano, en el cual "las instituciones políticas se consideran provisionales y se revisan instrumentalmente, no como elementos permanentes", no se materializó en el país austral.[47] En Chile había una profunda cultura legalista, lo que permitió el surgimiento de un Estado con fuertes bases constitucionales y republicanas.[48] Además, a diferencia de la mayoría de los otros países latinoamericanos, los militares en Chile no solían ser decisivos en la solución de las disputas por el poder.[49]

El "compromiso democrático" que surgió en los años 30, sin embargo, fue víctima de sus propias limitaciones a principios de la década de los 70.[50] Las crecientes demandas políticas y económicas dieron lugar a una "sobrecarga" que

---

43 Tironi 1998, 52.
44 Valenzuela 1990, 135.
45 Garretón 1986, 96.
46 Kacowicz 1998, 123.
47 Chalmers 1977.
48 Barros 2002, 221; Godoy Arcaya 1990.
49 Oxhorn 1995, 37-9.
50 Tironi 1998, 56.

el sistema no pudo procesar.[51] A finales de los años 60, la estructura doméstica de Chile se podía caracterizar, según las palabras de Risse-Kappen, como estancada. A pesar de que sus instituciones políticas seguían siendo centralizadas y de que su sociedad se mantenía fuerte, las redes políticas, es decir, los vínculos "entre el Estado y la sociedad y las normas que regulaban los procesos de construcción de coaliciones",[52] se habían polarizado considerablemente.[53]

Las estructuras domésticas "estancadas", como las define Risse-Kappen, "se caracterizan por tener Estados comparativamente fuertes, que hacen frente a las organizaciones sociales en un sistema y en una cultura política altamente polarizados enfatizando la negociación distribucional. En este tipo de sistema es poco probable que se resuelvan los conflictos sociales y políticos entre los actores principales; se espera que ocurran con frecuencia bloqueos en las decisiones".[54] Esto realmente describe la situación de Chile en el crepúsculo del compromiso democrático. Así, por ejemplo, el gobierno de Salvador Allende, elegido en 1970 con el 36.2 por ciento del voto popular, carecía de mayoría en el Congreso. En su discurso presidencial en 1973, Allende se quejó de que el escrutinio al que su gobierno era sometido por el poder legislativo era de "una intensidad sin precedentes".[55] Así, no es de sorprender que su administración recurriera a una miríada de malabares legales con el fin de pasar por alto al Congreso. Tres meses antes del golpe, la Cámara de Representantes, controlada por la oposición, aprobó una resolución llamando inconstitucional al gobierno de Allende.[56]

Ese fue el contexto en donde ocurrió el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. Sin embargo, el derrocamiento chileno no fue un simple golpe de Estado como los que eran comunes en el resto de América Latina. Era un signo de la situación en la que se encontraba la estructura doméstica chilena. Como planteara Arriagada, "la democracia chilena no fue quebrada por un complot de los uniformados, ni fue la aspiración de ellos de asirse con el poder el motivo central del pronunciamiento. La democracia [en Chile] venía malherida desde antes".[57] De manera similar, Oscar Godoy ha señalado que "fueron males de las

---

51 Schamis 1991, 214; Tironi 1998, 55.
52 Risse-Kappen 1995, 22.
53 Stepan 1978, 107.
54 Risse-Kappen 1995, 24.
55 Citado en Godoy Arcaya 1990, 22.
56 Tironi 1998, 58.
57 Arriagada 1998, 32.

instituciones políticas democráticas los que nos condujeron al quiebre de la democracia [en 1973]".[58]

El régimen militar marcó una era sin precedentes en la historia de Chile. Aunque al principio parecía simplemente ser reactivo, al inicio de su cuarto año comenzó a mostrar un proyecto transformador de largo plazo.[59] Así, en su famoso "discurso de Chacarillas" del 9 de julio de 1977, Pinochet fijó como objetivo nacional la construcción de un nuevo régimen político. La "nueva democracia" que Pinochet prometió debía ser, según sus palabras, "autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social [sic]".[60]

La ruta política anunciada en Chacarillas culminó en 1980-1981. El 11 de septiembre de 1980, para conmemorar el séptimo aniversario de su inauguración, el régimen militar organizó un plebiscito sobre una nueva constitución. El plebiscito era una burla —como sugiere el hecho de que no existía ningún registro electoral.[61] Sin embargo, seis meses después, en marzo de 1981, se ratificó la nueva constitución. Estos dos acontecimientos, el plebiscito y la promulgación de la constitución, como señalara Garretón, "marcaron un punto álgido en la institucionalización del régimen político de Pinochet".[62]

Como se esperaba, la Constitución de 1980 no era liberal ni democrática. Más bien era la consumación del proyecto de la "democracia protegida" de Pinochet.[63] Se otorgó a las fuerzas armadas un papel tutelar en los asuntos políticos del país, se redujeron los poderes parlamentarios y se denegó el pluralismo ideológico.[64] También se otorgó a Pinochet el derecho a permanecer como comandante del ejército durante ocho años después de finalizado su primer período. Por otra parte, la nueva constitución estaba acompañada de 29 artículos transitorios que empeoraron la situación establecida en la ley fundamental. El Artículo transitorio 14, por ejemplo, asignó la presidencia del país *ad nominem* al establecer que "continuará como Presidente de la República el actual Presidente, General del Ejército don Augusto Pinochet Ugarte" hasta 1989.[65] Además, se otorgó al

---

58 Godoy Arcaya 1990, 12.
59 Garretón 1986, 106; Garretón 1989, 204.
60 Citado en Aylwin Azócar 1998, 137.
61 El gobierno había quemado los registros electorales en julio de 1974 (Arriagada 1998, 110; Aylwin Azócar 1998, 75). En efecto, dos miembros de la Junta luego reconocerían que ni el plebiscito de 1978 ni el de 1980 cumplieron con los estándares tradicionales chilenos. Americas Watch Report 1988, 15.
62 Garretón 1986, 111.
63 Barros 2002, 217.
64 Aylwin Azócar 1998, 184-6; Garretón 1990, 212.
65 Arriagada 1998, 117.

General Pinochet el derecho, durante los próximos ocho años, de "designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país".[66] Sin embargo, la nueva constitución no hizo del régimen militar uno legítimo.[67]

No obstante, lo que hizo la Constitución de 1980 fue fijar un cronograma que eventualmente conduciría a un régimen democrático (aunque por supuesto el punto final no estaba garantizado por la constitución). De ese modo, como he señalado, la nueva legislación cedió la presidencia a Pinochet durante un período de ocho años. Pero dentro de los noventa días previos al fin de su mandato, se pedía al General que convocara a un plebiscito en el cual se solicitaría a los votantes aceptar o rechazar a un candidato del gobierno (que resultaba ser el propio Pinochet). Si el candidato del régimen ganaba, sería presidente durante un período de ocho años; si perdía, entonces Pinochet permanecería en el cargo un año más, al final del cual se celebrarían elecciones multipartidistas.

En el momento en el que tuvo lugar el plebiscito, la estructura doméstica de Chile se podría caracterizar, de nuevo según Risse-Kappen, como cercana a aquellas controladas por el Estado. En ellas, la estructura política está muy centralizada y el poder ejecutivo es fuerte, mientras que la sociedad es relativamente débil a causa de "la ausencia en las redes políticas de organizaciones intermedias fuertes".[68] Digo que la estructura doméstica de Chile se desarrolló hacia una del tipo controlada por el Estado porque no se ajusta totalmente al tipo ideal. Una diferencia fundamental en este sentido es que las estructuras controladas por el Estado generalmente poseen una sociedad más débil que la de Chile donde, como he señalado, la organización social seguía siendo fuerte pero orientada desde la arena política a la social. Además, las instituciones políticas en Chile respondían más, a su modo, a un orden legalista que en aquellas donde las estructuras domésticas son controladas por el Estado.

Además de fijar un cronograma para el régimen militar, la nueva constitución estableció también nuevos principios fundacionales. La Constitución de 1980 se convirtió en una de las cuatro características distintivas del régimen militar chileno, pues vino a simbolizar el legado de los militares.[69] Ésa es quizá la razón por la cual el régimen militar la seguiría tan religiosamente durante la siguiente década. Como planteara Eugenio Tironi, un académico y activista

---

66 Ibíd., 119.

67 De forma significativa, incluso en las circunstancias adversas en que se encontraban, las fuerzas de la oposición lograron obtener el 30 por ciento de los votos por la opción "No". Aylwin Azócar 1998, 183.

68 Risse-Kappen 1995, 23.

69 Oxhorn 1995, 246.

político que se opuso el régimen militar y que más tarde formó parte de la administración Aylwin, "en todo momento, y aun cuando fuese impopular o tuviese efectos adversos sobre sus propios intereses, el general Pinochet ejecutó los pasos institucionales con los que su régimen se había comprometido, siguiendo en esto tanto la cultura legalista chilena como el sentido del honor propio de la formación militar".[70] De manera similar, Patricio Aylwin, portavoz del Comando por el No y sucesor de Pinochet como presidente de Chile, planteó que "el hecho de que el gobierno militar decidiera darse una institucionalidad jurídica que regulara su ejercicio fue un hecho trascendente. Esta es una característica muy chilena".[71]

Pero el aspecto normativo era apenas una de las características fundamentales que definían al régimen militar. La segunda era su distintiva ideología económica. El propósito de la nueva constitución era, de hecho, acentuar la diferencia entre la vida económica, la política y la social.[72] El régimen militar fue precursor de una ideología neoconservadora que tenía como uno de sus componentes básicos la línea más radical del liberalismo económico.[73] Los *Chicago boys*, un equipo de tecnócratas que realizaron las reformas estructurales de la economía chilena, se volvieron un icono de lo que vino a ser conocido popularmente como "neoliberalismo". De hecho, fueron los arquitectos del "milagro chileno". Los dogmas económicos individualistas y conservadores del régimen de Pinochet fueron una característica fundamental de la legitimación del nuevo orden jurídico. Como señalara el diario chileno El Mercurio pocos días después del plebiscito de 1980, "los políticos que permitieron o generaron el estado de cosas que llevó al fracaso de la democracia chilena fueron derrotados por la alianza entre militares y economistas".[74] La ideología económica del régimen militar chileno hizo que éste fuera especialmente querido por dos de los políticos más renombrados, conservadores e influyentes del mundo en ese entonces: Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

Además del ordenamiento jurídico y de la doctrina económica, un tercer elemento que definía al régimen militar en Chile era el nivel sin precedentes de concentración del poder en una sola persona. En efecto, después de ser for-

---

70 Tironi 1998, 93.
71 Aylwin Azócar 1995, 71.
72 Tironi 1998, 73.
73 Schamis 1991.
74 Citado en Arriagada 1998, 103.

malmente declarado Presidente de la República en 1974, Pinochet conservó el título de Comandante en Jefe del Ejército. Esto era inusual no sólo en un país con una fuerte tradición democrática como Chile, sino también en el marco de otras dictaduras militares en Sudamérica, donde el jefe de Estado no solía ser el jefe de las fuerzas armadas. No obstante, la dictadura de Pinochet no era un sultanato. Como señalara Huneeus, "en Chile hubo una marcada centralización de la autoridad y el poder, pero ello se dio en un orden institucional con un importante centro decisorio, la Junta de Gobierno, que se mantuvo como la autoridad superior del régimen y que pudo limitar en algunas ocasiones las ambiciones de Pinochet".[75]

La cuarta y última característica que distinguía al régimen militar en Chile era el uso generalizado de la coerción.[76] No es que otras dictaduras latinoamericanas no hayan recurrido de manera amplia a la fuerza bruta, sino que la de Pinochet se destacó por ello. Además, como indicara Tironi, "para los chilenos, la represión inmisericorde por parte del Estado era una experiencia completamente nueva".[77] La represión fue generalizada en la era militar. Al menos 3,000 personas murieron como víctimas de la violencia del Estado y las fuerzas de seguridad recurrían rutinariamente al uso de la tortura. [78] Así, por ejemplo, un informe de la OEA de 1985 observó que la tortura había sido "una política deliberada del Gobierno de Chile ejecutada durante todo el período que se inicia el 11 de setiembre [sic] de 1973".[79] O como escribiera un reporte de *Americas Watch* de 1988, "el gobierno de Augusto Pinochet ha practicado una gama enciclopédica de violaciones de los derechos humanos durante los últimos quince años".[80]

Además, el asesinato y la tortura no eran las únicas formas a través de las cuales el régimen militar violó constantemente los derechos humanos. Otra fue el exilio de disidentes —el régimen de Pinochet envió a más de 10,000 chilenos al extranjero.[81] Ilustrador en este sentido fue el exilio en 1976 de dos prominen-

---

75 Huneeus 2000, 135.
76 Arriagada 1998, 45; Huneeus 2000, 38.
77 Tironi 1998, 77.
78 Ésta es la cifra más aceptada en la actualidad. Véase Hawkins 2002, 2. De acuerdo con el Reporte Rettig, preparado por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y presentado por el presidente Patricio Aylwin en marzo de 1991, la cifra es 2025, de los cuales 957 corresponden a desaparecidos. Para un sumario, véase http://www.derechoschile.com/espanol/rettig.htm
79 Citado en Arriagada 1998, 67.
80 Americas Watch Report 1988, 1.
81 Valenzuela y Constable 1989, 130.

tes líderes de la oposición, por "constituir ambos un peligro para la seguridad interior del Estado", después de que enviaran una carta denunciando la situación de los derechos humanos en Chile a una reunión de la OEA que tenía lugar en Santiago.[82]

Pero el exilio de opositores políticos fue una herramienta que eventualmente tendría consecuencias negativas para el régimen militar. Como señalara Carlos Portales, "uno de los subproductos del exilio chileno fue la diversa y fluida calidad de los contactos personales que los líderes de la oposición desarrollaron con otras élites latinoamericanas y europeas".[83] La internacionalización de la causa de la oposición política chilena contrastó desde temprano con el aislamiento del régimen militar.[84] Fue el trabajo que los exiliados comenzaron en el exterior, prácticamente desde la llegada a sus nuevos países y conjuntamente con las ONG locales, lo que determinó la apresurada construcción de una red internacional para apoyar los derechos humanos en Chile. Así, como plantearan Ropp y Sikkink, "se puede decir que las redes chilenas casi 'inventaron' la característica del [efecto] boomerang" de las TAN.[85]

Un papel fundamental en el desarrollo de la red chilena de los derechos humanos lo desempeñó también la Iglesia Católica de ese país. Inmediatamente después del golpe de 1973, ésta se involucró en el Comité por la Paz, una organización de derechos humanos que funcionó hasta 1975. Posteriormente, la iglesia estableció la Vicaría de la Solidaridad, la cual se convirtió en punto focal para los activistas de los derechos humanos.[86] La iglesia se convirtió así en un "paraguas protector" para los activistas de los derechos humanos de varias convicciones políticas.[87] El ministro del Interior Sergio Fernández se refirió en una ocasión a la iglesia como "uno de los mayores obstáculos que enfrentaba el gobierno".[88] Además, como planteara Garretón, "la iglesia católica surgió como un sustituto de la arena política y como un actor que realizaba funciones adicionales de oposición".[89]

---

82 Aylwin Azócar 1998, 121; Ensalaco 2000, 117.
83 Portales 1991, 262.
84 Arriagada 1998, 220.
85 Ropp y Sikkink 1999, 176. Véase también Ensalaco 2000, 99, y Hawkins 2002.
86 Huneeus 2000, 256.
87 Oxhorn 1995, 11.
88 Citado en Lowden 1996, 118. Sobre el rol de la Iglesia Católica como fuerza de oposición al régimen militar, véase Lowden 1996.
89 Garretón 1990, 213.

De este modo, la iglesia se involucró también con organizaciones con una base popular.[90] Sin embargo, la mayor parte de estas organizaciones tenían base territorial, es decir, eran organizaciones centradas en poblaciones específicas. Y fue en esas poblaciones donde se organizó la intensa movilización social que tuvo lugar en el período 1983-1985. En el contexto de una severa crisis económica, como vemos reflejado, por ejemplo, en la caída de un 13.4 por ciento del producto interno bruto en 1982, se intensificó la protesta pública. Durante los tres años siguientes, la movilización social se convirtió en parte de la vida política chilena. Ello forzó al régimen a hacer algunas concesiones, tales como la designación como ministro del Interior, en agosto de 1983, de Sergio Onofre Jarpa, un veterano líder partidista cuyo perfil se diferenciaba del resto de los ministros del gabinete de Pinochet.[91]

Jarpa puso en práctica una política de apertura, comenzando por un "diálogo nacional" (mediado por el arzobispo de Santiago, Juan Francisco Fresno) con la oposición. No obstante, el diálogo no condujo a ninguna parte y Jarpa terminó renunciando en febrero de 1985. Más tarde, alrededor del momento en el que se descubrió un arsenal ligado al partido comunista en agosto de 1986, y en el que se realizara un atentado contra la vida del General Pinochet, el ciclo de protestas prácticamente llegó a su fin. El régimen endureció su posición, eventualmente recuperando la iniciativa política.[92] Sin embargo, las protestas iniciadas en 1983 habían puesto en movimiento un modesto período de liberalización que culminaría con el plebiscito del 5 octubre de 1988.[93] Después de haber descrito el estado de la IHO, de la Guerra Fría y de la estructura doméstica de Chile, que en conjunto entretejen el entorno normativo en el cual tuvo lugar el plebiscito de 1988, me referiré ahora a este último.

II. El plebiscito de 1988 como un acontecimiento internacional

La campaña para el plebiscito de 1988 comenzó el 30 de agosto. Ese día, el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas sostuvo una reunión para nominar al candidato del gobierno para el siguiente período presidencial de ocho años.

---

90 Entrevista con Monseñor Sergio Valech, de la Vicaría de la Solidaridad, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

91 Aylwin Azócar 1998, 234.

92 Oxhorn 1995, 78.

93 Portales 1991, 255.

Como era de esperarse, fue electo el General Augusto Pinochet. Ésa fue la tercera ocasión en la que el régimen militar recurriría a las urnas.[94] Esta vez, sin embargo, la naturaleza del proceso de votación fue sustancialmente diferente.[95]

Para comenzar, en esta ocasión el marco jurídico del proceso electoral fue establecido con suficiente antelación. Así, cuando los comandantes se reunieron para designar al candidato del gobierno, actuaban de acuerdo con el Artículo transitorio 27 de la Constitución de 1980. Este artículo establecía que los comandantes de las fuerzas armadas debían reunirse al menos 90 días antes del final del período de Pinochet (el 11 de marzo de 1989) para proponer al país a la persona que ocuparía el cargo de la presidencia para el siguiente período constitucional, a quien luego los ciudadanos podrían aceptar o rechazar en un plebiscito a efectuarse no antes de 30, y no después de 60 días a partir de la fecha en que se propuso el nombre del candidato. El plebiscito de 1988 se diferenció de los dos anteriores ejercicios de votación básicamente en cuanto a que éste sí contaba con un registro electoral.

Contrario a lo que pudiera parecer, la apertura del registro el 25 de febrero de 1987 demostró ser fundamental para el desarrollo del plebiscito. Digo contrario porque las condiciones no lucían muy prometedoras cuando se abrió de nuevo. De ese modo, por ejemplo, no fue muy estimulante el que Pinochet encabezara las listas electorales —recibiendo el registro electoral número uno debido a que fue el primer chileno en ir a las mesas de registro.[96] Como señalara Arriagada, "a los opositores ese símbolo les incomodaba: ese día, la historia electoral del país se reiniciaba con la inscripción de quien había ordenado quemar los registros electorales en 1974".[97] Además, a principios de 1987 los partidos de oposición no estaban a favor de participar en el plebiscito. En su lugar, llamaban a elecciones libres. Pero no fue sólo la oposición política la que rechazaba el plebiscito. Grandes sectores de la sociedad civil también estaban a favor de elecciones con varios candidatos. Así, por ejemplo, en marzo de 1987 un grupo de personalidades bien conocidas creó el Comité para Elecciones Libres (CEL). La oposición y los grupos de la sociedad civil empezaron a convocar a los ciudadanos a registrarse —independientemente de la naturaleza del acto de votación

---

94 Las otras dos ocasiones fueron la Consulta Nacional de 1978 y el plebiscito Constitucional de 1980.
95 Huneeus 2000, 560.
96 Cavallo, Salazar y Sepúlveda 2001, 756.
97 Arriagada 1998, 232.

que eventualmente tendría lugar. Las fuerzas de la oposición se fijaron una meta de seis millones de votantes registrados para el día de la elección.[98]

El esfuerzo más visible de convocatoria para el registro fue el realizado por la Cruzada para la Participación Ciudadana (CIVITAS). Creada en marzo de 1988 bajo la dirección de Mónica Jiménez, quien era integrante del CEL, CIVITAS era una fundación privada, no partidista y afiliada temporalmente a la Iglesia Católica. Su enfoque era doble: el registro de votantes y la educación cívica. No abogaba por una posición de "Sí" o "No", sino que se limitó a inculcar deberes cívicos. Aunque en los meses inmediatos a la apertura del registro electoral los ciudadanos no asistieron masivamente a enlistarse, las cosas empezaron a cambiar a mediados de1987. El 10 de junio, la Conferencia de Obispos Católicos de Chile emitió una declaración que invitaba a todos los chilenos a registrarse como votantes de modo que "no haya ni un solo chileno fuera del registro electoral, y ni uno que se quede sin votar cuando llegue el momento".[99] Con el lanzamiento de la Cruzada, el proceso de registro adquirió ímpetu.

Los donantes extranjeros tales como USAID desempeñaron un papel importante en el apoyo de las actividades de CIVITAS y de otras organizaciones cívicas. USAID, por ejemplo, donó US$1.2 millones al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, dinero que sirvió para financiar algunos de los programas de educación cívica de CIVITAS.[100] De manera similar, después de que el gobierno rechazara poner a disposición de forma gratuita (para aquellos que no pudieran adquirirlos) los carnets que se exigían para que los ciudadanos pudieran registrarse para votar, la NED proporcionó los fondos para que no se quedara ningún ciudadano sin un carnet por falta de dinero.[101] La Fundación Ford también financió un programa de registro de votantes en 1988.[102] La Cruzada participó en éstas y muchas otras tareas destinadas a estimular la asistencia masiva a las votaciones.

De este modo, la participación ciudadana centrada en aspectos electorales, ya no en demandas sociales, siguió activa durante 1987-88. Los movimientos sociales tradicionales se incorporaron tarde al esfuerzo cívico y político.[103] Sería

---

98 Aylwin Azócar 1998, 334.

99 Citado en International Human Rights Law Group et al. 1989, 34.

100 Washington Office on Latin America 1989, 28.

101 International Human Rights Law Group *et al.* 1989, 112.

102 Entrevista con Jeffrey Puryear, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001. Puryear fue enviado a Chile por la Fundación Ford poco después del golpe de 1973.

103 ECO Taller de Análisis, diciembre de 1988, Santiago, 4; Oxhorn 1995, 248.

la interacción entre organizaciones cívicas tales como CIVITAS y CEL con los partidos de la oposición lo que constituiría la respuesta más efectiva ante el régimen.[104] Así, por ejemplo, CIVITAS ayudó a realizar un "conteo rápido" independiente que probaría ser crucial el día del plebiscito,[105] y ambas organizaciones trabajaron con observadores internacionales.[106] Los excepcionales resultados de este esfuerzo común eran ya evidentes para la fecha en que Pinochet fue nominado y en que se cerró el registro electoral. Para el 30 de agosto 1988 se habían registrado 7,435,913 personas, lo que representaba más del 90 por ciento de todos los chilenos mayores de 18 años. Se había sobrepasado ampliamente la meta inicial de seis millones de votantes registrados.[107]

Además, para el 30 de agosto la oposición ya había decidido participar en el plebiscito. Fue en enero de 1988 que los grupos de la oposición dejaron de lado sus demandas de elecciones libres y aceptaron participar. La campaña por el "No" comenzó a principios de febrero, después de que la mayoría de los partidos de la oposición creara el Comando por el No y decidiera utilizar las leyes electorales para poder contar con "apoderados" (observadores de la votación) en los puntos de votación el 5 de octubre.[108]

El tomar la decisión de participar en el plebiscito no fue algo sencillo para las fuerzas democráticas. Para ellas, aceptar los pasos fijados por adelantado por el régimen militar equivalía a reconocer la legitimidad de la Constitución de 1980. Ésa es la causa por la que lograr que se efectuaran elecciones libres era considerado por la oposición una victoria política importante. Sin embargo, se volvió evidente que después de 1986 el régimen militar había recuperado la iniciativa política, apoyado en gran medida por el aparente éxito de su modelo económico.[109] Las fuerzas de la oposición retomaron una propuesta hecha en 1984 por Patricio Aylwin, del Partido Demócrata Cristiano (PDC), que postulaba que la oposición debe simplemente ignorar la cuestión de la legitimidad en su lucha por la democracia. Como declarara Aylwin en agosto de 1984, "estoy dispuesto a aceptar la institucionalidad vigente para el sólo efecto de cambiarla".[110] Aunque

---

104 Tironi 1998, 135.
105 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 28.
106 Mónica Jiménez, comunicación por correo electrónico, 13 de septiembre de 2001.
107 Aylwin Azócar 1998, 334.
108 Arriagada 1998, 242; Huneeus 2000, 585.
109 Así, por ejemplo, de 1985 a 1987 la economía había crecido al 3.5, 5.6 y 6.6 por ciento, respectivamente. En 1988 se expandiría en un 7.3 por ciento. Arriagada 1998, 289 (con base en datos del Banco Central de Chile).
110 Aylwin Azócar 1998, 266.

esta propuesta seguía teniendo como premisa la lucha de la oposición por elecciones libres, su base también era aplicable al dilema que la oposición enfrentó tres años más tarde. Lo esencial, por supuesto, era que la oposición debía aprovechar cualquier espacio abierto por el régimen. Así, en noviembre de 1987 el PDC anunció que participaría en el plebiscito aun cuando no hubiera elecciones libres, y en enero de 1988 invitó a los ciudadanos a votar por la opción "No".[111] Catorce partidos políticos, reconociendo que el momento político favorecía al cronograma y al diseño del régimen, pronto acordaron unir fuerzas y hacer frente al régimen en el plebiscito bajo el denominado Comando por el No.[112]

Como planteara Ricardo Lagos, posterior presidente de Chile y por entonces prominente líder socialista del Comando, "la Concertación por el NO era distinta a una coalición política electoral convencional, ya que estaba unida en contra del SÍ y a favor de la democracia".[113] Es decir, los 16 partidos que terminaron formando el Comando sólo podían estar de acuerdo sobre una demanda básica: se debía dar al pueblo la opción democrática de elegir a su presidente en una elección de varios candidatos en 1989.

Con las fuerzas opositoras enfrentando de manera formal al régimen, el General Pinochet inició una metamorfosis a principios de 1988. Dejó de ser el general de hierro y comenzó a actuar como un político normal. Pinochet comenzó a aparecer en mítines usando ropa civil y proyectando una imagen de abuelo. Simultáneamente, los barrios pobres fueron beneficiados con obra pública y otro tipo de apoyo.[114] Previamente, en el segundo semestre de 1987, Pinochet había cambiado su gabinete, instalando lo que un miembro de la Junta denominó como una "proyección del régimen". Su propósito era garantizar la continuidad del régimen al menos hasta 1997 cuando, según la Constitución de 1980, se celebrarían elecciones con varios candidatos.[115] En correspondencia, en mayo de 1988 el ministro del Interior, Sergio Fernández, reafirmó "el compromiso del Gobierno y de las Fuerzas Armadas y de Orden con el triunfo del SÍ".[116]

Pero también había señales estimulantes para la oposición. A partir de 1986, el régimen había comenzado a promulgar las leyes "políticas" u "orgánicas" que constituían el marco jurídico para el plebiscito. Estas leyes incluían, entre otras,

---

111 Huneeus 2000, 584.
112 Garretón 1988, 17. El Comando por el No eventualmente aglutinaría a 16 partidos.
113 Lagos 1995, 49.
114 Nef y Bensabat 1989, 19; Valenzuela y Constable 1989, 129.
115 Cavallo, Salazar y Sepúlveda 2001, 765.
116 Citado en Aylwin Azócar 1998, 346.

la Ley Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, así como la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.[117] De ese modo, por ejemplo, la nueva legislación estableció que habría un registro electoral, que el Servicio Electoral estaría a cargo de la inscripción y que se permitiría a los partidos políticos participar en la campaña electoral y en el escrutinio de los votos.[118] Aunque se suponía que el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL, la corte electoral especial), otra creación de la Constitución de 1980, no fuera creado sino para las elecciones de 1989, el recién instituido Tribunal Constitucional estableció que también debía funcionar para el plebiscito. El régimen militar aprobó la decisión y creó el TRICEL. Esta decisión fue de gran importancia puesto que contribuyó de alguna manera a nivelar el campo de batalla para las fuerzas contendientes.[119] El Tribunal Constitucional, como señala Tironi, "veló por el cumplimiento de un plebiscito sujeto a las reglas democráticas básicas".[120] Significativamente, la legislación electoral aprobada en 1986-87 era, como señalara Juan Ignacio García, director del Servicio Electoral, "una copia de la que regía desde 1925" y que fue suspendida después del golpe de 1973.[121] El retorno al orden normativo del período democrático constituía así una garantía para la oposición.

A mediados de 1988, con el impulso del registro en pleno desarrollo y el fortalecimiento de la unidad de las fuerzas de la oposición, el Comando por el No se había convertido en una organización sólida, integrada por algunos de los políticos y académicos más brillantes de Chile (más adelante me volveré a referir a ello). El Comando construyó una estructura compleja y bien articulada consistente de un Comité Directivo de seis miembros, con Patricio Aylwin como portavoz y una Secretaría Ejecutiva dirigida por Genaro Arriagada. Dentro de la secretaría había, entre otras instancias, un Comité Técnico encargado de las encuestas de opinión y de la estrategia de la campaña, y un Comité Creativo dedicado al desarrollo de la imagen y de los lemas de la campaña por el "No"; fue dentro de este último comité donde se acuñó el inteligente y acertado lema de la campaña por el "No": "¡Chile, la alegría ya viene!".[122]

---

117 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 22.
118 Huneeus 2000, 556.
119 Ibíd., 559.
120 Tironi 1998, 90.
121 Entrevista con Juan Ignacio García, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001; Barros 2002, 294.
122 Aylwin Azócar 1998, 354.

Como precisara Aylwin, para evitar que se produjera un fraude el Comando por el No preparó tres clases de resguardos: "a) equipos de apoderados en las mesas receptoras de sufragio; b) sistemas de escrutinios generales, paralelos a los oficiales, y c) presencia importante y representativa de observadores internacionales".[123] Al llegar el día del plebiscito, el Comando estaba en condiciones de tener apoderados en prácticamente todas las mesas de votación — más de 22,000. Esto fue un logro importante. Cuando se inició la campaña, muchos ciudadanos ordinarios no querían ser identificados con las fuerzas de la oposición.[124] Es por ello que para Carlos Portales, quien después fuera miembro de la Comisión Internacional de la Secretaría Técnica, haber cubierto casi todos los puntos de votación con apoderados "fue lo mejor" que hizo el Comando.[125]

El Comando también pudo instalar un Centro de Cómputo Central, desde el cual realizó un conteo paralelo mientras el CEL realizaba un conteo rápido. De manera interesante, los actores extranjeros también desempeñaron un rol importante en esta tarea. La idea de desagregar los resultados por mesa de votación, en lugar de resultados consolidados, provino de un especialista traído a Chile por el NDI, Glenn Cowan. Como recuerda Arriagada, "Cowan hizo unas presentaciones aquí que fueron muy decisivas para nosotros. Llegó y dijo: 'mire, ustedes no tienen que concentrarse en el recuento final [...] porque simplemente ahí lo que les pasa es que les cortan la luz, se cae el sistema computacional y ustedes se quedan sin nada y, en consecuencia, la única manera que ustedes lo pueden hacer es llegar y tener una información completamente desagregada al más mínimo nivel, que es la mesa electoral'. Y entonces nosotros organizamos eso".[126] Al decidir realizar un conteo paralelo, la oposición quería evitar lo que le había sucedido recientemente a la oposición en las elecciones presidenciales de México, donde el sistema informático "se cayó" la noche de la elección.[127]

Pero para los líderes del Comando la "mejor garantía" contra el riesgo de fraude o de no reconocimiento de los resultados por el régimen era la presencia de observadores internacionales.[128] Ésa es la razón por la que una comisión internacional estaba trabajando dentro del Comité Técnico. La comisión, como

---

123 Ibíd., 357.
124 Valenzuela y Constable 1989, 130.
125 Entrevista con Carlos Portales, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.
126 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001. Véase también Barbara Gamarekian, "Foreign Affairs: How U.S. Political Pros Get out the Vote in Chile", *New York Times*, 18 de noviembre de 1988, B6.
127 Huneeus 1989, 171.
128 Aylwin Azócar 1998, 358-9.

señalara Aylwin, "logró importantes contactos a nivel internacional, gracias a los cuales la oposición democrática chilena era aceptada como interlocutor válido no sólo en países amigos, sino también en organismos internacionales como la OEA, la ONU y el Parlamento Europeo".[129] La solidaridad internacional con la causa de la oposición fue crucial. Como planteara Arriagada, "un factor fundamental de poder con que contaba la oposición era el respaldo y la solidaridad de la opinión pública internacional y de la mayor parte de los gobiernos de Europa y de América Latina y del Norte, lo que contrastaba con el aislamiento del gobierno militar".[130]

La floreciente solidaridad internacional con las fuerzas de la oposición de Chile estuvo acompañada por el cambio que se había generado en la política de Washington hacia el país desde 1985, a partir del arribo del embajador Barnes. Así, por ejemplo, el Congreso aprobó una asignación de US$1 millón para el NED, destinada al Comando por el No, y en diciembre de 1987 el gobierno de Estados Unidos impuso sanciones económicas a Chile.[131] A medida que se acercaba el plebiscito, se volvió evidente que incluso uno de sus partidarios más acérrimos, Ronald Reagan, abandonaba a Pinochet. En este contexto, el *New York Times* reportó que "el líder chileno evita casi todo contacto con Harry G. Barnes Jr., Embajador de EE.UU. y evidente vocero de la política de la administración Reagan de promover un retorno a la democracia" en ese país.[132] Por consiguiente, las organizaciones de los derechos humanos tales como *Americas Watch* y WOLA informaron con aprobación sobre la postura más dura de Washington hacia Chile, por lo que el ministro del Interior Fernández se quejaría más adelante señalando que "no cabía duda sobre dónde estaban las simpatías de Washington".[133]

Esta política de Washington a favor de la democracia continuó hasta el día del plebiscito. Así, probablemente sintiendo la tensión desde el extranjero, pero también el aumento en la presión interna, el régimen militar chileno levantó el estado de emergencia una semana antes de que Pinochet fuera nominado; y el día después de su nombramiento declaró el fin del exilio, permitiendo así a 430 chilenos regresar a su país y unirse a las fuerzas que trabajaban por la opción del

---

129 Ibíd., 359.
130 Arriagada 1998, 220.
131 Muñoz y Portales 1991, 95.
132 *New York Times,* 11 de diciembre de 1987, "Chile's Leader Takes to Task Foreign Foes".
133 Fernández 1997, 262. Cf. Americas Watch Report 1988, 203. Véase además WOLA July/August 1988 Update. "A growing bipartisan consensus with respect to Chile is emerging on Capitol Hill".

"No".[134] El ambiente en el cual la oposición comenzó la formal y corta campaña para el plebiscito parecía el propicio.

La campaña por el "No" ciertamente fue un éxito. Apenas un par de meses antes de que comenzara de manera formal, el Comando obtuvo confidencialmente los resultados de una encuesta hecha por el centro de investigación FLACSO con la asesoría del especialista en encuestas norteamericano Peter Hart. Los resultados indicaban que el 27.6 por ciento de los votantes estaba a favor de la opción "No", que un 25.8 por ciento de la opción "Sí" y que un 33.3 por ciento aún no se había decidido.[135] El diseño y el desarrollo de la campaña demostraron así ser cruciales para convencer al grupo de los indecisos. Y en esta tarea, Arriagada ha resaltado el "rol fundamental que en ella jugaron los intelectuales… del área de las ciencias sociales".[136] No obstante, esto no era una novedad en la política chilena. Había comenzado desde finales de los años 70 y, según Edgardo Boeninger, lo había llevado a él mismo, un agente político intelectual y central en la transición chilena, "a la modernización de la política" a mediados de los años ochenta.[137] En el contexto de la campaña del plebiscito, los intelectuales chilenos "proporcionaron nuevas ideas, información, técnicas y consejos. Y persuadieron a políticos a que los escucharan".[138]

El papel jugado por los intelectuales en la restauración de la democracia en Chile es pertinente aquí porque aclara la influencia indirecta que los actores extranjeros también tenían en este ámbito. Como señalara Jeffrey Puryear, quien fue enviado a Chile por la Fundación Ford poco después del golpe militar y que estudió el papel jugado por los intelectuales chilenos en la transición de su país, los donantes extranjeros permitieron que muchos científicos sociales chilenos siguieran trabajando durante el régimen militar.[139] Así, por ejemplo, la ayuda anual promedio que la Fundación Ford otorgó a Chile entre 1980 y 1988 se situó en alrededor de los US $800,000.[140] Por otra parte, "la mayoría de los intelectuales que desempeñaron papeles importantes en la transición de Chile a la democracia operaron exclusivamente con fondos extranjeros durante

---

134 Fernández 1997, 271; Valenzuela y Constable 1989, 130.
135 Arriagada 1998, 253.
136 Arriagada 1995, 23.
137 Puryear 1994, 131.
138 Ibíd., 153.
139 Ibíd., 165.
140 Puryear 1991, 7.

una década o más. Estaban respaldados de manera crucial por los donantes extranjeros".[141]

Un ejemplo visible de la manera indirecta en la cual los donantes extranjeros contribuyeron a la transición chilena en general, y a la campaña por el "No" en particular, fue la existencia tanto del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) como el del consorcio CIS. El primero estaba dirigido por Boeninger y era financiado en su totalidad por donantes extranjeros.[142] El CED desempeñó un papel importante para lograr la convergencia de las fuerzas de oposición. Como señalara Garretón, el CED logró "que los demócratas cristianos comprendieran que los socialistas, al menos a nivel técnico, no eran brutos; e hizo que la izquierda comprendiera que los demócratas cristianos no eran fascistas".[143] El CED se unió a otros dos centros de investigación, el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) y SUR, para formar el consorcio CIS. Éste se creó para "llevar las técnicas modernas sobre campañas y consulta política de manera más general a la oposición política de Chile".[144] El CIS recibió entrenamiento sobre grupos de opinión del Grupo Sawyer/Miller. Personal de la firma consultora fue al país austral a entrenar a académicos chilenos y sugirió que el CIS solicitara fondos al magnate y filántropo George Soros. Habiendo obtenido esos fondos (unos US $30,000), el "CIS y Sawyer/Miller formaron, en agosto de 1987, el primer grupo de opinión con fines políticos nunca antes organizado en Chile".[145] Fue gracias a la información obtenida con esta novedosa técnica que se diseñó y puso en funcionamiento la campaña por el "No".

La TV fue también un elemento fundamental para el éxito de la campaña de la oposición, y uno en el que los intelectuales financiados y/o entrenados desde el exterior también desempeñaron un papel importante. Para que pudieran llegar a los votantes, las "leyes políticas" aprobadas durante 1986-87 establecieron la existencia de una "franja" libre de 30 minutos diarios en la TV para ambas opciones (15 minutos cada uno). No obstante, y de acuerdo a su conveniencia, el régimen escogió un horario de transmisión que asumía minimizaría la audiencia: 11:15 de la noche. Pero como indicara Tironi, "inesperadamente, la Franja se convertiría en un éxito de *rating* y en un factor político que tendría enormes

---

141 Ibíd., 31.
142 Ibíd., 12.
143 Ibíd., 14.
144 Puryear 1994, 139.
145 Ibíd., 140.

consecuencias sobre el resultado del plebiscito".[146] Una encuesta realizada después de que tuviera lugar dio como resultado que alrededor del 93% de los votantes registrados había visto los anuncios de la campaña por el "No".[147] Según Kenneth Wollack, ahora Presidente Ejecutivo del NDI y miembro de la misión de observadores en Chile, "los anuncios televisivos presentados por la campaña por el "No" eran una demostración para el pueblo chileno de que los 16 partidos eran competentes, que tenían una plataforma, que tenían una ideología, que estaban orientados hacia el futuro y que podrían trabajar juntos. Pienso que la imagen que proyectaron… en última instancia, hizo una enorme diferencia".[148] Incluso Sergio Onofre Jarpa, antiguo ministro del Interior de Pinochet, reconocería posteriormente que "la campaña publicitaria de la opción NO fue apropiada al momento", y que "'la alegría ya viene' fue una frase bien escogida".[149]

Como ocurrió con la campaña en general, los intelectuales chilenos que trabajaban dentro del Comité Técnico, la mayoría de los cuales tenían sólidos contactos en el extranjero, jugaron un papel fundamental en la franja de la oposición.[150] Así, el apoyo que las fundaciones extranjeras proporcionaron a los intelectuales chilenos, además de la ayuda política más explícita que los grupos cívicos y las fuerzas de la oposición recibieron, se convirtió en un factor importante —no decisivo— que contribuyó al éxito de la campaña por el "No". Como planteara Allan Angell, "indiscutiblemente, la ayuda internacional prestada a Chile para la transición democrática fue más importante que la ayuda recibida por otros países latinoamericanos".[151]

Y en este sentido los observadores extranjeros fueron particularmente relevantes. No porque fuesen actores importantes en la transición chilena (sólo los chilenos lo fueron), sino porque su papel fue significativo y manifiesto. Juan Ignacio García, Jefe del Servicio Electoral, ha señalado que en los meses que condujeron al plebiscito se reunió con cerca de 1,500 personas relacionadas con las misiones de observación. Para él, la dimensión internacional fue "absolutamente fundamental" en el proceso electoral chileno de 1988.[152] La presión internacional comenzó a aumentar en 1988. De ese modo, por ejemplo, el 4 de

---

146 Tironi 1998, 108.
147 Valenzuela y Constable 1989, 131.
148 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre del 2001.
149 Jarpa 1995, 64.
150 Puryear 1994, 142.
151 Citado en Puryear 1991, 1.
152 Entrevista con García, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001. Véase además Shirley Christian, "Foreigners to Observe Plebiscite in Chile", *New York Times*, 18 de septiembre de 1988, A6.

agosto los senadores norteamericanos Edward M. Kennedy y Richard Lugar formaron el Comité de Apoyo a las Elecciones Libres en Chile. El Comité trabajó "con, y a través de", el *Law Group*, y estuvo co-presidido por los ex presidentes Jimmy Carter y Gerald Ford.[153] De manera similar, casi al mismo tiempo, 110 representantes norteamericanos enviaron una carta a Pinochet en la que pedían que su gobierno "cooperara con los observadores internacionales".[154] En este sentido, la Comisión Internacional de Parlamentarios para la Democracia organizó el mayor contingente de observadores internacionales, el cual incluía a más de 300 miembros.[155]

Pero a diferencia del trabajo de las fundaciones extranjeras que apoyaban a las instituciones de investigación chilenas, las acciones de las ONGI involucradas en la OIE eran más abiertamente políticas y, por tanto, en ocasiones hostiles al régimen militar. Las actividades de observadores internacionales se hicieron manifiestas en varios ámbitos, algo que probablemente no era muy bien visto por el gobierno. Así, por ejemplo, la Vicaría se convirtió en un punto focal para los observadores extranjeros. Como recordara Monseñor Sergio Valech, "los observadores internacionales pasaban constantemente por la Vicaría … no sólo por el plebiscito, sino por conocer la situación que se vivía en el país … Era siempre un ir y venir de personas".[156] De manera similar, como sugerí con antelación, constantemente llegaban observadores a la oficina del Servicio Electoral. De hecho, la afabilidad del Jefe del Servicio con los observadores extranjeros significó que éste, en consecuencia, no fuera "una persona totalmente grata" para el gobierno.[157]

No sin fundamentos, el gobierno percibió a los observadores extranjeros como aliados de las fuerzas de la oposición. La delegación de WOLA es un ejemplo. Ésta se esforzó por ser imparcial e invitó a todos los observadores extranjeros a "mantener su credibilidad como testigos imparciales absteniéndose de tomar partido por una u otra parte y de intervenir en un proceso en el cual sólo los chilenos tienen derecho a participar".[158] Sin embargo, no era del

---

153 Declaración del Senador Edward M. Kennedy en conferencia de prensa anunciando la formación del *U.S. Committee for Free Election in Chile*, 4 de agosto de 1988 (de la Oficina del Senador Edward M. Kennedy de Massachusetts). En el archivo del autor.

154 Carta del 15 de julio de 1988. En el archivo del autor.

155 "Plebiscito: Cita para 300 parlamentarios del mundo", en *Fortín Mapocho*, 28 de septiembre de 1988, 4.

156 Entrevista con Monseñor Valech, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

157 Entrevista con Juan Ignacio García, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

158 Washington Office on Latin America 1988, 24.

todo bienvenida por el gobierno debido al desacuerdo de la delegación con respecto a la celebración de un plebiscito en lugar de celebrar elecciones libres. El caso del NDI es similar. Como señalara Wollack, Vicepresidente Ejecutivo del NDI en ese entonces, nuestro sentir era "que podíamos apoyar legítimamente un voto por el 'No' porque era un voto por la democracia, no por un candidato. Así que apoyamos la campaña por el 'No'".[159] No sorprende, entonces, que un documento elaborado en 1988 por la Embajada de Chile en Washington señalara que el flujo de fondos extranjeros hacia la oposición para la educación cívica y la observación de la elección, entre otras actividades, equivalían a una "intervención extranjera".[160]

Pero el hecho seguía siendo que, para la oposición, la ayuda extranjera era crucial. Más de un año antes de que tuviera lugar el plebiscito, Patricio Aylwin declaró que "habiendo registros electorales, un pueblo organizado y viniendo observadores del mundo entero a presenciar el acto, no va a ser posible que realicen un fraude burdo como el del año 80".[161] Muchos compartían el sentimiento de Aylwin. Así, por ejemplo, Mónica Jiménez de CIVITAS recuerda que los "observadores internacionales fueron para nosotros una protección y un respaldo".[162] Para Carlos Portales, posterior ministro de Relaciones Exteriores y entonces miembro de la Comisión Internacional de la Secretaría Técnica, "los observadores eran como una garantía de que… no iban a haber trampas".[163] Genaro Arriagada, entonces portavoz de la misma Secretaría, explica más detalladamente la función de los observadores extranjeros:

> la función más importante [del observador internacional]... es la siguiente: si uno tiene un aparato, como teníamos nosotros a nivel de cada mesa, la única manera de romper ese esquema [para el gobierno] es entrar por la fuerza a los recintos de votación e impedir el acta, porque el objetivo nuestro era el acta. Entonces, la única manera es disparar… desaparecer todo y terminó la cosa, pero eso es muy difícil hacerlo cuando uno tiene observadores extranjeros… En consecuencia, no es tanto el problema administrativo de votos buenos, malos, sí, no; sino que es el hecho de que hay un tipo ahí que está y que dice, y lo peor [sic] es que mucha de esa gente son políticos de bastante coraje... Un dictador tendría que meterlos en un chárter, en un avión, echarlos en medio

---

159 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001. El NDI, sin embargo, se dividió en dos equipos: uno apoyando la campaña por el "No" y el otro en la misión de observación. Aun así, como Wollack reconoció en la entrevista, probablemente había un "conflicto de intereses".

160 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 39. Véase además Americas Watch Report 1988, 203.

161 Aylwin Azócar 1998, 332. Mis cursivas.

162 Comunicación por correo electrónico, 13 de septiembre de 2001.

163 Entrevista con Portales, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

de un escándalo mundial. De manera tal que la sola presencia de ellos adentro es una garantía … un seguro... Esa función es inestimable.[164]

Los observadores extranjeros conocían perfectamente su papel y, además, no consideraban que su presencia en Chile representara algún tipo de intervención. Para ellos, el derecho a elecciones libres y justas era un derecho humano básico que iba más allá de las fronteras. Como claramente planteara Adolfo Suárez, co-líder de la delegación del NDI, en el informe de la misión, "el reciente plebiscito chileno, aunque de manera formal representaba una cuestión interna que se enmarcaba dentro de los derechos soberanos de Chile, también tenía una dimensión internacional de gran relevancia. El viejo principio del derecho internacional clásico con respecto a la no intervención en los asuntos internos de otros Estados está perdiendo importancia de manera gradual; por lo tanto, la comunidad internacional no puede ser indiferente a la lucha por la libertad, los derechos humanos y el estado de derecho".[165]

El gobierno chileno reconoció la validez del argumento de los derechos humanos; por consiguiente, no rechazó las actividades de OIE de las diversas ONGI presentes en el país. Arriagada reconoció que el régimen poseía "alguna sensibilidad … [con] respecto a la situación internacional";[166] y Monseñor Valech también señaló que parcialmente, "por razón de las Naciones Unidas" y por el trabajo previo de ésta en Chile en el área de los derechos humanos, el gobierno chileno admitió a los observadores.[167] El régimen militar desarrolló así lo que Larry Garber llama una "actitud esquizofrénica". Como él mismo planteara, "el gobierno allí [en Chile] se negaba a reconocernos como 'observadores', utilizando en su lugar el término 'testigos'. Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno no impidió que realizáramos nuestro trabajo y, como era típico durante los años 80, realmente había una actitud esquizofrénica hacia los observadores: por un lado, a menudo facilitaba los esfuerzos de estos, pero por el otro, estaba absolutamente cansado de la simpatía que se asumía los observadores tendrían con los partidos de la oposición".[168]

---

164 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001. Véase también Christian, "Foreigners", nota 152.

165 National Democratic Institute for International Affairs 1988, v.

166 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

167 Entrevista con Monseñor Valech, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

168 Comunicación por correo electrónico, 15 de noviembre de 2001.

Ciertamente, el gobierno chileno no puso obstáculos a los observadores extranjeros. Así, por ejemplo, el *Law Group* y el NDI reconocieron la cooperación de los funcionarios del gobierno.[169] De manera similar, Jiménez de CIVITAS no recuerda que las delegaciones internacionales tuvieran ningún problema con el gobierno.[170] Esto no debe sugerir que el régimen se sintiera cómodo con los observadores extranjeros, sino que parecía verlos como algo con lo que tenía que convivir. Para Puryear, el gobierno permitió a los observadores extranjeros porque sabía que "existían reglas del juego y que, generalmente, uno no viola esas reglas".[171] Godoy, del CEL, plantea que el ministro de Relaciones Exteriores de aquel entonces, Ricardo García, "tenía una abertura, él quería que [el plebiscito] fuera lo más transparente posible". Recuerda también que el día antes del plebiscito, cuando García fue a su casa (habían sido compañeros de estudio en la Universidad), "un grupo de personas norteamericanas más otros políticos y gente del Centro de Estudios Públicos [un *think-tank* al que Godoy estaba afiliado] analizamos la encuesta, y él [García] estaba muy contento de estar en contacto con los observadores políticos".[172] De igual forma, la Embajada chilena en Washington, más allá de algunas escaramuzas retóricas con el *Law Group* (véase más adelante), también cooperó con los observadores.[173] De hecho, el antiguo embajador Hernán Felipe Herrazuriz recuerda que no sólo no tenía ningún problema con la presencia de los observadores de Estados Unidos en su país, sino que también se les proporcionó la información necesaria.[174]

Como señalé, el gobierno chileno permitió la presencia de observadores extranjeros como turistas (es decir, no les concedió estatus de observadores). Sin embargo, las directivas gubernamentales para estos "turistas" permitían explícitamente que participaran en la observación de la elección.[175] Esta situación ambigua era un reflejo de los apuros que enfrentaba el gobierno en relación a la observación del plebiscito. En un nivel, la tradición democrática de la estructura doméstica chilena, junto con el ambiente normativo de las Américas

---

169 International Human Rights Law Group 1988, 1; National Democratic Institute for International Affairs 1988, 4.

170 Comunicación por correo electrónico, 13 de septiembre de 2001.

171 Entrevista con Puryear, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

172 Entrevista con Oscar Godoy, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

173 International Human Rights Law Group et al. 1989, ii.

174 Entrevista con Hernán Felipe Herrazuriz, Santiago de Chile, 8 de agosto de 2001. Como se señaló, esto fue confirmado por un reporte del *Law Group* que afirma que "la Embajada de Chile en Washington ha sido bastante cooperativa (International Human Rights Law Group et al. 1989, 76)".

175 Entrevista con Juan Ignacio García, Santiago de Chile, 7 de agosto de 2001.

(la IHO), no permitió al régimen militar simplemente rechazar la OIE. No obstante, a muchos dentro del régimen militar no les gustaba del todo tener observadores extranjeros. El miembro de la Junta José Toribio Merino, por ejemplo, rechazaba tajantemente su presencia.[176] Pero también estaban los que, poniendo la transparencia del plebiscito por encima de cualquier otra consideración, preferían tener observadores extranjeros. Consideraban que, por razones tanto de principios como instrumentales, la mejor estrategia consistía en atar las manos del régimen. Como precisó Arriagada, aquellos dentro del régimen que creían que por razones estratégicas iban a ganar apoyo teniendo observadores, así como "los que creían que iban a perder [dentro de los que apoyaban el régimen], [pensaban] que era preferible que se lo dijeran los extranjeros, y no se lo dijeran ellos, al régimen militar".[177]

Hubo, por supuesto, algunas posturas públicas con respecto a la presencia de observadores extranjeros. Así, por ejemplo, el ministro de Relaciones Exteriores García arremetió en una ocasión contra los observadores extranjeros. Como se señalara en el diario El Mercurio, "el personero enfatizó que la intervención de ciudadanos extranjeros en un proceso que pertenece a los chilenos 'constituye una forma de intromisión en los asuntos internos de nuestra República'. Explicó que 'nosotros hemos abierto las puertas para que los extranjeros vengan a Chile, vean y presencien el acto electoral… Pero entre eso e inmiscuirse en lo que es una decisión chilena hay una diferencia profunda y muy grande'". Sin embargo, cuando un reportero preguntó a García si el gobierno no había considerado esa situación cuando los dejó entrar en el país como turistas, García contestó: "no, por un principio muy simple: nosotros no tenemos en Chile nada qué ocultar respecto de nuestro proceso [electoral]".[178] Esta clase de declaraciones del gobierno fue ampliamente cubierta por la prensa.[179] Pero el hecho estaba en que, como señalara Paul Drake, "en 1988 era inútil invocar al nacionalismo para pro-

---

176 Fernández 1997, 263-4.

177 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

178 *El Mercurio,* 2 de octubre de 1988, A1, C9. Adolfo Suárez, ex presidente español, respondió al ministro del Exterior señalando que observar elecciones "no es una intromisión, sino una práctica común en muchísimas democracias del mundo". "Le responden destacados observadores que vienen a Chile: 'El Canciller García está totalmente equivocado'". *Fortín Mapocho,* 3 de octubre de 1988, 20.

179 Véanse, por ejemplo, Christian, "Foreigners", nota 152; "Observadores y Plebiscito" (editorial anónima), *Fortín Mapocho*, 15 de septiembre de 1988, 9; "Cariñosa acogida para los 'humanoides'", *Análisis,* 10-16 de octubre de 1988.

hibir la llegada de los observadores extranjeros que verificarían la limpieza del plebiscito".[180]

De ese modo, lo más probable es que el discurso de García fuera para consumo interno, es decir, "para complacer a los militares". Godoy recuerda que García tenía una actitud muy honesta y abierta hacia los observadores extranjeros, dándoles garantías de que los observadores del Instituto Republicano Internacional, que estaban alojados en el Centro de Estudios Públicos (CEP), podrían trabajar tranquilamente. Según Godoy, García estaba con "los blandos, por así decirlo, no [con] los halcones. Tenía una actitud bastante abierta".[181]

Las más altas esferas dentro del régimen posiblemente privilegiaban la aceptación de los observadores extranjeros por razones estratégicas. Sin prestar atención a la posibilidad de una derrota —sus encuestas mostraban constantemente que la opción del "Sí" seguía a la cabeza—, pensaban que el tener extranjeros que validaran su victoria aumentaría la legitimidad del régimen, nacional e internacionalmente. La presencia de observadores extranjeros podía demostrar ser crucial si, como se temía, la oposición rechazaba los resultados en caso de una victoria del "Sí".[182] Godoy recuerda que cuando en una reunión mostró a García los resultados de la encuesta del CEP que predecían una victoria del "No", el ministro de Relaciones Exteriores se alteró mucho, hizo algunas llamadas telefónicas y se marchó. Más tarde, García le dijo a Godoy que "o Pinochet es un gran actor [fingiendo que pensaba que iba a ganar] … o bien realmente fue sorprendido por los resultados".[183] El ministro de Relaciones Exteriores dijo a Godoy que él creía que las encuestas hechas por Gallup a solicitud del gobierno habían sido manipuladas, aunque también aceptaba que las personas dentro del régimen, él incluido, estaban influidas por la manera en que actuaban los militares (según él, reportando no hechos, sino objetivos).[184]

---

180 Drake 1994, 29.

181 Entrevista con Godoy, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

182 Según Arriagada, "ellos [los líderes gubernamentales] estaban preocupados de que nosotros desconociéramos la elección". Y cuenta una anécdota sobre "el día que yo me entrevisté con el General a cargo de la plaza y le digo: 'mire, la verdad es que nosotros no podemos desconocer la elección porque nosotros vamos a tener información a nivel de las mesas. En consecuencia, si usted quiere saber si yo miento, nada más me llama y dice 'dígame las informaciones a nivel de las mesas', [si digo] 'no las tengo', estoy mintiendo. Y el tipo quedó muy impresionado con esto". Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto del 2001.

183 Entrevista con Godoy, Santiago de Chile, 9 de agosto del 2001. De hecho, Pinochet le dijo a un entrevistador después del plebiscito: "¡por supuesto, que yo esperaba un resultado diferente! [en el plebiscito]". Véase Vázquez 1989, 21.

184 Ibíd.

Éste era entonces el ambiente general en el cual tuvieron lugar las actividades de los observadores extranjeros en el plebiscito chileno de 1988. En las siguientes dos secciones me refiero con mayor detalle a la labor de las organizaciones que realizaron el trabajo más constante rumbo al proceso: el *Law Group* y el NDI.

A) El Law Group

El *Law Group* es una organización no partidista establecida en 1978 y radicada en Washington, D.C. Su misión es "promover y proteger los derechos humanos en el mundo a través de la aplicación de la Ley Internacional de los Derechos Humanos".[185] Como mencioné en el capítulo dos, el *Law Group* comenzó a observar elecciones en 1983, y al año siguiente publicó el "Manual para la Observación Internacional de Elecciones" [*Guidelines for International Election Observing*]. Escrito por Larry Garber, quien fuera en ese entonces director del Proyecto de Observación de Elecciones del *Law Group*, el manual establecía la razón fundamental para la implicación de la organización de los derechos humanos en la observación de las elecciones. El mismo plantea que "desde la Segunda [sic] Guerra Mundial, el derecho a la participación política en el gobierno propio se ha reconocido como derecho humano fundamental".[186]

De la misma manera, un informe posterior del *Law Group* señala que "cuando se niega el derecho a la participación política están en peligro otros derechos fundamentales", e indica que "el *Law Group* considera que el derecho a elecciones genuinas y periódicas se debe supervisar en la misma medida en que otros derechos fundamentales son supervisados por organizaciones internacionales".[187] Exponer de forma explícita la relación entre los derechos humanos y los asuntos electorales fue un avance importante para la aparición de la OIE entre las ONGI. Como señalé, a principios de los años 80 la mayoría de los grupos de derechos humanos no participaba en la observación de elecciones.

Pregunté a Garber de dónde provino la idea de formular la observación de las elecciones en términos de derechos humanos, a lo que contestó: "en ese entonces, pienso que creímos que presentar la observación de las elecciones como una tarea de los derechos humanos proporcionaría cierta legitimidad adi-

---

185 International Human Rights Law Group 1987, contraportada.
186 Garber 1984, 1.
187 International Human Rights Law Group et al. 1989, 1.

cional a la actividad. Sin embargo, los acontecimientos superaron rápidamente esta consideración, y antes de que pasara demasiado tiempo, es decir, pasados un par de años desde la publicación del manual, ambos aspectos estaban bien entrelazados en el sentido de que todo el mundo entendía que la observación de las elecciones tenía un contexto político".[188] Para Thomas Carothers, un experto en la "promoción de la democracia" de la *Carnegie Endowment for International Peace*, Garber fue una de las "pocas personas clave" que impulsaron la observación de las elecciones a principios de los años 80 con el trabajo que realizó en el *Law Group*. De hecho, Garber se distanció de la comunidad tradicional de los derechos humanos y se involucró más en la "promoción de la democracia" en general, y en el de la observación de las elecciones en particular.[189] Así, en el momento del plebiscito chileno Garber era Consultor Principal del NDI para el proceso electoral y la persona que redactó su informe final.

El trabajo del *Law Group* en Chile comenzó en agosto de 1987 cuando envió una misión exploratoria "para observar y examinar las condiciones que afectaban la imparcialidad del plebiscito y en qué medida se [podría] esperar que reflejara la voluntad libre e informada del pueblo chileno".[190] El *Law Group* consideraba que "la comunidad internacional tiene un papel por desempeñar en la promoción de elecciones que correspondan con las normas internacionales".[191] Y en el caso específico de Chile, "el papel de los observadores es el de informar sobre el consenso del pueblo chileno, mientras evalúan el proceso del plebiscito, para dar así testimonio del proceso de restauración de la democracia e informar a la comunidad internacional con respecto al intento de Chile de aplicar el derecho a la participación política".[192] Además, al estar presentes en un país autoritario durante un período de transición, los observadores del *Law Group* tenían también como objetivo el "proporcionar apoyo moral a los que temen participar en un ejercicio electoral que puede traer consecuencias adversas".[193]

En noviembre de 1987, el *Law Group* publicó su "Informe sobre el Proceso Electoral Chileno", el cual contiene el análisis y las recomendaciones hechas por la primera misión. En abril de 1988 el grupo envió una segunda misión exploratoria, y en septiembre-octubre desplegó su delegación internacional de ocho

---

188 Comunicación por correo electrónico, 15 de noviembre de 2001.
189 Entrevista con Carothers, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
190 International Human Rights Law Group 1988, 3.
191 International Human Rights Law Group 1987, 47.
192 International Human Rights Law Group et al. 1989, iii.
193 Ibíd., 2.

miembros en y alrededor de Santiago.[194] Dada la experiencia del *Law Group* en la observación de elecciones en general, y en el caso chileno en particular, no resulta sorprendente que el Comité Bipartidista para el Apoyo de Elecciones Libres en Chile le solicitara su apoyo como asesor.[195]

En un informe preliminar, el *Law Group* planteó que mientras el gobierno chileno justificaba la celebración de un plebiscito en lugar de una elección abierta con varios candidatos debido a los supuestos peligros que enfrentaba el país, "el Sistema Interamericano… no reconoce dicho argumento… De manera clara, la práctica en las Américas ha sido la de virtualmente prohibir todas las restricciones al derecho a participar en una elección genuina, particularmente restricciones tan amplias en su alcance como las que se aplican en Chile".[196] En un informe preparatorio posterior, el *Law Group* informó que "de acuerdo con la práctica contemporánea, particularmente en América Latina, el gobierno permitiría la observación internacional del próximo ejercicio electoral y del ambiente en el cual tendría lugar el proceso". Pero también observó que "mientras la oposición chilena ha dado la bienvenida con entusiasmo a la presencia de los observadores internacionales en el plebiscito, el gobierno chileno ha adoptado una actitud más ambivalente".[197]

La "actitud ambivalente" del gobierno tenía que ver con una carta enviada por el embajador chileno en Washington al *Law Group* como respuesta a su informe de agosto de 1987. El *Law Group* había enviado al gobierno chileno una versión preliminar del informe y le había preguntado si quería hacer algún comentario. En la respuesta, el embajador Hernán Felipe Herrazuriz indicó que "cualquier respuesta oficial sólo daría una legitimidad inmerecida a un documento que prejuzga e intenta crear dudas alrededor de un evento electoral que aún no ha tenido lugar".[198]

No obstante, las relaciones entre el *Law Group* y la embajada se suavizaron. Por consiguiente, el *Law Group* señaló en un informe posterior que el gobierno chileno mantenía "un diálogo continuó con el *Law Group* durante todas las etapas del proyecto", y que la Embajada de Chile en Washington había sido "bas-

---

194 Ibíd., 3. El *Law Group* envió a esta delegación en cooperación con otras tres organizaciones: el Danish Center for Human Rights, el Netherlands Institute of Human Rights y el Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights.

195 IHRLG News Release 08/04/88; International Human Rights Law Group et al. 1989, 24-5.

196 International Human Rights Law Group 1987, 15.

197 International Human Rights Law Group 1988, 20.

198 International Human Rights Law Group 1987, i.

tante cooperativa".[199] Además, la publicación también reconoció que el régimen militar "no puso impedimentos a los miembros de la delegación con respecto a los lugares a los que podrían viajar o con quién podrían hablar".[200] De esa forma, el gobierno acataba tanto la larga tradición democrática de Chile como los principios del hemisferio. Pero también había en juego razones prácticas para que se aprobara la presencia de observadores extranjeros en el proceso electoral. Como señala un informe del *Law Group* realizado después del plebiscito, "en septiembre, funcionarios del gobierno y líderes partidistas a favor del gobierno reconocieron abiertamente ante la delegación del *Law Group*, que la presencia de observadores extranjeros daría credibilidad al resultado del plebiscito si había una victoria estrecha del 'Sí'".[201]

B) El National Democratic Institute (NDI)

El NDI comenzó su trabajo en Chile en 1985. En mayo de ese año patrocinó una conferencia sobre la "Democracia en Sudamérica" en Washington, D.C., a la que asistieron líderes de partidos políticos de Chile y de otros países latinoamericanos. Un año más tarde, el NDI organizó otra conferencia junto con dos partidos políticos venezolanos. Esta vez tuvo lugar en Caracas y el tema fue la transición de Chile a la democracia.[202] Es importante resaltar que los partidos que asistieron a la conferencia de Caracas provenían de un amplio espectro político, de izquierda y de derecha. Como destacara más tarde Kenneth Wollack, Vicepresidente Ejecutivo del NDI en ese entonces, la diversidad ideológica de la conferencia pretendía ser "una señal para el gobierno chileno de que había una especie de apoyo conjunto de conservadores y socialistas a la transición democrática en Chile".[203]

En abril del año siguiente, el presidente del NDI, Brian Atwood, y Curtis Cutter, un consultor, visitaron Chile, y en mayo el NDI invitó a cuatro chilenos a participar en su misión de observación de las elecciones legislativas en Filipinas. Pero la formalización del trabajo del NDI en Chile en lo que respecta al plebiscito comenzó en julio de 1987, cuando envió una misión para ayudar a los grupos de la sociedad civil y de la oposición que trabajaban en una campaña de

---

199 International Human Rights Law Group et al. 1989, 76.
200 Ibíd., 3-4.
201 Ibíd., 55-6.
202 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 5.
203 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

registro de votantes. Así, en noviembre el NDI ayudó a organizar un seminario al que asistieron no sólo políticos y líderes populares chilenos, sino también consultores políticos de Canadá, Filipinas, España, Estados Unidos, Venezuela y Alemania Occidental.[204]

Como recuerda Wollack, "después de la campaña para el registro de votantes, el esfuerzo se dirigió hacia el Comando por el No, y el NDI trabajó muy, muy de cerca con el Comando en encuestas, en asesoría en los medios, en asesoría organizativa, proporcionándole alguna ayuda financiera".[205] Arriagada precisa que el Comando pidió al NDI ayuda en el sentido de "que nos prestaran asesoría para dirigir una campaña, porque en este país hacía 17 años que no había ninguna".[206] Pero además de su participación de corte más político en la campaña del plebiscito, durante 1988 el NDI también siguió involucrado en otras "actividades para la promoción de la democracia", tales como la entrega de subvenciones para la educación cívica y la observación de la elección, así como la administración de más de US$1 millón asignados por el Congreso norteamericano a Chile.[207]

A medida que se acercaba el plebiscito, el NDI envió en agosto un equipo a Chile a prepararse para el inminente plebiscito (aunque la fecha exacta aún no se conocía, debido a que la Constitución de 1980 disponía que el candidato se diera a conocer al menos 90 días antes del final del período presidencial de Pinochet el 1 de marzo de 1989, todos sabían que el plebiscito estaba cercano). Durante el viaje preparatorio de agosto, el NDI *informó* al gobierno chileno sobre su próxima misión observadora.[208] La respuesta oficial fue positiva. Como declarara Wollack a El Mercurio, "aunque el gobierno no nos ha invitado, nos ha informado que si deseamos ir a ver cómo se desarrolla la próxima elección, somos bienvenidos".[209] Pero la respuesta del gobierno representaba más que una simple hospitalidad distante. Había en ella cierta especie de ambivalencia permisiva. Como recuerda Wollack:

> ellos [el gobierno] dijeron: 'ustedes son bienvenidos como turistas', pero ellos, siguiendo su propio juego, nos aceptaron diciendo [irónicamente], 'si ustedes desean venir'; así que nosotros confeccionamos nuestras propias credenciales… sólo para lucir como funcionarios. Hubo ocasiones en que íbamos a los puntos de votación y los militares preguntaban: '¿qué hacen ustedes aquí?' A

---

204 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 6.
205 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
206 Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.
207 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 7.
208 Ibíd., 7.
209 Ibíd., 71.

> lo que respondíamos: 'estamos observando las elecciones'. Ellos nos decían: 'aquí no hay ningún observador, así que si desean regresar como turistas está muy bien'. Entonces te marchas, te alejas una cuadra, regresas y ellos te vuelven a preguntar: '¿qué hacen ustedes aquí?', 'somos turistas', respondemos, a lo que vuelven a contestar: 'ah, está bien, pueden continuar'. Por tanto, había una especie de juego.[210]

En cambio, la oposición al régimen era más asequible. Durante la misma visita de agosto, el NDI recibió una carta de Sergio Molina en donde se señalaba que "el Comité para Elecciones Libres (CEL) da la bienvenida a la delegación del NDI, lo que consideramos demuestra el apoyo internacional por un plebiscito libre y justo".[211] La oposición política estaba interesada en tener un plebiscito libre y justo, pero también estaba preocupada por la legitimidad de los resultados. Es decir, el Comando estaba interesado además en la credibilidad del resultado aun cuando la opción del "No" perdiera. En este sentido, las misiones de observadores internacionales, tales como el NDI, tenían un importante papel por jugar. Wollack recuerda que Arriagada le dijo que si Pinochet ganaba limpiamente, la oposición únicamente querría que el NDI señalara que el gobierno había ganado sin robar la elección para evitar la violencia en las calles.[212] Wollack recuerda que los observadores del NDI así lo hubieran hecho: "estábamos preparados para decir 'esta elección no fue robada', aunque seguiríamos criticando todo el concepto de un plebiscito. Por tanto, esa era una posibilidad, mas no una posibilidad que estuviéramos esperando con ansiedad". Así, el papel principal de la delegación del NDI, como considerara Wollack, era "demostrar a las autoridades chilenas que íbamos a estar observando".[213] El NDI tuvo bastante éxito tanto en su papel de vigilante, como en el de proveedor de asistencia técnica.[214]

El día del plebiscito la delegación del NDI, compuesta por 55 miembros, se dividió en 13 equipos y se diseminó por todo Chile, realizando su misión de observación con entusiasmo. De hecho, puede que algunos de sus miembros hayan sido demasiado entusiastas. Wollack recuerda que cuando él y otros en la delegación descubrieron que en algunos puntos de votación había filas muy largas, pensaron que algunas personas no iban a poder votar,

---

210 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

211 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 70.

212 Según Wollack, Arriagada le dijo que si la violencia estallaba esto se interpondría en la lucha política de largo plazo que las fuerzas democráticas estaban emprendiendo. Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

213 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

214 Arriagada 1998, 259; Puryear 1991, 11; Washington Office on Latin America 1990, 22.

así que nos pusimos histéricos... Suárez y yo arremetimos contra el jefe de la comisión electoral, Juan Ignacio García, quien desempeñó un papel muy decente… Pero entramos y arremetimos contra la comisión electoral, y entonces Larry Garber, Larry de nuestro personal… pensaba que estábamos reaccionando de manera excesiva... Deseábamos entrar, estábamos preocupados, así que arremetimos contra la [comisión] electoral. Fue una experiencia de aprendizaje... que quizá no repetiríamos... Exigimos que la comisión electoral emitiera un aviso de que permitiría que todos los que estaban en la fila votaran. Y Juan Ignacio señaló: 'bien... ¿por qué no esperamos?'… Él terminó emitiendo el aviso, entonces fuimos de nuevo a los puntos de votación tres horas más tarde y no había filas. Todo había funcionado.[215]

En su informe final, el NDI concluyó que "el plebiscito se realizó de manera ordenada y justa".[216] También reconoció que aunque su delegación,

debió superar la variedad de señales enviadas por el gobierno chileno con respecto a su presencia… en última instancia no se pusieron restricciones en cuanto a quién podría visitar Chile como observador, ni en cuanto a dónde podrían ir los observadores o con quién podrían reunirse una vez que estuvieran en el país. De hecho, algunos importantes funcionarios del gobierno reconocieron informalmente la presencia de la delegación y apoyaron sus actividades informando a funcionarios militares y provinciales fuera de la capital qué equipos de observadores estarían visitando sus regiones. Aunque los representantes del gobierno rechazaron reunirse de manera formal con la delegación, los líderes de ésta se reunieron en privado con funcionarios del Ministerio del Exterior.[217]

El 5 de octubre de 1988, día del ejercicio democrático, la participación de los votantes fue de 97 por ciento. La opción del "No" obtuvo el 54.7 por ciento de los votos, mientras que la opción del "Sí" un 43 por ciento. El día después del plebiscito le preguntaron a Adolfo Suárez, co-líder de la delegación del NDI, sobre qué le habría dicho a Pinochet si se hubiese encontrado con él. Suárez respondió: "no me atrevería a decirle nada al Sr. Pinochet… el pueblo de Chile ya lo ha dicho".[218] No obstante, como testigo de la voz de los chilenos, el ex presidente español, así como otros observadores extranjeros, ya habían enviado un mensaje a Pinochet y a otros líderes de Estado. Como escribiera el propio Suárez en el prólogo del informe del NDI, "la falta de libertad y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos se han convertido en una transgresión del derecho internacional que justifica acciones de la comunidad de naciones".[219]

---

215 Entrevista con Wollack, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
216 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 1.
217 Ibíd., 4.
218 Ibíd., 88.
219 Ibíd., v.

Efectivamente, los procesos electorales estatales se encontraban en el proceso de convertirse sólo "de manera formal [en] un asunto de carácter doméstico, inmerso en los derechos soberanos" de los Estados.

Conclusiones

El plebiscito chileno de 1988 se convirtió en un hito en la historia de la OIE. Fue el primer proceso electoral en el hemisferio occidental al que asistieron tantos observadores internacionales, marcando así la aparición de una TAN de la OIE —y la redefinición concurrente de la soberanía del Estado. Además, la ausencia de la OEA señaló la transferencia de la fuerza impulsora de la OIE de una OIG a una multiplicidad de ONGI. Este cambio es significativo porque, al impulsar la OIE, las ONGI contribuyeron a la eventual institucionalización de esta práctica en el ámbito de las relaciones entre los Estados. Como precisa Garber, las actividades de observación de las ONG desde principios de los años 80 fueron "esenciales" para institucionalizar la práctica de la OIE en las OIG.[220]

Pero esta institucionalización ocurrió más tarde, después de las elecciones nicaragüenses de 1990. No obstante, lo que se volvió evidente antes de 1988 era que el caso chileno se había convertido en un punto focal para la aparición de una TAN de la OIE, como sugiere lo expuesto anteriormente. Como señalara un informe del NDI, "hay ahora en el mundo un grupo de líderes políticos comprometidos en apoyar al pueblo chileno mientras continúa en su lucha por un futuro democrático".[221] Sin embargo, es interesante que un acontecimiento fuera del hemisferio sirviese como trampolín para la aparición de este "grupo" y para el éxito de la observación internacional del plebiscito chileno: la observación en Filipinas de las elecciones anticipadas (*snap elections*) de 1986.[222]

---

220 Comunicación por correo electrónico, 15 de noviembre de 2001.

221 National Democratic Institute for International Affairs 1988, 67.

222 En noviembre de 1985, el presidente filipino Ferdinand Marcos anunció que las siguientes elecciones presidenciales, proyectadas para 1987, serían llevadas a cabo un año antes. El *National Movement for Free Elections* (Movimiento Nacional Por Elecciones Libres, o NAMFREL por sus siglas en inglés), un grupo de líderes empresariales, cívicos, profesionales y religiosos organizó un esfuerzo electoral doméstico masivo. El 7 de febrero de 1986, día de la elección, 500,000 voluntarios del NAMFREL vigilaron las casillas de votación. Aunque NAMFREL fue un logro esencialmente filipino, el apoyo extranjero fue importante también. A petición de los Senadores Richard Lugar y Claiborne Pell, por ejemplo, el *Center for Democracy* envió una delegación preliminar a Filipinas. La delegación, encabezada por el presidente del Centro, Allen Weinstein, quien —como se señaló— había sido director del proyecto que diera luz a la NED, se mantuvo en contacto con NAMFREL durante su estancia en Manila. Él ha hecho notar que el régimen de Marcos no apreció

La observación de las elecciones filipinas fue, en efecto, un referente importante para el plebiscito chileno. Heraldo Muñoz, futuro integrante del gabinete en la administración de Lagos y miembro de una posterior misión del NDI al archipiélago, resumió la importancia de la experiencia filipina para su país en el título de un artículo de 1987: "La lección de Filipinas: organización y participación en elecciones libres".[223] En el período entre la elección anticipada en Filipinas y el plebiscito chileno, el NDI había participado activamente en la construcción de puentes entre las organizaciones civiles de los dos países, tales como el seminario antes mencionado efectuado en noviembre de 1987 en Santiago. Como plantea Garber, "los activistas democráticos que participaron en las elecciones, particularmente en Filipinas y Chile, apreciaron los diferentes roles que la comunidad internacional podría desempeñar en apoyo a sus esfuerzos y fomentaron la presencia de observadores internacionales de la elección, así como cualquier otra ayuda proveniente del extranjero".[224]

---

del todo la presencia de la delegación en el lugar y que, aún más, "volvió muy claro que desde su punto de vista, deberíamos estar vigilando a la oposición (Entrevista con Allen Weinstein, Presidente y CEO, Center for Democracy, Washington, 5 de diciembre de 2001)". En su reporte, el Centro estableció una serie de requerimientos que consideraban críticos en la evaluación del proceso electoral de febrero. Entre estos estaba la acreditación de NAMFREL como una organización de observación de encuestas (National Democratic Institute for International Affairs 1991, 8).

Pero el principal actor extranjero en el proceso electoral filipino fue el NDI. Su misión fue organizada en conjunto con el NRIIA, pero el reporte final fue escrito por Larry Garber y publicado por el NDI. La delegación de 44 miembros, liderada por el miembro del parlamento británico John Hume y el antiguo presidente Colombiano Misael Pastrana, llegó a Filipinas 12 días antes de la elección (National Democratic Institute for International Affairs 1991, 11). NAMFREL no sólo dio la bienvenida a los observadores extranjeros; apoyó su presencia con entusiasmo y eventualmente consiguió acreditar a 800 de ellos (Byington 1988,189). NAMFREL también recibió apoyo financiero, aproximadamente $1 millón de dólares de donantes extranjeros. Entre estos estaban la U*nited States Agency for International Development* y el NED (Hedman 2001, 183).

La interacción entre los observadores domésticos y extranjeros en las elecciones filipinas fue todo un éxito, magnificando la denuncia de la oposición del fraude electoral perpetrado por la administración Marcos y contribuyendo a su eventual caída a finales de febrero. Este éxito hizo que la OIE adquiriera cierta modularidad (esto es, que fuera susceptible a réplica en un lugar distinto siguiendo sus mismas características básicas). Como el reporte de NDI-NRII plantea: "como resultado de la experiencia filipina, ha habido una atención creciente acerca del rol de la comunidad internacional para apoyar el desarrollo democrático en diferentes países (National Democratic Institute for International Affairs 1991, 2)." Así, luego de su participación en el archipiélago asiático, como David Stoelting ha notado, "el *National Democratic Institute* ha surgido como la ONG más prominente en el campo de la observación de elecciones (Stoelting 1992, 423)." Para el NDI, el "NAMFREL sirvió como un modelo para organizar a individuos que no son políticamente activos y para sensibilizarlos con respecto a las cuestiones políticas en una forma que no despierte sus temores (National Democratic Institute for International Affairs 1991, 75)." Como su contribución en Chile hizo evidente, el NDI realmente se basó en los activistas de Filipinas para poder construir una red internacional en pro de la democracia.

223 Citado en National Democratic Institute for International Affairs 1991, 81.

224 Garber 2001, 373-4.

Garber también observa que "había buena comunicación de una región a otra con respecto a tácticas organizativas, lo que contribuyó a la rápida difusión de los principios de la democratización y a una aceptación de la participación internacional por parte de las ONG internacionales y, no sino hasta más adelante por las organizaciones intergubernamentales, en la observación de elecciones".[225] Durante esta fase inicial, el *Law Group* y otros grupos de derechos humanos abrieron el camino para organizaciones como el NDI.

No obstante, más allá del estímulo filipino, el hecho de que en el plebiscito chileno por primera vez coincidieran una miríada de fuerzas no gubernamentales (y semi-gubernamentales) tiene que ver con la estructura normativa de las Américas, la IHO. Ésa es la razón por la que, después de 1988, la OIE se convirtió en una práctica común en las Américas, mas no en Asia o en África. Indiscutiblemente, el deshielo de la Guerra Fría fue un factor que contribuyó de manera significativa al éxito de la experiencia chilena y a la eventual normalización de la OIE en el hemisferio occidental. Pero, como espero haber demostrado tanto en este capítulo como en los precedentes, de no haber existido la IHO, la OIE no habría podido institucionalizarse tan rápidamente como lo hizo en las Américas. Por lo tanto, como me he aventurado a decir, de no haber existido el discurso del Estado que permitió que ocurriera la OIE, no habría surgido una OIE "verdadera" (o al menos no regida por el Estado). La existencia de este discurso en cambio validó y otorgó significado a los argumentos presentados por organizaciones de los derechos humanos como justificación de sus actividades. El componente argumentativo fue crucial en este histórico caso.

Además, el caso chileno demuestra que si un Estado en proceso de transición política se convierte en el blanco de la OIE de tercera fase, éste redefine parcialmente su identidad y sus intereses nacionales. El régimen que surgió del plebiscito de 1988 y de las subsecuentes elecciones de 1989 fue mucho más cosmopolita que militar. Por tanto, tenía una concepción sustancialmente diferente tanto de su identidad como miembro de la comunidad internacional, como de la protección de los derechos humanos y democráticos como parte constitutiva de sus intereses nacionales fundamentales. Por consiguiente, Chile aceptó en 1990 la jurisdicción obligatoria del Tribunal Interamericano de los Derechos Humanos.[226]

---

225 Ibíd., 374.
226 Ropp y Sikkink 1999, 190.

En resumen, la observación internacional del plebiscito chileno de 1988 ilustra la persistencia de la IHO como estructura constitucional, la importancia cada vez menor de la Guerra Fría como variable estructural interventora, la creciente significación del activismo de los derechos humanos en las Américas y la redefinición inesperada de la soberanía del Estado. De este modo, he analizado parte del proceso por medio del cual las prácticas internacionales han dado forma a los intereses e identidades estatales.

4 Las elecciones de 1990 en Nicaragua: la consolidación de la red de OIE

Las elecciones presidenciales nicaragüenses de 1990 fueron observadas por 2,578 observadores internacionales —más de seis veces la cantidad que participó en el plebiscito chileno de 1988.[1] Los contingentes más grandes provenían de la OEA y de la ONU —OIG que no estuvieron presentes en el país austral. Asimismo, a diferencia de las de Chile, las elecciones nicaragüenses se enmarcaron como un proceso regional de paz. Es decir, el momento y la naturaleza de las elecciones se basaban en la Iniciativa de Contadora y en los Acuerdos de Esquipulas, ambos con el objetivo de traer la paz a Centroamérica. La atención internacional se centró en estos esfuerzos regionales de pacificación. De este modo, el Secretario General de la ONU, al justificar la presencia de su organización en Nicaragua, señaló que las elecciones tenían una dimensión internacional incuestionable: el proceso de paz regional.

Por lo tanto, el proceso electoral nicaragüense de 1990 marcó un hito no sólo debido al número de observadores internacionales y a la presencia de las OIG, sino también por la interacción de las ONG y las OIG y, principalmente, por la redefinición de la soberanía que implicó. Como plantea Robert Pastor, al invitar a misiones de observación internacional tales como las de la OEA, la ONU y el Centro Carter, el gobierno nicaragüense había "atravesado [la] demarcación de la soberanía... Hasta ese momento, la mayoría de los gobiernos … veía las elecciones como un asunto interno... Con las invitaciones oficiales [a las organizaciones antes mencionadas], los nicaragüenses superaron las definiciones convencionales de la soberanía".[2]

---

1 La cifra fue provista por Rosa Marina Zelaya, miembro del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el momento de las elecciones. Entrevista, Managua, 3 de octubre de 2001.

2 Pastor 2002, 231.

Por consiguiente, en el análisis del caso nicaragüense la cuestión que debe figurar de manera más prominente es el estado de la IHO ilustrado por las posturas de los actores principales en estos acontecimientos, a saber, Estados Unidos y los países implicados en el proceso de paz. La Guerra Fría como variable interventora, por otra parte, había cambiado poco desde el plebiscito chileno de 1988 —de hecho, gran parte del contexto en el cual se gestaron las elecciones nicaragüenses se superpuso (cronológicamente) al proceso electoral chileno. Por consiguiente, en este capítulo prestaré menos atención a esas cuestiones contextuales. Sin embargo, la estructura doméstica como variable interventora, a través de la cual se manifestaron tanto la IHO —en su expresión más amplia— como la Guerra Fría, sigue siendo un punto central para el análisis. De esta manera, en la primera sección de este capítulo presento la estructura doméstica de Nicaragua. En el segundo, me concentro en la política estadounidense hacia América Central —especialmente durante las dos administraciones Reagan— y en los esfuerzos de algunos Estados latinoamericanos por limitar el intervencionismo de Estados Unidos y por traer paz al istmo. En la tercera sección analizo las elecciones de 1990, centrándome en el trabajo de tres actores internacionales: el Centro Carter (CC), la OEA y la ONU.

Este capítulo muestra la manera en la que la OIE contribuyó a volver explícita la idea de la soberanía consagrada en la IHO. Después de la experiencia de observación nicaragüense quedó claro que las elecciones internas no eran sólo un asunto doméstico. Además, este capítulo también muestra cómo la redefinición parcial de la soberanía del Estado se logró con la interacción entre actores estatales y no estatales —justo como sugiere el análisis anterior de las TAN. Así, la narrativa en estas páginas trae a colación dos puntos: 1) que los Estados no deben concebirse como actores totalmente auto-organizados en la arena internacional, y 2) que uno de los principios fundamentales de la política internacional (la soberanía del Estado) ha sido afectado por la OIE.

I. La estructura doméstica de Nicaragua

El escritor y ex vicepresidente nicaragüense, Sergio Ramírez, alguna vez se refirió a Centroamérica como a un "sistema de vasos comunicantes". La historia de cada uno de los cinco Estados centroamericanos está íntimamente ligada entre sí desde que se independizaron. La corta vida de las Provincias Unidas del Centro de América es ilustrativa en este sentido. América Central fue anexada por

México en 1822, pero el intento duró sólo un año. Poco tiempo después, los Estados centroamericanos formaron las Provincias Unidas del Centro de América. Aunque la federación se disolvió en 1839, los Estados nacientes mantuvieron una estrecha relación.

Pero en el caso de Nicaragua, al menos, estos "vasos comunicantes" la han llevado mucho más allá del istmo: directamente a Washington. La presencia e influencia de Estados Unidos ha sido una constante en la historia nicaragüense. Incluso, Nicaragua tuvo como presidente al estadounidense William Walker en 1856, episodio que, al igual que la breve incorporación mexicana, sólo duró un año. Walker fue destituido en 1857 gracias a los esfuerzos de las cinco repúblicas centroamericanas y a la ayuda del magnate norteamericano Cornelius Vanderbilt.

La intervención de Estados Unidos se convirtió así en una característica distintiva de la política nicaragüense en el siglo XX. De este modo, por ejemplo, en 1909 Washington ayudó a derrocar al gobierno liberal de José Santos Zelaya, y tres años más tarde el presidente conservador Adolfo Díaz solicitó al hegemón continental que enviara tropas a su país para evitar el derrocamiento de su gobierno. Los *Marines* permanecerían allí hasta 1933.[3] Entre tanto, un profesor de ciencias políticas estadounidense redactó en 1923 una ley electoral aprobada por la legislatura nicaragüense.[4] Cinco años más tarde, el presidente Calvin Coolidge designó al General Frank R. McCoy para observar las elecciones de 1928. De manera interesante, los *Marines* no fungían sólo como funcionarios de la elección, sino también como representantes del presidente Coolidge, "quien había prometido a Nicaragua una elección honesta".[5] Es de notar que todos los partidos políticos en Nicaragua reconocieran los resultados electorales y consideraran el proceso como libre y justo.[6] Únicamente el general liberal Augusto César Sandino, inflexible opositor de la interferencia de Estados Unidos en asuntos nicaragüenses, condenó el proceso electoral. En realidad, lo que Sandino había sugerido era que las elecciones de 1928 fueran observadas "por representantes de América Latina en lugar de *Marines* [norte] americanos".[7] Sin embargo, la amplia legitimidad de las elecciones logró lo que no habían podido lograr los

---

3 De hecho, hubo un breve periodo (agosto de 1925–enero de 1927) durante el cual los *Marines* dejaron Nicaragua.
4 Dodd 1992, 4-5.
5 McClellan 1933, 37.
6 United States Department of State 1931, 3.
7 Dodd 1992.

Marines: la caída de Sandino. Después de las elecciones, el apoyo político a este último disminuyó de manera drástica.[8]

La historia se repetiría dos años más tarde. En julio de 1930 se enviaron soldados norteamericanos a Nicaragua para ayudar "en la realización de las elecciones, sirviendo como presidentes de las mesas electorales departamentales y como presidentes de las mesas electorales en los diferentes recintos para el conteo de las boletas".[9] Presagiando la oposición a los sandinistas seis décadas más tarde, los líderes del Partido Conservador (entonces en la oposición) habían advertido que no participarían en las elecciones de noviembre de 1930 a menos que Estados Unidos las supervisara. Los resultados fueron reconocidos nuevamente por todos los partidos.[10]

El gobierno nicaragüense intentó incluso conceder legitimidad constitucional a la intervención de Estados Unidos negociando su versión de la Enmienda Platt, lo que fue rechazado por Washington.[11] Sin embargo, lo que Estados Unidos no rechazó fue prestar ayuda al gobierno nicaragüense para crear una Guardia Nacional. Así, en 1933, después de consultar al ministro norteamericano, el presidente liberal Juan Scasa designó a su sobrino Anastasio Somoza García como jefe de la nueva institución militar. Sin embargo, Somoza García utilizaría la guardia para derrocar a su tío tres años más tarde.[12]

Somoza García comenzó entonces a establecer un gobierno fuerte y efectivo, lo que representó una novedad para el polarizado y volátil sistema político nicaragüense. El gobierno de Somoza García (1937-1956) se basó en cuatro pilares: la centralización del poder, una asociación estrecha con la Guardia Nacional, el apoyo de Estados Unidos y el esquivar a los partidos políticos.[13] En lo sucesivo, por ejemplo en 1939, Somoza García suprimió las elecciones municipales, evitando así la rivalidad de partidos a nivel local; después distribuyó el poder más por lealtades personales que por identificación partidista.[14] Una década más tarde, el fundador de la dinastía Somoza culminó sus esfuerzos por traer estabilidad al país. En 1950, por medio de lo que se conocería como el "Pacto de los Generales", suscrito por Somoza y su opositor Emiliano Chamorro, los con-

---

8 Mares 1988, 95.
9 United States Department of State 1931, 2.
10 United States Department of State 1931, 4.
11 McClellan 1933, 33.
12 Carter Center 1990, 13; Pastor 2002, 22.
13 Herrera Zúñiga 1991, 91.
14 Ibíd., 95.

servadores reconocerían formalmente al gobierno somocista. Incluso el diario conservador La Prensa, propiedad de la familia Chamorro, ensalzó el pacto con un título histriónico: "Un abrazo político cambia todo el país".[15]

No obstante, al ocasionar luchas internas, el pacto tendría consecuencias desafortunadas para los conservadores. Pedro Joaquín Chamorro, sobrino del General Chamorro, se convirtió en líder de los conservadores que aún se oponían a Somoza García utilizando hábilmente a La Prensa como su bastión. El diario se convirtió así en un sustituto de los partidos políticos domesticados.[16] Después del asesinato de Somoza García en 1956, su lugar fue ocupado por su hijo mayor, Luis Somoza Debayle. Luis resultó ser una especie de déspota iluminado —al menos para los estándares nicaragüenses. Al inicio de su administración comenzó un proceso de liberalización política y su gobierno presentó el proyecto mencionado en el capítulo dos sobre el uso de observadores internacionales en las elecciones en la Quinta Reunión de Consulta de la OEA en 1959. Y lo que es más importante, Luis Somoza prometió no aspirar a la reelección. Cumplió su promesa y en 1963 René Schick, un abogado que había servido a Somoza padre como secretario privado y como ministro de Educación en el gobierno de Luis, asumió el cargo.[17] Significativamente, como ya he señalado, una misión observadora de la OEA estuvo presente en el proceso electoral.[18] Schick pudo estabilizar el ambiente político, mejorar la situación económica del país e incluso ocasionalmente tomar acciones contra los deseos de la Guardia Nacional. Junto con su patrón político, Schick se opuso a la nominación del más joven de los Somoza, Anastasio, para el período presidencial siguiente. Pero utilizando la fuerza política y militar de la Guardia Nacional, el hermano de Luis se las agenció para ser el candidato presidencial del partido liberal. En mayo de 1967, un mes después de la muerte de Luis, Anastasio asumió el cargo.

Más cercano a las políticas de su padre que a las de su hermano y a las de Schick, Anastasio Jr. estancó el proceso de liberalización iniciado a finales de los 50. Además, el reinado de "Tachito" se convirtió en sinónimo de amiguismo y corrupción, construyendo un imperio personal. Como informara Jack Anderson del *Washington Post* en agosto de 1975, los negocios de Somoza incluían fábri-

---

15 Ibíd., 96.
16 Ibíd., 102-3.
17 Ibíd., 116.
18 La misión, sin embargo, consistió de sólo tres observadores. OAS Electoral Observation Missions 1962-1989, documento interno. En el archivo del autor.

cas de zapatos, bancos, propiedades inmobiliarias, plantaciones de café, hoteles, taxis, líneas aéreas, ropa y prostíbulos, entre otros.[19] Imitando los métodos de su padre, conservó el control de la Guardia Nacional y del gobierno; y al igual que el fundador de la dinastía, Anastasio Jr. intentó comprar a la oposición conservadora. Esta vez el pacto fue firmado con el líder conservador Fernando Agüero en marzo de 1971. Los términos del pacto incluyeron la disolución del Parlamento, su reemplazo por una asamblea constitucional que convocaría a elecciones presidenciales en 1974 y la designación de una junta gobernante de tres miembros, de la cual formaba parte Agüero.[20] A un ritmo mucho más acelerado que en la anterior ocasión, el efecto más notorio del pacto fue desentrañar la cólera de las entonces legiones de opositores políticos al régimen de Somoza. Además, la descarada corrupción que caracterizó la respuesta gubernamental ante el devastador terremoto de Managua de diciembre de 1972, así como las maniobras políticas que, como consecuencia del pacto, culminaron en la reelección de Somoza en 1974, sólo exacerbaron el enrarecimiento del ambiente político.[21]

De este modo, la decisión de Somoza de dar inicio a un nuevo periodo presidencial en diciembre de 1974 no sólo unificó a los pequeños, fragmentados y algo aislados partidos políticos (que habían habitado el espacio político oficialmente autorizado) y a algunos sectores de la prensa, sino también a la clase media. Además, la ambición de Somoza volvió políticamente posible el inicio de un diálogo entre los sectores opositores a su régimen y un grupo que hasta entonces había estado fuera de las normas comúnmente aceptadas: el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Fundado en 1961 como una organización revolucionaria, ubicado principalmente en las montañas, el FSLN se había convertido en parte integrante de la política nicaragüense, pero nunca había representado una verdadera amenaza para el régimen. En 1974, sin embargo, reapareció de manera muy visible a través del ataque a la casa de un alto funcionario justo momentos después de haber salido de ella el Embajador estadounidense. Con el Arzobispo Miguel Obando y Bravo actuando como mediador en sus negociaciones con Somoza, los sandinistas pudieron obtener la liberación de 59 presos políticos (incluyendo al líder del FSLN Tomás Borge), medio millón de dólares,

---

19 Ramírez 1999, 88.

20 Herrera Zúñiga 1991, 132; Pastor 2002, 30.

21 Herrera Zúñiga 1991, 131-3. De manera interesante, observadores de la OEA (12 de ellos) estuvieron presentes en las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente realizadas el 6 de febrero de 1972, pero no en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar el 1° de septiembre de 1974. OAS Electoral Observation Missions 1962-1989, documento interno. En el archivo del autor.

la publicación de un extenso comunicado en la prensa —así como su difusión en la radio— y además salir a salvo. En aviones proporcionados por los gobiernos de Panamá y Venezuela, los sandinistas huyeron a esos países.[22] A partir de ese momento, los sandinistas centraron su atención en el régimen de Somoza.[23]

El tiempo y ciertos aliados potenciales estaban del lado de los sandinistas. Por ejemplo, el asesinato en enero de 1978 de Pedro Joaquín Chamorro, redactor de La Prensa y uno de los enemigos políticos del régimen más respetados, ayudó a convertir a los sandinistas en el punto focal de la oposición. Poco después del asesinato surgieron demostraciones populares en todo el país, y una miríada de organizaciones declaró una huelga nacional. Somoza respondió declarando el estado de emergencia. Entre tanto, la Iglesia Católica publicó una declaración en la que apoyaba abiertamente la huelga y convocó a los partidarios del régimen a no colaborar "con estructuras pecaminosas que no sólo impiden, sino que lesionan el bien común".[24] Así, uno de los principales factores del eventual triunfo sandinista fue el sistema de alianzas que habían tejido los rebeldes con la Iglesia Católica y con algunos grupos del sector privado.[25]

En septiembre de 1978, ocho meses después del asesinato de Chamorro, los sandinistas lanzaron una ofensiva nacional, y luego rechazaron una oferta de la OEA para un plebiscito nacional en el cual se decidiera la permanencia de Somoza en el poder.[26] En junio de 1979, la Conferencia Episcopal dirigida por el Cardenal Obando y Bravo publicó una carta pastoral en donde se declaraba que las condiciones políticas en el país otorgaban a la población el derecho de no reconocer la autoridad del gobierno. La carta también justificaba la insurrección popular. [27]

De manera simultánea, los factores internacionales desempeñaron un papel importante durante los últimos momentos del somocismo. De esta manera, al menos desde 1978, México apoyó abiertamente a los sandinistas, rompiendo relaciones diplomáticas con Nicaragua en mayo de 1979 y animando a otros países de la región a seguir su ejemplo.[28] El apoyo mexicano no fue sólo diplomático, sino también financiero y material. Además, la solidaridad mexicana pro-

---

22 Pastor 2002, 59.
23 Herrera Zúñiga 1991, 137.
24 Ibíd., 145.
25 Herrera Zúñiga 1994, 106.
26 Herrera Zúñiga 1991, 146-7.
27 Ramírez 1999, 185-6.
28 Castañeda 1985, 80.

venía de más de un frente; de esta manera el partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, también contribuyó a la causa de los insurrectos.[29] Simbólicamente, el *Quetzalcóatl II*, un avión presidencial mexicano, llevó a la Junta de Gobierno al poder el 19 de julio de 1979.[30]

De manera similar, por esas fechas Estados Unidos modificó de manera drástica su política hacia Nicaragua. No es que Nicaragua se hubiese convertido en una preocupación central para la administración Carter, o que incluso tuviera una política establecida hacia el país centroamericano, sino que su política internacional de derechos humanos basada en principios dictaba la posición a adoptar con respecto a Somoza. Como dijera Robert Pastor, entonces Director de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe en el Consejo de Seguridad Nacional, "no había una política específica hacia Nicaragua en la presidencia de Carter; sólo había políticas de derechos humanos que se aplicaron a Nicaragua".[31] Así, por ejemplo, cuando luego de algunos meses en la nueva administración el gobierno de Estados Unidos publicó un informe sobre derechos humanos que condenaba el expediente nicaragüense, Somoza lo rechazó diciendo que "constituía una interferencia en los asuntos internos de Nicaragua".[32] En febrero de 1979, la administración Carter redujo sus relaciones diplomáticas con Somoza y canceló la ayuda militar.

De igual forma, a finales de los años 70 la OEA comenzó a observar con ojo cada vez más crítico al régimen de Somoza. En 1978, un informe sobre Nicaragua de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que "el derecho a votar ha sido obstaculizado por las varias obstrucciones de naturaleza práctica y legal que limitan su ejercicio libre".[33] El 23 de junio del año siguiente, la OEA aprobó una resolución que llamaba al "reemplazo inmediato y definitivo del régimen de Somoza", declarando que el gobierno nicaragüense era "la causa fundamental" de la crítica situación que atravesaba el país centroamericano. La resolución fue más allá, solicitando la "instalación de un gobierno democrático… [y] la celebración de elecciones libres cuanto antes".[34] Lo significativo de la resolución no pasó inadvertido para la Comisión Interamericana de Derechos

---

29 Así, por ejemplo, la primera contribución del partido alcanzó los US$50,000. Ramírez 1999, 73.
30 Castañeda 1985, 81.
31 Pastor 2002, 44.
32 Citado en Ibíd., 45.
33 Citado en Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 9-10.
34 Pastor 2002, 122. La aprobación de esta resolución representó una derrota para el gobierno de Estados Unidos, que había convocado la reunión de la OEA para poder solicitar la intervención militar de una fuerza de preservación de paz en Nicaragua.

Humanos, la cual observó que "por primera vez en la historia de la OEA y quizá por primera vez en la historia de cualquier organización internacional, [la resolución] privaba de legitimidad a un gobierno en ejercicio, de un Estado miembro de la organización, sobre la base de las violaciones de los derechos humanos cometidas por ese gobierno contra su propia población".[35]

A finales de los años 70, la estructura doméstica de Nicaragua se podía caracterizar, una vez más según Risse-Kappen, como controlada por el Estado. En este tipo de estructura, como señalé al analizar la estructura doméstica de Chile en el momento del plebiscito, las instituciones políticas se encuentran altamente centralizadas y el poder ejecutivo es fuerte, mientras que la sociedad civil es relativamente débil.[36] En la Nicaragua de Somoza, de hecho, el Estado autoritario se había convertido en el actor dominante. No obstante, en ese momento estaba claro que los sandinistas tenían la mejor mano, y que la guerra del régimen de Somoza se acercaba a su fin. Un mes después, los sandinistas entraron a Managua entre el júbilo popular.

De manera interesante, los sandinistas habían logrado su unidad sólo tres meses antes de la resolución de la OEA. Desde su fundación 28 años antes, el FSLN había funcionado como una coalición de grupos rebeldes poco unida. A mediados de los años 70, había tres facciones bien definidas que operaban dentro del Frente: la "Guerra Popular Prolongada", liderada por el fundador del FSLN Tomás Borge; la "Tendencia Proletaria", dirigida por Jaime Wheelock, y la "Tendencia Insurreccional", mejor conocida como la Tercerista (porque era la tercera facción en discordia), dirigida por los hermanos Daniel y Humberto Ortega. En el momento en el que las tres facciones firmaron su unidad en Panamá en marzo de 1979 predominaban los Terceristas.[37] La hegemonía de esta facción se basó en dos hechos inequívocos: su eficacia militar, que incluyó la exitosa toma del Palacio Nacional con más de mil personas dentro el 22 de agosto de 1978 y, lo que es más importante, su resuelto pragmatismo. Los Terceristas habían jugado un papel decisivo en la creación de una amplia red de alianzas que beneficiaron, en última instancia, a la totalidad del FSLN.

Básicamente, los sandinistas pudieron llegar a los sectores más importantes de la población por medio de dos vías: 1) a través de la estrecha relación que establecieron con algunos sacerdotes progresistas dentro de la Iglesia Católica,

---

35 Citado en Ibíd., 321.
36 Risse-Kappen 1995, 23.
37 Pérez 1992, 117; Ramírez 1999, 245.

y 2) a través de la creación de un frente político llamado el grupo de "los Doce". Con respecto a la primera, aunque desde finales de los años 60 una parte del Clero había comenzado a colaborar con el FSLN, no fue sino hasta mediados de los 70 que se volvió pública la estrecha relación con algunos sacerdotes influyentes.[38] En cuanto a la segunda, el Grupo de los Doce se formó en 1977 por iniciativa de la facción Tercerista. Nació cuando personas tan diversas como un dueño de una cadena de supermercados, un banquero, un exportador de café y un escritor, entre otros, se reunieron en San José, Costa Rica, para conspirar contra el régimen de Somoza.[39] La relación estratégica del FSLN con el Grupo de los Doce permitió a los sandinistas presentarse a sí mismos como defensores de los valores democráticos liberales fundamentales. Así, por ejemplo, el Grupo de los Doce y el miembro de la Junta Sergio Ramírez (cuya membresía en el FSLN se mantuvo después de la caída de Somoza) declararon un mes antes de tomar el poder que el nuevo gobierno "tomará la ruta de la democracia representativa basada en elecciones periódicas, pero con participación universal… dentro de un sistema multipartidista... Ya hemos tenido demasiado de un sistema unipartidista".[40]

Ciertamente, las fuerzas más moderadas de la oposición nicaragüense y la administración Carter no tenían mucha confianza en el compromiso democrático de los rebeldes. Esto era especialmente cierto para la administración Carter que, aunque realmente no apoyaba al régimen de Somoza, trataba de evitar que los sandinistas llegaran al poder. Los aliados moderados de los sandinistas, por otra parte, esperaban ejercer una influencia más conservadora en los rebeldes. Sin embargo, ni la administración de Estados Unidos ni los propios nicaragüenses estaban seguros con respecto a qué esperar de los sandinistas. El FSLN como tal aún estaba en una etapa de cambio continuo, y su doctrina y agenda política eran por tanto desconocidas incluso para muchos de sus miembros.

El FSLN era una especie de partido de izquierda tradicional. Representaba una combinación de marxismo, de nacionalismo inspirado en Sandino, de internacionalismo tercermundista y, en menor grado, de teología católica de la liberación.[41] No obstante, en la base del FSLN yacía un concepto marxista del proceso político. Como señalara Dennis Gilbert, "nada es tan importante en el

---

38 Williams 1989, 80.
39 Ramírez 1999, 95.
40 Ibíd., 109; Pastor 2002, 116-7.
41 Vanden y Prevost 1989, 89.

concepto de los sandinistas sobre sí mismos y sobre su lugar en la historia como su definición del FSLN como una vanguardia revolucionaria".[42] Borge, líder de la tendencia de la Guerra Popular Prolongada, la describió como "la vanguardia de los obreros y campesinos... el instrumento vivo de las clases revolucionarias... la guía hacia una nueva sociedad".[43]

No obstante, en un nivel más práctico, el FSLN se agrupó alrededor de tres principios: no alineamiento, pluralismo político y economía mixta.[44] Aunque la base doctrinal del último principio se inclinaba marcadamente hacia el socialismo, como más tarde dejaría en claro la política económica del FSLN,[45] los sandinistas entendían que no era posible simplemente hacer desaparecer la empresa privada en su país.[46] Como reconociera posteriormente un antiguo líder sandinista, siempre hubo una contradicción entre las aspiraciones socialistas del FSLN y la realidad nicaragüense.[47]

De manera similar, el principio de no alineamiento era quizá más una expresión del sentimiento anti-yanqui que un deseo de neutralidad internacional. Así, la ayuda que Nicaragua proporcionó a otros movimientos revolucionarios en la región durante los años sandinistas se debió en parte a su fe en el internacionalismo militante.[48] Sin embargo, reconociendo el hecho de que Estados Unidos era un factor político, militar y económico omnipresente en la región, la dirección del FSLN comenzó a atenuar su retórica contra Washington durante los últimos años de su clandestinidad, y una vez en el poder intentó acomodarse a los intereses norteamericanos.[49]

Pero el principio clave para el FSLN se relacionaba con la organización del sistema político nicaragüense. En cierta medida, los sandinistas parecían estar comprometidos con un sistema de gobierno democrático. Además de la ocasión mencionada anteriormente en la que Ramírez declaró que el nuevo gobierno se adheriría a la democracia representativa, los sandinistas declararon que inau-

---

42 Gilbert 1988, 177.

43 Pérez 1992, 111. De manera similar, otro fundador del FSLN, Carlos Fonseca, atesoraba "el Marxismo de Lenin, Fidel, Che, Ho Chi Minh… adquirido por el Frente de Liberación Sandinista". Citado en Pastor 2002, 29-30.

44 Vanden y Prevost 1989, 90.

45 "Para poder alcanzar un crecimiento del 20 por ciento en el PIB", señalaría un consejero del ministro de Planeación del gobierno sandinista, "es suficiente expropiar 20 por ciento de las compañías privadas". Citado en Ramírez 1999, 231.

46 Robinson y Norsworthy 1985, 87.

47 Hoyt 1997, 27.

48 Ramírez 1999, 138.

49 Vanden y Prevost 1989, 90-2.

gurarían una era de pluralismo político. De ese modo, por ejemplo, una semana antes de su entrada triunfal a Managua, la Junta (en la que los sandinistas eran mayoría) envió una carta al Secretario General de la OEA prometiendo respetar los derechos humanos y celebrar "las primeras elecciones libres que nuestro país tendrá en este siglo".[50]

El discurso sobre democracia representativa y elecciones libres, no obstante, estaba concebido sobre todo para ganar seguidores en el país y para aplacar a los adversarios en el exterior. Para los sandinistas, el pluralismo político era simplemente un proyecto "táctico"; el estratégico se conservaba en secreto y no se basaba en conceptos liberales de la democracia, sino más bien en las ideas leninistas del centralismo democrático.[51] Así, por ejemplo, poco después de que Somoza huyera del país y se instalara la Junta de Gobierno, formada el mes anterior en Costa Rica, quedó claro que el poder radicaba en otra parte: en la Dirección Nacional del FSLN.[52]

Algunos meses más tarde, en agosto de 1980, el Consejo de Estado, un órgano legislativo corporativo inaugurado tres meses antes, aprobó un decreto que posponía la celebración de elecciones libres hasta 1985. La pronunciada predisposición del FSLN contra los partidos políticos se hizo manifiesta rápidamente: de los 47 escaños en el Consejo, apenas 12 fueron asignados a los partidos políticos —y sólo tres de esos escaños fueron a partidos no aliados a los sandinistas.[53] Pero como señalara Valerie Bunce, la "democracia sin partidos políticos es inconcebible".[54] En cualquier caso, aunque la decisión de posponer las elecciones causó profundo descontento entre la población, los sandinistas la justificaron en términos del calamitoso estado en el que se encontraba el país después de la revolución.[55] Fue en ese entorno que el ministro de Defensa Humberto Ortega declaró que la "democracia no comienza ni termina con las elecciones".[56] De manera similar, a medida que se acercaban las prometidas elecciones, el miembro de la Dirección Nacional, Bayardo Arce, las caracterizó como una farsa destinada a ganar la aprobación internacional.[57] Cada vez era más claro

---

50 Citado en Pastor 2002, 140.
51 Pérez 1992, 133; Ramírez 1999, 148.
52 Ibíd., 106.
53 Williams 1994, 177.
54 Bunce 1999, 151.
55 Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 16.
56 Robinson y Norsworthy 1985, 88.
57 Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 23.

que los sandinistas estaban dispuestos a comprometer seriamente uno de los tres principios alrededor de los cuales se agrupó el FSLN: el pluralismo político.

El desprecio práctico del FSLN por la democracia representativa sin duda estaba vinculado a la más amplia estructura doméstica nicaragüense —controlada por el Estado— y a sus propios orígenes de fundamento marxista. Para comenzar, Nicaragua nunca había tenido un sistema democrático: había tenido una especie de "autoritarismo sultánico" que hizo del establecimiento de la democracia liberal una tarea imponente para los demócratas comprometidos, y mucho más para los antiguos combatientes guerrilleros.[58] Como admitieran los propios líderes sandinistas, lo que establecieron después de la revolución fue una especie de democracia "diferente", con un sistema de un partido dominante.[59] Como indicara el *Law Group* a principios de los años 80, en Nicaragua existía "una asociación muy estrecha entre el FSLN y el Estado".[60]

Si al peso de la herencia dejada a los sandinistas agregamos las particularidades del FSLN, una organización muy influida desde su fundación por la idea leninista del partido político, la poca atracción que sentía la dirección sandinista hacia los procedimientos democráticos formales no resultaba sorpresiva. Las prácticas no democráticas eran comunes dentro del FSLN y sus organizaciones afiliadas. Así, por ejemplo, las organizaciones masivas vinculadas al Frente reprodujeron su estructura vertical tan pronto éste llegó al poder; además, fueron incorporadas al Frente como meros apéndices.[61] De manera esperada, debido a que el FSLN se consideraba la vanguardia del pueblo nicaragüense, una vez en el poder creía tener razones para limitar el derecho de reunión de tres grupos sociales que estaban fuera de su control: los sindicatos, los partidos de oposición y la Iglesia Católica.[62]

El caso de la Iglesia es particularmente interesante. Como en muchos otros contextos en los cuales existen limitaciones políticas, la Iglesia Católica se convirtió en un actor político importante en Nicaragua (aun cuando gozaba de un estatus similar durante el régimen de Somoza).[63] Aunque el gobierno san-

---

58 McConnell 1997, 46.

59 En 1986 el presidente de Nicaragua, Ortega, le dijo al presidente de Costa Rica, Oscar Arias: "nuestra democracia es diferente". Citado en Pastor 2002, 208-9. El vicepresidente Ramírez declaró en 1984 que "aquí hay un partido dominante: el FSLN". LASA 1984, 23.

60 International Human Rights Law Group 1990, 14-5.

61 Williams 1994, 174.

62 International Human Rights Law Group 1990, 8-9.

63 Williams 1994, 177.

dinista intentó de manera explícita en varias ocasiones asociarse a los valores religiosos de la población —como cuando el presidente Ortega declaró que el "cristianismo y el marxismo son parte de la democracia sandinista", o cuando el gobierno decidió participar en la festividad religiosa más importante de Nicaragua, o cuando trató de beneficiarse políticamente de la visita papal de 1983— esta clase de esfuerzos fracasó en la mayoría de los casos.[64] La relación entre el gobierno sandinista y la jerarquía católica era una de constante conflicto.[65]

Sin embargo, el gobierno sandinista estaba lejos de ser un régimen totalitario al modo del visto en el antiguo bloque soviético. A diferencia de los partidos que llegaron al poder como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial en Europa Central y del Este, el FSLN no estaba comprometido con una ideología total. Incluso carecía de un acuerdo en cuanto a su programa político. Ésa es la razón por la cual sus diferentes facciones constituyentes no se combinaron cuando el FSLN llegó al poder.[66] El factor crucial que evitó que sus diferencias internas afectaran al Frente fue el constante estado de sitio al que la administración Reagan sometió a su gobierno (más al respecto posteriormente). Otro factor que evitó que los sandinistas se mostraran intransigentes fue la persistencia de facciones bien delineadas dentro del partido, lo que implicó que constantemente tuvieran que estar poniéndose de acuerdo entre sí. Como planteara Gilbert, "los sandinistas no son ni ideólogos inflexibles ni pragmáticos sin principios".[67] Por lo tanto, el sandinismo era en realidad mucho más moderado de lo que a menudo sugería su discurso radical.

De manera interesante, ese fue el caso en la arena electoral. Por razones que tenían que ver más con el ambiente externo que con la política interna, los sandinistas decidieron celebrar las primeras elecciones un año antes de lo previsto. Se decidió efectuarlas el 4 de noviembre de 1984 con un objetivo en mente: tener un impacto en las elecciones de Estados Unidos que se celebrarían dos días más tarde, en las cuales Reagan buscaba la reelección. Los sandinistas estaban preocupados por su legitimidad internacional. Como señalara un alto funcionario del Ministerio del Exterior, las elecciones de 1984 representaban "un elemento clave en nuestra estrategia de defensa nacional. Nuestra legitimidad interna no está en duda. Lo que *está* en juego es nuestra legitimidad internacional".[68] Los efectos

---

64 Williams 1989, 81.
65 Ibíd., 83-8.
66 Herrera Zúñiga 1994, 101-2; Pérez 1992, 119.
67 Gilbert 1988, 177-9.
68 LASA 1984, 29.

constitutivos de la IHO como estructura constitucional estaban actuando claramente en la estructura doméstica de Nicaragua.

Así, el gobierno nicaragüense invitó a una miríada de organizaciones (sobre todo simpatizantes) para que observara las elecciones.[69] Como dijera Miguel D'Escoto, ministro de Relaciones Exteriores en ese entonces, la decisión del gobierno de invitar a observadores internacionales fue parte de una estrategia "defensiva", la cual les permitiría demostrar su legitimidad al mundo.[70] Sin embargo, el evento electoral no logró su objetivo —al menos a nivel internacional. El ex vicepresidente Ramírez reconocería más tarde que "la legitimidad que buscábamos la obtuvimos a medias. Los gobiernos de América Latina y Europa que nos habían presionado, o alentado, a ir a las elecciones, mandaron delegaciones de discreto nivel a la ceremonia de toma de posesión en enero de 1985. Ningún jefe de Estado quiso venir… nuestro invitado más importante vino a ser Fidel Castro, que con su gesto solidario desequilibraba más bien el escenario".[71]

No es que las elecciones hubieran sido una farsa —lejos de eso. Como señalara un informe de la *Latin American Studies Association* sobre el proceso electoral, "indiscutiblemente, las elecciones del 4 de noviembre [de 1984] fueron las más limpias celebradas en Nicaragua desde 1928, cuando los *Marines* norteamericanos organizaron y supervisaron la votación".[72] Además, para la práctica latinoamericana de ese tiempo, fueron bastante limpias. La ley electoral aprobada para las primeras elecciones después de Somoza, por ejemplo, se ajustaba a los estándares internacionales. Además, el autónomo Consejo Supremo Electoral (CSE) —creado por la ley, aunque dominado por miembros favorables al sandinismo— demostró ser un órgano imparcial y eficaz.[73] Con el 75 por ciento de los votantes registrados emitiendo el voto el día de la elección, el FSLN fue el ganador absoluto con el 67.2 por ciento de los votos totales.[74] Al comprometer a los sandinistas a celebrar elecciones periódicas administradas por un órgano autónomo, de acuerdo con las reglas establecidas, el primer proceso electoral después de Somoza representó una "apertura política significativa".[75] Como

---

69 Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 41.
70 Entrevista con Miguel D'Escoto, Managua, 9 de octubre del 2001.
71 Ramírez 1999, 149-50.
72 LASA 1984, 18.
73 Ibíd., 13.
74 Martínez Cuenca 1992, 128; Williams 1990, 19.
75 Cornelius 1986, 67; Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 1-2.

indicara Philip Williams, "las elecciones de noviembre de 1984 representaron la adopción formal de instituciones democráticas liberales y un creciente énfasis en los partidos políticos".[76]

Sin embargo, muchos factores convergieron para que las elecciones de 1984 resultaran ser especialmente intrascendentes. A pesar del marco jurídico en el que tuvo lugar la elección, imparcial en lo general, muchos otros factores se combinaron para minar la celebración de una elección que fuera creíble. Uno de ellos fue la carencia de un campo de juego nivelado. El FSLN explotó de diversas maneras las ventajas de estar en el poder. Como señalara el informe de la WOLA, "la identificación del FSLN con el Estado volvía difícil la competencia durante la campaña".[77] Además, el candidato principal de la oposición y ex miembro de la Junta, Arturo Cruz de Convergencia Democrática, retiró su candidatura a raíz de la fuerte presión que ejerció sobre él la administración Reagan.[78] De ese modo, para muchos en la oposición las elecciones de 1984 carecieron de legitimidad.[79] Asimismo, a mediados de los años ochenta muchos países europeos, que tradicionalmente habían incluso apoyado a los sandinistas, comenzaron a expresar inquietud sobre lo que percibían como un aumento de las tendencias autoritarias del gobierno nicaragüense.[80]

Poco después de las elecciones, la Asamblea Nacional inició el proceso de redacción de una nueva constitución, la cual entró en vigor en enero de 1987. Sin embargo, la ausencia de un sector importante de la oposición en el proceso de deliberación, así como la suspensión casi inmediata de las garantías constitucionales debido a la declaración del gobierno de un estado de emergencia, condenó la legitimidad de la nueva carta.[81] El ambiente político que se vivía en Nicaragua ocho años después de la llegada de los sandinistas al poder estaba lejos de ser el de una normalidad democrática. La estructura doméstica de Nicaragua, de hecho, seguía siendo una controlada por el Estado: las instituciones políticas estaban centralizadas, el poder ejecutivo dominaba al resto y la sociedad civil

---

76 Williams 1994, 178.

77 Washington Office on Latin America e International Human Rights Law Group 1984, 51.

78 Robinson y Norsworthy 1985, 100-4.

79 Para Antonio Lacayo, quien luego se convertiría en ministro de la Presidencia del gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, "esas elecciones [de 1984] para nosotros en la oposición prácticamente no existieron… Una vez que salió el Dr. [Arturo] Cruz, el proceso electoral terminó, pues ya se sabía lo que iba a pasar… Esas elecciones fueron realmente muy parecidas a las elecciones que hacía aquí Somoza". Entrevista con Lacayo, Managua, 6 de octubre de 2001.

80 Vanden y Prevost 1989, 103.

81 McConnell 1997, 46.

seguía siendo débil. Por supuesto que no estoy sugiriendo que la revolución sandinista no trajo cambios importantes a Nicaragua. En realidad sí lo hizo. Pero los amplios contornos de su estructura doméstica, según la clasificación de Risse-Kappen, cambiaron poco.

La falta de democracia en la Nicaragua sandinista no era sólo culpa del FSLN. Estados Unidos, y particularmente la administración Reagan, también eran partícipes de ello. El estado de sitio impuesto por Washington a los sandinistas sirvió para aumentar sus tendencias autoritarias. La ayuda proporcionada por Estados Unidos a la "resistencia nicaragüense", mejor conocida como "contras", desde 1981, fue paradigmática en este sentido. Como señalara Andrés Pérez, "los contras representaban uno de los pocos puntos de la ideología del FSLN con el cual todos podrían estar de acuerdo: por ejemplo, que los Estados Unidos y el somocismo eran enemigos de la revolución".[82] El miembro de la Dirección Nacional, Bayardo Arce, lo expresó de esta manera: "somos más centralistas que democráticos... Cuando hay guerra se consolida nuestro centralismo".[83] La invasión de Estados Unidos a Granada en 1983 sólo vino a confirmar el miedo sandinista de que la administración Reagan no deseaba otra cosa mas que su capitulación. El presidente Reagan, después de todo, lo constató al decir que él los haría "decir tío".[84]

II. La política estadounidense con respecto a Nicaragua y la respuesta latinoamericana

El mismo año en que Reagan llegó al poder, apareció un artículo de Jeane Kirkpatrick, su embajadora en la ONU en el periodo 1981-1985, en el que arremetía contra la política de la administración Carter sobre los derechos humanos en general, y hacia América Latina en particular. Con respecto a Nicaragua, Kirkpatrick preguntó retóricamente, "¿qué hizo la administración Carter en Nicaragua?", para contestar: "*derrocó al régimen de Somoza*".[85] Por lo tanto, planteó que "el primer paso en la reconstrucción de la política de Estados Unidos hacia

---

82 Pérez 1992, 121.
83 Ibíd., 121.
84 Kryzanek 1995, 413.
85 Kirkpatrick 1981, 36. Cursivas en el original.

América Latina es intelectual".[86] En un artículo anterior, ella ya había establecido su clásica distinción entre buenos y malos dictadores, una variación intelectualizada de la sentencia de Roosevelt sobre el primer Somoza.[87] Kirkpatrick alegó que los "gobiernos autoritarios tradicionales [como el de Somoza] son menos represivos que las autocracias revolucionarias [como la de los sandinistas] … son más susceptibles a la liberalización, y… son más compatibles con los intereses de Estados Unidos". Su forma de pensar se volvió hegemónica dentro del equipo de Reagan. Nicaragua, de verdad, se convirtió en su obsesión. Como señalara Thomas Carothers, "Nicaragua representaba el único asunto latinoamericano sobre el cual los miembros de la línea dura de la administración mantuvieron un rígido control durante los años de Reagan".[88]

Los funcionarios norteamericanos podían utilizar el discurso sandinista anterior a julio de 1979 como argumento. El compromiso de la Junta de respetar los derechos humanos, de seguir siendo neutrales y de efectuar elecciones libres después de la salida de Somoza se convirtió en el punto central de la discordia. Washington argumentaba que aquello que consideraba como un incumplimiento de los compromisos del gobierno de Nicaragua le daba derecho a terceros, como Estados Unidos o la OEA, a utilizar la coerción contra el gobierno sandinista.[89] Nicaragua llevó el asunto a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 1986. La corte aceptó que, siguiendo la recomendación contenida en la Resolución de la OEA del 23 de junio de 1979, la Junta nicaragüense se había comprometido a celebrar elecciones libres. Sin embargo, la CIJ consideraba que esos asuntos eran "cuestiones de política interna". Dictaminó que el compromiso de celebrar elecciones libres era "una promesa esencialmente política".[90] A mediados de los años ochenta, aún se consideraba que las elecciones nacionales se encontraban al margen de las competencias de la comunidad internacional en el sistema internacional.

En cualquier caso, después de las elecciones de 1984 que, como señalé, realmente no fueron más deficientes que muchas otras en América Latina, la administración Reagan se sentía presionada para encontrarle una razón lógica a su doble estándar. Después de todo, sólo dos años antes había inaugurado su

---

86 Kirkpatrick 1981, 40.

87 Kirkpatrick 1979. Supuestamente, Roosevelt señaló que el primer Somoza "es un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta". Dicha declaración, sin embargo, parece ser apócrifa; véase Pastor 2002, 3.

88 Carothers 1991.

89 Forsythe 1990, 40.

90 Tesón 1987, 173, 180.

programa de "promoción de la democracia" en El Salvador. La intención era demostrar que la vía electoral era la única factible, legítima y propicia incluso para países plagados de conflictos internos como los centroamericanos. Fue en este contexto en el que ocurrieron las "elecciones de aparador [*demonstration elections*]" de El Salvador en 1982 (para elegir a una Asamblea Constituyente) y en 1984 (para elegir a un presidente). Ambos procesos electorales recibieron no sólo la bendición de Washington, sino que en gran medida fueron dirigidos desde allá.[91] Es de notar que el gobierno de Estados Unidos aprobó más de US$10 millones para las elecciones de 1984 —incluyendo, por supuesto, los costos de los observadores de la elección.[92] Sin embargo, aunque un documento del Departamento de Estado afirmó más tarde que "un amplio espectro político" había contendido por el poder en las elecciones presidenciales, los partidos de izquierda fueron excluidos.[93] Como señalara Karl Terry, el proceso electoral de 1984 fue una competencia entre la centro-derecha y la ultra-derecha salvadoreña.[94]

En contraste, con respecto a Nicaragua, la administración Reagan se involucró en un prolongado esfuerzo de deslegitimación de su proceso electoral.[95] La estrategia consistió básicamente en utilizar la experiencia nicaragüense como una especie de elección de "contra-aparador". Así, tres meses antes de las elecciones, Reagan dijo al *New York Times* que "ninguna persona comprometida con la democracia será aceptada a través de unas elecciones ficticias al estilo soviético".[96] El 5 de noviembre, el día después de las elecciones, el Departamento de Estado calificó el proceso como una "farsa electoral". Tres meses más tarde, el régimen sandinista seguía siendo, según Reagan, un simple "gobierno que conquistó el poder a punta de pistola —que nunca fue elegido por el pueblo".[97] De manera similar, el secretario de Estado George Shultz observó que "una elección como mera elección realmente no significa nada. Lo importante es que si tiene que haber un proceso electoral, debe ser observado no sólo en el momento en el que las personas votan, sino en todos los aspectos preliminares que hacen que la elección realmente signifique algo".[98]

---

91 Brodhead 1987; Herman y Brodhead 1984; Pastor 1987, 371; Zak 1987, 177-8.
92 Karl 1986.
93 United States Department of State 1987, 28.
94 Karl 1986, 21.
95 Carothers 1991.
96 *New York Times*, 20 de julio de 1984.
97 Reagan citado en LASA 1984, 70; Robinson y Norsworthy 1985, 106.
98 Brodhead 1987, 35.

La administración Reagan admitió abiertamente que utilizaba un doble estándar. Repitiendo lo planteado por Kirkpatrick sobre los "gobiernos autoritarios" y las "autocracias revolucionarias", un alto funcionario norteamericano implicado en la política hacia América Central lo expresó de esta manera: "Estados Unidos no está obligado a aplicar el mismo estándar de opinión a un país cuyo gobierno es abiertamente hostil a Estados Unidos que a un país, como El Salvador, que no lo es. Esta gente [los sandinistas] podría crear una situación en América Central que podría representar una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. Eso nos permite cambiar nuestro criterio". [99]

Pero detrás del esfuerzo por representar un claroscuro político en América Central, donde en efecto el desarrollo democrático se mantenía aún gris en su mayoría, había un sostenido intento beligerante por derrocar al gobierno sandinista. Desde principios de 1982, el *Washington Post* había revelado que Reagan había aprobado un plan de operaciones secretas contra Nicaragua. A partir de ese momento y hasta 1988, como señala Pastor, "la administración Reagan proporcionó más ayuda militar a los contras para derrocar al gobierno nicaragüense que la que Estados Unidos había proporcionado a los cinco países centroamericanos de 1962 a 1980".[100]

Además, el gobierno de Estados Unidos declaró un embargo comercial contra Nicaragua en mayo de 1985, acción que fue ampliamente condenada por la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad de la ONU exigió entonces a Estados Unidos levantar inmediatamente el embargo comercial, a lo que Washington respondió simplemente vetando la resolución. El año siguiente, la CIJ dictaminó sobre una acusación hecha por Nicaragua en 1984 contra Estados Unidos por minar un puerto en Corinto. En su veredicto, la Corte condenó a su gobierno a pagar una compensación a Nicaragua, pero éste hizo caso omiso de la decisión. La administración Reagan estaba determinada a prevalecer sobre los sandinistas sin importar los medios que necesitara emplear.

Sin embargo, pronto se volvieron evidentes los altos costos del flagrante unilateralismo de la administración Reagan, y justo donde le era más importante: dentro de Estados Unidos. Para mediados de los 80, el Congreso comenzó a restringir las agresiones de Reagan contra Nicaragua, particularmente en lo referente a la guerra de los contras. Aun así, la administración encontró una manera secreta (e ilegal) de mantener el flujo de dinero hacia los que Reagan llamó los

---

[99] Citado en LASA 1984, 32.
[100] Pastor 2002, 210.

"combatientes de la libertad". Pero a la larga la operación fue descubierta y estalló el escándalo "Irán-Contras". En noviembre de 1986, Reagan se vio obligado a destituir al miembro del Consejo de Seguridad Nacional Vice-Almirante John Poindexter y a su ayudante, Teniente Coronel Oliver North —pero no sin antes decirle a Poindexter que se "haría una gran película" sobre su labor "algún día".[101]

La política intervencionista de Reagan también incitó una respuesta de sus vecinos del sur. Como ya he mencionado, Colombia, México, Panamá y Venezuela lanzaron en 1983 la iniciativa de Contadora para contrarrestar las políticas intervencionistas de Washington y traer paz a la región centroamericana. Pero la característica más notable de esta tentativa fue quizá la exclusión de Estados Unidos. Además, también es revelador que este esfuerzo no haya incluido a la OEA, incluso cuando la organización regional había bendecido la propuesta.[102]

Para los países de Contadora, al menos de manera inicial, el objetivo era poner un alto al conflicto armado en la región; la democratización interna era secundaria. En contraste, Washington insistió en traer paz a través de lo que consideraba era un proceso de democratización —particularmente en Nicaragua.[103] En la fase inicial, México, con una nueva administración (la de Miguel de la Madrid) que había abandonado el apoyo abiertamente favorable a los sandinistas de su precursor (José López Portillo), jugó un papel importante como mediador entre los dos actores principales de la crisis centroamericana: Nicaragua y Estados Unidos.[104] De ese modo, animados por México, en junio de 1984 los dos países iniciaron negociaciones en Manzanillo, México. Sin embargo, Washington estaba decidido a no hacer concesiones de ningún tipo a los sandinistas y se retiró de las negociaciones en enero de 1985. A través de este proceso, México pudo continuar apareciendo como amigo de los sandinistas. Como dijera Miguel D'Escoto, antiguo ministro de Relaciones Exteriores, de los amigos de Nicaragua "el principal de todos siempre fue México".[105]

Entre tanto, la iniciativa de Contadora siguió trabajando y obteniendo resultados diversos. A pesar de que Estados Unidos era capaz de aumentar el peso relativo de la democratización a expensas de la seguridad regional en la iniciativa de paz, no estaba dispuesto a hacer concesiones significativas. Así, a media-

---

101 Citado en Ibíd. , 210.
102 Wilson 1989, 478.
103 Hey y Kuzma 1993, 39.
104 Castañeda 1985, 84.
105 Entrevista con D'Escoto, Managua, 9 de octubre del 2001.

dos de 1985 los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo (o de Lima) a Contadora. La aparición del nuevo grupo consolidó el proceso de Contadora no sólo porque dobló el número de Estados comprometidos explícitamente a traer paz a la región, sino también porque involucró en ello a países no afectados directamente por los acontecimientos que tenían lugar en el área. Además, el hecho de que la población total de los países en los dos grupos que perseguían una solución pacífica en América Central abarcaba más del 90 por ciento de la población del subcontinente aumentó su legitimidad.[106]

Sin embargo, el expediente de Contadora no mejoró de manera perceptible. Un año después de que se creara el Grupo de Apoyo, la Iniciativa de Contadora había redactado cuatro proyectos de tratado. El día después de culminado el plazo del último proyecto sometido a la firma de los presidentes centroamericanos, éste fue retirado por el Grupo de Contadora. Dos semanas más tarde, el 20 de junio de 1986, los sandinistas sorprendieron a los otros gobiernos anunciando que ellos sí lo firmarían —sin embargo, en ese momento la iniciativa de Contadora ya estaba prácticamente muerta. Un último esfuerzo para restablecer el proceso de paz llegó seis meses más tarde en una reunión en Brasil de los ministros de Relaciones Exteriores de los grupos de Contadora, de Apoyo y de los secretarios generales de la OEA y la ONU. En esa reunión se creó, formado por los ocho países, el Grupo de Río de Janeiro, donde los respectivos ministros de relaciones exteriores acordaron visitar todos los países centroamericanos para instarlos a renovar las negociaciones de paz.[107]

No obstante, para ese entonces los presidentes centroamericanos, algunos de los cuales contaban con credenciales democráticas ampliamente reconocidas (como Vinicio Cerezo de Guatemala y Oscar Arias de Costa Rica), habían comenzado a tomar en sus manos el proceso de paz. Con este movimiento, no sólo Estados Unidos, sino también los países latinoamericanos fuera de la región, fueron dejados al margen del proceso de paz. El presidente Cerezo invitó a los demás presidentes centroamericanos a Esquipulas en mayo de 1986 para debatir sobre la paz regional y la creación de un parlamento centroamericano. En esa ocasión (conocida como Esquipulas I), los participantes se refirieron a Contadora como "la mejor instancia política" de América Central para alcan-

---

106 Rico 1990, 94.
107 Wilson 1989, 482.

zar la paz y la democracia en la región.[108] Basado en la iniciativa de Contadora, el presidente Arias presentó en febrero de 1987 un plan de paz basado en diez puntos.[109] Seis meses más tarde, en una segunda reunión en Esquipulas se firmó el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", también conocido como Plan Arias o Acuerdo de Esquipulas II.[110]

La transición de Contadora a Esquipulas II no fue fácil. El hecho de que su principal arquitecto, el presidente Arias, era percibido como afín a ciertos intereses, complicó las cosas, al menos inicialmente. En primer lugar, Arias era abiertamente hostil al gobierno sandinista y, por tanto, al parecer muy cercano a la posición de Reagan. Para él, había que centrarse en la democratización, no en la seguridad regional. Además, para Arias el régimen sandinista era el principal culpable de la situación. Como él mismo dijera, "el régimen sandinista es la causa principal de la crisis en Centroamérica… El régimen sandinista es ilegítimo".[111] Así, durante las reuniones de Esquipulas I, Arias le dijo al presidente Ortega que "lo que usted llama democracia no se llama democracia aquí ni en ningún lugar del mundo".[112] Por ello no resulta sorprendente que Nicaragua se opusiera en un principio a Esquipulas II.

El problema central era que el Plan Arias había convertido al proceso electoral interno en tema de negociaciones internacionales. Para los sandinistas, ésa era una violación de la soberanía nicaragüense, y por lo tanto "inaceptable".[113] Esquipulas II estableció que

> las elecciones… estarán sujetas a la observación de los órganos electorales correspondientes, y los gobiernos en cuestión invitarán a la Organización de los Estados Americanos, a las Naciones Unidas y a gobiernos de terceros países a que envíen observadores para verificar que el proceso electoral se haya regido por las más estrictas reglas de igualdad en cuanto al acceso a los medios de comunicación para todos los partidos políticos, así como por la existencia de amplias oportunidades para organizar demostraciones públicas y cualquier otro tipo de propaganda política.[114]

Por otra parte, el acuerdo también reconoció la legitimidad del régimen sandinista, a la vez que negó el reconocimiento a los grupos insurgentes de la región

---

108 Comisión Internacional de Apoyo y Verificación 1998, 17.
109 Pastor 2002, 208-9; Rico 1990.
110 Pastor 2002, 208-9; Wilson 1989, 482.
111 Herrera Zúñiga 1994, 72.
112 Leogrande 1998, 508.
113 Ibíd., 515.
114 Stoelting 1992, 378.

—incluyendo a los contras.[115] Para los sandinistas, la parte más atractiva del Plan Arias era que abría una posibilidad real de terminar la guerra de los contras, la cual se había convertido en una insoportable carga económica y política.

De ese modo, el presidente Ortega fue finalmente persuadido de firmar el acuerdo. De manera interesante, la Dirección Nacional del FSLN no endosó el acuerdo sino hasta tres días después de que Ortega lo firmara. En su lugar, como reconoció Borge, la dirección lo sometió a un "cuestionamiento muy profundo y muy serio".[116] Curiosamente, la administración Reagan también se opuso al Plan Arias. Incluso intentó boicotearlo al presentar una alternativa, el Plan Wright-Reagan, el mismo día en que los cinco presidentes iniciaron su segunda reunión en Esquipulas. Al final, los presidentes no hicieron caso al plan emergente y se centraron en el que habían estado trabajando.[117]

Cuando se anunció que el Plan Arias había sido aceptado, la administración Reagan se sintió muy decepcionada y dividida. Así, mientras que el secretario de Estado Shultz deseaba trabajar con él, el vicepresidente Bush lo criticaba porque concedía a Nicaragua "demasiado de lo que el líder comunista Daniel Ortega deseaba".[118] Al final, la administración Reagan prometió trabajar con Esquipulas II —aunque observó que continuaría apoyando a los contras, quienes se oponían al acuerdo.

El Plan Arias fue una innovación original con consecuencias de gran alcance. Como Jennifer McCoy, Larry Garber y Robert Pastor han observado, el plan "representó un avance conceptual en las relaciones internacionales".[119] A nivel práctico, el Plan Arias marcó la reaparición de la OEA, volviéndola parte de la solución del embrollo centroamericano.[120] Además, el plan abarcó cuestiones que, aunque formalmente no le correspondían, resultaron cruciales para su éxito. Una de ellas eran las negociaciones entre los sandinistas y los contras.[121] Los sandinistas se oponían firmemente a negociaciones directas con los contras, a quienes consideraban mercenarios de Washington. Pero al firmar en Esquipulas, Ortega y los otros participantes concedían a Arias el poder de interpretar su cumplimiento del acuerdo. Para los sandinistas tener el sello de aprobación de

---

115 LASA 1990, 6.
116 Citado en Leogrande 1998, 515.
117 Ibíd., 514.
118 Ibíd., 516-7.
119 McCoy, Garber y Pastor 1991, 103.
120 Wilson 1989, 479; Wilson y Dent 1995, 35.
121 Leogrande 1998, 528.

Arias era crucial para evitar la reanudación de la ayuda de Estados Unidos a los contras (que no había sido renovada en 1987). Sin embargo, para el presidente centroamericano el establecimiento de una paz duradera en el istmo pasaba a través de las negociaciones entre los sandinistas y sus enemigos. De ese modo, cuando como consecuencia de Esquipulas II los presidentes centroamericanos se reunieron en Alajuela (Costa Rica) en enero de 1988, Ortega anunció que su gobierno estaba dispuesto a iniciar las negociaciones.[122]

Por consiguiente, los sandinistas invitaron a los contras a enviar un equipo de negociación a Nicaragua. La primera reunión directa entre las dos partes dio inicio el 21 de marzo de 1988, en Sapoá. A la misma asistió el ministro de Defensa Humberto Ortega, entre otros funcionarios sandinistas; un par de días más tarde, las dos partes firmaron un acuerdo.[123] En una reunión posterior de los cinco presidentes centroamericanos efectuada en Costa del Sol, El Salvador, el 13 y 14 de febrero de 1989, los sandinistas hicieron varios anuncios importantes: que modificarían la Constitución y diversas leyes federales de Nicaragua para cumplir con las demandas de la oposición; que adelantarían la fecha de las elecciones nacionales de noviembre a febrero de 1990; y que el proceso electoral sería monitoreado exhaustivamente por observadores internacionales, especialmente de la ONU y de la OEA. El foro de Costa del Sol fue elegido cuidadosamente por los sandinistas para hacer esos anuncios, particularmente el referido al adelanto de las elecciones. Como recordaría más tarde el vicepresidente Ramírez, ese anuncio era en gran medida una respuesta a la insistencia de los otros presidentes.[124] A cambio de los compromisos de los sandinistas, los otros líderes centroamericanos en Costa del Sol insistieron en la desmovilización de los contras. Más concretamente, el presidente hondureño, desde cuyo país operaba el grupo armado, prometió trabajar en su desmovilización con la ayuda de la ONU y de la OEA.[125]

La siguiente cumbre centroamericana, llevada a cabo en agosto de 1989 en Tela, Honduras, se centró sobre todo en los contras, y en ella los presidentes centroamericanos acordaron que las fuerzas irregulares debían comenzar a desmovilizarse en diciembre.[126] No fue sino hasta esa cumbre que la oposición

---

122 Ibíd., 529.
123 Ibíd., 537; Pastor 2002, 223-4.
124 Ramírez 1999, 273.
125 Comisión Internacional de Apoyo y Verificación 1998, 20; Leogrande 1998, 555-6. Carter Center 1990, 14.
126 Leogrande 1998, 556.

nicaragüense, después de que el gobierno le concediera otras garantías, acordó participar en las elecciones de 1990.[127] Pero el Plan Arias no se limitó a Nicaragua; fue concebido para todo el sistema de vasos comunicantes que es América Central. De ese modo, los acuerdos de paz en El Salvador (1992) y en Guatemala (1996), así como la creación del parlamento centroamericano fueron también un producto del proceso de Esquipulas.

La llegada de George Bush a la presidencia de Estados Unidos en enero de 1989 resultó ser fundamental para el eventual éxito de los acuerdos de paz. No porque Bush estuviera a favor de los sandinistas, sino porque tenía una posición menos dogmática hacia la cuestión nicaragüense. Bush no estaba obsesionado con Nicaragua, ni consideraba la situación de ese país como una amenaza importante para los intereses de Estados Unidos. Como observara Mariano Fiallos, presidente del Consejo Supremo Electoral (CSE) de Nicaragua en el momento de las elecciones de 1990, "la administración Bush tenía una concepción más flexible y más eficaz [de la política internacional]… menos fundamentalista… entonces Bush cambió la posición [de EE.UU.] y aceptó el multilateralismo que Reagan no aceptaba".[128]

Además, la atención prestada por la administración Reagan había sobredimensionado la cuestión de Nicaragua en la política de Estados Unidos. De ese modo, con menos de dos meses en la administración, el nuevo secretario de Estado, James Baker, se reunió con el vocero Jim Wright y le dijo: "deseamos poner fin a esto… Estamos dispuestos a sustituir las negociaciones por la acción militar".[129] Baker estaba determinado, como él mismo planteara, "a sacar este asunto de la arena política interna".[130] Así, el 24 de marzo de 1989 la administración Bush y el Congreso alcanzaron el "Acuerdo Bipartidista", por medio del cual los partidos implicados declararon su apoyo al Plan Arias y rechazaron seguir apoyando militarmente a los contras.[131]

Pero Bush y Baker se sentían cómodos poniendo a un lado la cuestión de Nicaragua en parte porque confiaban en que la nueva dirección soviética, en el ocaso de la Guerra Fría, había cambiado su actitud hacia Nicaragua. E innegablemente, ya sea por una "nueva forma de pensar" o por necesidad, la Unión Soviética había cambiado su política hacia Nicaragua en los últimos años. Así, en

---

127 Williams 1994, 179.
128 Entrevista con Mariano Fiallos, León, 5 de octubre del 2001.
129 Citado en Leogrande 1998, 554.
130 Citado en Pastor 2002, 224.
131 Carter Center 1990, 14.

el momento en que se negociaba Esquipulas, el diplomático a cargo de América Latina en el Ministerio Soviético de Relaciones Exteriores dijo a los sandinistas que deberían llegar pronto a un acuerdo con Estados Unidos, poner fin a la guerra y obtener recursos de países occidentales porque la Unión Soviética no podía continuar soportando esa carga.[132] Washington estaba decidido a garantizar el cambio en la política de la Unión Soviética con respecto a Nicaragua, por lo que el mismo mes en que Baker llegó al Congreso, Bush envió una carta al líder soviético Mijail Gorbachov advirtiendo que en caso de continuar la ayuda soviética a Nicaragua se verían afectadas las relaciones entre Washington y Moscú. En su respuesta, Gorbachov indicó que su país había suspendido la ayuda militar a los sandinistas después de 1988 en respuesta al cambio de la política de Estados Unidos, el cual favorecía la vía diplomática.[133]

De manera interesante, la administración Bush parecía estar preparada para convivir con una nueva administración sandinista siempre y cuando ésta ganara en un proceso electoral limpio. Así, en los días previos a las elecciones, el subsecretario de Estado Bernard Aronson se reunió con el viceministro nicaragüense de Relaciones Exteriores Víctor Tinoco para fijar un plan con vistas a normalizar las relaciones después del esperado triunfo sandinista.[134] La normalización anticipada de las relaciones fue, sin duda, consecuencia del proceso de Contadora y del Plan Arias, los cuales contribuyeron de manera conjunta a deslegitimar la política militarista de Estados Unidos en América Central. Pero fue el Plan Arias, el cual partía de una posición más cercana a la de Estados Unidos, el que tuvo un mayor efecto en la mejora de las perspectivas de Nicaragua y, por tanto, de la región en su totalidad. Como planteara un funcionario del Departamento de Estado, "Arias, más que cualquier otro líder latino, deshizo él solo la política de Estados Unidos hacia Nicaragua".[135] El camino rumbo a las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 transcurrió de hecho a través de un amplio y convulso sistema de vasos comunicantes.

---

132 Ramírez 1999, 162.
133 Leogrande 1998, 558.
134 Ibíd., 562.
135 Ibíd., 528.

III. Las elecciones de 1990

A diferencia del plebiscito chileno de 1988, las elecciones nicaragüenses de 1990 eran vistas por los nicaragüenses y por la comunidad internacional más como un asunto de seguridad regional que como uno de derechos humanos. La presencia de observadores internacionales, como señalara Fiallos del CSE, se enmarcó en términos de la "contención de una guerra regional".[136] De manera similar, para Antonio Lacayo, entonces en la Unión Nacional Opositora (UNO), "las elecciones de Nicaragua del año 90 hay que verlas dentro de un contexto de una guerra en la cual este país estaba inmerso desde la década de los 80".[137] Este marco es importante porque condujo al gobierno sandinista a buscar de manera activa la observación internacional del proceso electoral. Como señalara Rosa Marina Zelaya, integrante del CSE, la observación internacional de las elecciones de 1990 "fue valiosa porque estábamos en guerra en ese momento, y Nicaragua necesitaba que estas elecciones fueran creíbles".[138]

Pero a diferencia del anterior proceso electoral, esta vez era necesario que las elecciones fueran creíbles en ambos frentes: el interno y el externo. El talón de Aquiles de las elecciones de 1984 había sido precisamente la dimensión interna, con las principales fuerzas de la oposición boicoteando las elecciones. Esta vez, la presencia de todo el espectro político nicaragüense se había garantizado desde agosto de 1989, por lo que un mes después los partidos políticos que formaban la UNO anunciaron el nombramiento de Violeta Barrios viuda de Chamorro como su candidata presidencial, con Virgilio Godoy —anterior miembro del gabinete en el gobierno sandinista— como su compañero de campaña. En la dimensión internacional, la participación de observadores internacionales, particularmente de la OEA y de la ONU, acordada en el contexto del Plan Arias, aseguraba a las terceras partes que el próximo gobierno nicaragüense sería legítimo.

Sin embargo, la dimensión interna del proceso electoral estaba tan mezclada con su dimensión externa, que su consideración como dos ámbitos distintos se volvía ilusoria. Las elecciones nicaragüenses de 1990 ciertamente fueron un acontecimiento internacional. Para la UNO, la carencia de observadores internacionales habría implicado incluso su salida del proceso electoral. Como dijera

---

136 Entrevista con Fiallos, León, 5 de octubre de 2001.
137 Entrevista con Lacayo, Managua, 6 de octubre de 2001.
138 Entrevista con Zelaya, Managua, 3 de octubre de 2001.

Lacayo, el principal consejero de Violeta Barrios y ministro de la Presidencia en su administración, "para nosotros (la oposición) … la observación internacional [del proceso electoral de 1990] era [una] condición indispensable … Si no ha habido [sic] observación internacional, no vamos a las elecciones".[139] De manera similar, la OEA justificó en parte su participación señalando que su presencia en Nicaragua era bienvenida por todas las fuerzas políticas.[140] En efecto, como dijera Zelaya del CES, "la percepción de la ciudadanía [y] de los partidos políticos fue positiva … Los 21 partidos políticos que participaron [en las elecciones de 1990] estuvieron de acuerdo con la presencia de los observadores electorales internacionales … La presencia de la ONU y de la OEA fortaleció la validez de los resultados del organismo electoral. No porque [estos] iban a ser o no falsos, sino porque había un apoyo político-electoral de parte de estas misiones".[141]

El consenso sobre la necesidad de observadores internacionales es revelador. Por supuesto había cierto disenso dentro del gobierno e incluso dentro del CSE, el cual se oponía a su presencia por razones de soberanía. Pero como señalara Fiallos, "la situación no era para estar jugando con teorías, sino que había que hacer algo para restablecer la paz en Nicaragua, y ésa [la presencia de observadores internacionales en las elecciones] se veía [como] una buena oportunidad".[142] De forma parecida, la idea de que la presencia de observadores extranjeros afectaba la soberanía de Nicaragua era para Lacayo algo del pasado. Para él,

> la soberanía se había perdido desde hacía tiempo. Para nosotros se había perdido desde el momento en que aquí gran parte de las decisiones las llevaban, junto con los personeros del gobierno, cubanos, gente de la Alemania del Este, checos, búlgaros, palestinos y gente que no era nicaragüense y, sobre todo, luego los soviéticos, que vinieron a asesorar todos los aspectos militares. Es decir, para nosotros, los que estábamos en la oposición, la soberanía se había perdido desde hace tiempo. Más bien, teníamos que rescatarla mediante la entrada de Nicaragua a la democracia y mediante un gobierno realmente comprometido a fondo, no solamente con el rescate de nuestra soberanía sino con el no-alineamiento efectivo.[143]

De hecho, los nicaragüenses estaban abriendo nuevos caminos en su posición con respecto a los observadores internacionales. Como recuerda Zelaya,

---

139 Entrevista con Lacayo, Managua, 6 de octubre de 2001.
140 OEA 1990, 2.
141 Entrevista con Zelaya, Managua, 3 de octubre de 2001.
142 Entrevista con Fiallos, León, 5 de octubre de 2001.
143 Entrevista con Lacayo, Managua, 6 de octubre de 2001.

> en el 90 hubo gobiernos que criticaron al gobierno de Nicaragua por haber permitido la observación electoral internacional, por haber sido punta de lanza de esta 'intromisión'… [Señalaban incluso] que era como estar lesionando la soberanía de Nicaragua permitir [la] presencia de observadores extranjeros. Entre ellos [los críticos] se encontraban algunos dirigentes mexicanos y algunos dirigentes cubanos, sectores un poco celosos de la posibilidad de que se lesionara la soberanía… Y en parte tenían razón, pero lo que pasa es que era un mal necesario la observación electoral internacional [del proceso de 1990].

Anteriormente, Zelaya había señalado que "el tema de la soberanía, el tema de la independencia, todo eso siempre había estado por encima de querer armar una misión de observación tan importante".[144] En tanto, el ministro de Relaciones Exteriores nicaragüense D'Escoto no tenía ningún reparo en cuanto a la presencia de observadores internacionales en las elecciones de 1990; para él, en cualquier caso, "la intervención estaba allí: era la intervención americana [EE. UU.] que nunca dejamos de tener".[145]

Hubo tres tipos de observadores internacionales en las elecciones nicaragüenses de 1990, cada uno sujeto a diferentes regulaciones. El primero y más importante estaba reservado para las organizaciones internacionales, las cuales tenían derechos especiales, inmunidad y acceso a la información. Aunque en teoría sólo la OEA y la ONU estaban en esta categoría, en la práctica el CC/Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente (CFEHG) también pertenecía a ella. La segunda categoría correspondió a "observadores invitados"; estos eran individuos u organizaciones distinguidas tales como *Hemisphere Initiatives*.[146] Un subconjunto de esta categoría era el cuerpo diplomático acreditado en Managua que deseaba observar el proceso; ellos recibieron "pases de cortesía" para facilitar sus actividades de observación. El último grupo correspondía a los "observadores no invitados", los cuales podrían observar el proceso como turistas.[147] De ese modo, misiones de observación tales como las del *Law Group* o de la WOLA desempeñaron un papel importante pero secundario en el proceso electoral de 1990. Como planteara el *Law Group* en un informe previo a la elección, "tres grupos [de observadores] en particular prometían ser de importancia capital: la ONU, la OEA y el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente

---

144 Entrevista con Zelaya, Managua, 3 de octubre de 2001.

145 Entrevista con D'Escoto, Managua, 9 de octubre de 2001.

146 *Hemisphere Initiatives* (HI) es una organización conformada principalmente por académicos, creada en Estados Unidos en el año 1989. En el caso nicaragüense tenía como objetivo "observar las elecciones y contrarrestar lo que creían sería una repetición de la descalificación de las elecciones de 1984". Entrevista con Judy Butler, miembro de HI, Managua, 6 de octubre de 2001.

147 Entrevista con Zelaya, Managua, 3 de octubre de 2001. International Human Rights Law Group 1990, 67.

del ex presidente Jimmy Carter".[148] No obstante, había un común denominador en prácticamente todos los esfuerzos de observación: los recursos norteamericanos. Como señalara Rafael López Pintor, "la importancia de la ayuda electoral de Estados Unidos se puede calcular de manera sumaria señalando que no se dejó a ningún sector relevante de la sociedad nicaragüense fuera de este financiamiento… dos de las tres principales misiones observadoras (la OEA y Carter) y algunas de menor importancia (*Freedom House* y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral de Costa Rica) fueron financiadas básicamente por la ayuda directa de Estados Unidos".[149]

La principal fuente de financiamiento norteamericano fue, por supuesto, la NED. En octubre de 1989 el Congreso se apropió de US$9 millones para la "promoción de la democracia" en Nicaragua. De esta apropiación ocho millones fueron a la NED, que a su vez repartió $4.12 millones entre el NDI y el NRI, y además otorgó $2.5 millones para las actividades "fuera de campaña" de la coalición opositora UNO. El resto del dinero fue asignado por la NED a un grupo sindical afiliado a la UNO, a un proyecto de educación civil y al CSE de Nicaragua. Del millón restante de la asignación no destinado a la NED, $400,000 fueron para el CC, $250,000 para el Centro para la Democracia y aproximadamente $400,000 para el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).[150] Como señalara William Leogrande, los gastos de la NED para las elecciones nicaragüenses de 1990 "hicieron ver pequeños a los anteriores programas de apoyo de la NED en las elecciones de Chile y Filipinas".[151]

En cualquier caso, el hecho de que concedieran a una ONGI como el CC-CFEHG un estatus similar al de las dos OIG participantes dice algo no sólo sobre la naturaleza de la ONGI en cuestión, sino también de la complejidad alcanzada por la OIE con las elecciones nicaragüenses. Como planteara McCoy, este caso "ilustró la coordinación activa entre las OIG y ONGI".[152] Sin embargo, la interacción de las tres misiones de observación más importantes no estuvo exenta de rivalidad. Sin duda, era una rivalidad benigna, pero rivalidad al fin. Como señalara Robert Pastor, un importante miembro del equipo del CC, "no

---

148 International Human Rights Law Group 1990, 15.
149 López Pintor 1998, 41-2.
150 International Human Rights Law Group 1990, 58; Williams 1990, 21.
151 Leogrande 1998, 561.
152 McCoy 1998, 59.

sólo Ortega y Chamorro competían por el poder, también competían Carter, Richardson y Baena, aunque de manera más sutil y quizá más subconsciente, por la atención y el crédito".[153]

En las secciones siguientes abordaré con mayor detalle el trabajo de cada una de las tres principales misiones observadoras. Comienzo con el CC porque representa la culminación de los esfuerzos de las ONG por institucionalizar la OIE en el hemisferio; posteriormente, para acentuar la continuidad que para la organización regional representaba la solicitud nicaragüense, analizo la misión de la OEA; por último, hago una revisión de la participación de la ONU en el proceso electoral nicaragüense, la cual fue una experiencia sin precedente para la organización internacional.

A) El Centro Carter

Tal como señalé en el capítulo dos, el CC es una ONG *sui generis*. Por varias razones, podría ser considerado como una organización semi-gubernamental. En primer lugar, la influencia que puede ejercer se debe, en gran medida, al hecho de que su líder es un ex presidente de Estados Unidos. En segundo lugar, al menos como en el caso de las elecciones nicaragüenses, gran parte de su financiamiento proviene de Washington; en tercer lugar, en ocasiones trabaja en conjunto con el Departamento de Estado. Incluso, durante la misión en Nicaragua, los miembros del CC a menudo informaban a los funcionarios estadounidenses sobre sus actividades en el país centroamericano. Así, por ejemplo, Pastor menciona varias ocasiones en las cuales se reunió y/o consultó con funcionarios del Departamento de Estado.[154] Además, cuando el gobierno nicaragüense rechazó a una comisión especial para observar las elecciones nicaragüenses nombrada por el presidente Bush, la misión del CC invitó a algunos de sus miembros a que se les unieran.[155]

El CC buscó activamente una invitación para observar las elecciones de 1990.[156] Cuando Daniel Ortega invitó a Carter a Nicaragua para que asistiera a las celebraciones por el 10mo aniversario de la revolución, éste envió a Pastor en

---

153 Pastor 2002, 251.

154 Carter Center 1990, 32; Pastor 2002, 238, 245, 252, 256.

155 Mark A. Uhlig, "Nicaragua Vote Monitors Confident", *New York Times,* 23 de febrero de 1990, A3.

156 Estrictamente hablando, la misión era del CFEHG. Como se señaló en el capítulo uno, el Consejo fue establecido en 1986 en Atlanta luego de una conferencia sobre democracia en las Américas llevada a cabo en el Centro Center. Jimmy Carter fue elegido como su presidente y Robert Pastor, Director Ejecutivo del Programa Latinoamericano del Centro, fue nombrado como secretario Ejecutivo. Para fines prácticos, el

su lugar para obtener una invitación.[157] Pastor tuvo una reunión en Managua con el presidente Ortega y con el vicepresidente Ramírez, donde utilizó la reciente experiencia del CC en las elecciones panameñas de 1989 para armar su caso. Como recuerda Pastor, éste le dijo al vicepresidente Ramírez: "aquí está una idea: por qué no escoge a la persona que denunció la elección de Noriega como fraude. Eso ciertamente lo pondría en una posición fuerte porque él establecería su credibilidad; usted sabe que puede confiar en él y que nosotros seríamos imparciales".[158] Pastor demostró ser un enviado persuasivo, por lo que Carter recibió la invitación del gobierno el 3 de agosto de 1989; el ex presidente la aceptaría de manera oficial cinco días más tarde.[159] En su carta de aceptación, Carter prometió a Ortega que "trabaja[ría] para garantizar que los resultados de una elección libre y justa en Nicaragua fueran respetados en Estados Unidos y en el resto del mundo, independientemente de quién gane o pierda".[160] Así, Carter conformó una delegación "internacional y bipartidista" de 34 miembros.[161]

El carácter "bipartidista" de la delegación señala claramente la naturaleza semioficial de la delegación. A pesar de estas dos características, la relación entre la delegación de Carter y la administración Bush no estuvo siempre libre de tensión. Como señala Pastor:

> la relación entre la misión Carter y la administración Bush era complicada en varios niveles. El hecho de que Carter y Bush pertenecían a diferentes partidos y de que tenían puntos de vista contrarios con respecto a los contras, fortaleció la posición negociadora de Carter en Nicaragua, aunque también despertó sospechas entre algunos en la administración Bush… En un segundo nivel estaba la relación personal... había poca química [entre Bush y Carter]... Otro factor importante... era el control demócrata del Congreso. Por encima de la objeción de la administración Bush, los demócratas insertaron fondos para la observación del Centro Carter en el presupuesto de AID, y cuando la misión Carter necesitó confirmar que Estados Unidos no estaba involucrado en acciones secretas [para un servicio de mediación relacionado con la campaña], nos acercamos directamente a los presidentes demócratas de los Comités de Inteligencia.[162]

En el diseño de su estrategia para Nicaragua, el CC se basó en el trabajo realizado por el NDI en Chile. La TAN de la OIE de las ONGI nacida en Chile

---

Consejo es parte del Centro Carter. Pastor 2002, 230. Por lo tanto, me refiero a la misión del Consejo como a la misión Carter.

157 Ibíd., 230.

158 Entrevista con Robert Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.

159 Pastor 2002, 231.

160 "Carter to Monitor Elections Next February in Nicaragua", *New York Times*, 9 de agosto de 1989.

161 Carter Center 1990, 15.

162 Pastor 2002, 234.

en el contexto del plebiscito de 1988 se convirtió en una base sólida para el trabajo que el CC realizó en Nicaragua en 1989-1990. En el informe final, Pastor agradece a Brian Atwood, Ken Wollack, Larry Garber y Glenn Cowan, quienes estuvieron involucrados activamente en la observación por parte del NDI del plebiscito chileno de 1988, "por sus consejos y por el modelo que desarrollaron para observar elecciones".[163] Sin embargo, el CC se propuso desde el principio ir mucho más allá de donde habían llegado anteriormente otros grupos de observación. Al ser una organización de perfil alto, la misión del CC fue prevista desde agosto de 1989 "*no [como] una misión de observación; sería un proyecto de mediación para definir los términos que permitirían que todas las partes aceptaran el proceso y respetaran los resultados de la elección*".[164] Según Jennifer McCoy, directora de la oficina del CC en Managua, su papel era "influir realmente en el proceso, intentando mejorar y nivelar el campo de juego".[165]

Así, co-presidida por el ex presidente argentino Raúl Alfonsín y por Carter, se realizó la primera visita pre-electoral a Nicaragua del 16 al 19 de septiembre.[166] Los miembros de la delegación se reunieron con el gobierno y funcionarios electorales, recibiendo garantías de que su misión tendría acceso, al igual que las delegaciones de la ONU y la OEA, al conteo de los votos, y de que recibirían una copia de la hoja de conteo de estos. Al mes siguiente, del 20 al 23, el ex presidente venezolano Rafael Caldera y el ex gobernador de Arizona Bruce Babbit realizaron una segunda visita.[167] La delegación observó el último domingo del proceso de registro de votantes. Aunque el informe sobre el proceso de registro fue positivo, la misión también observó algunos problemas, tales como el escaso número de puntos de votación en áreas donde se habían registrado más de 400 votantes, así como un acceso no equitativo a los medios, lo que afectaba negativamente a las fuerzas de la oposición.

Del 13 al 16 de diciembre, Carter, el ex presidente de Costa Rica Daniel Oduber y el ex gobernador del Estado de Washington, Daniel Evans, realizaron una tercera visita a Nicaragua para observar el inicio formal de la campaña electoral. Durante esa visita, Carter desempeñó un activo papel para aplacar la violencia de la campaña. El incidente más serio había ocurrido el 10 de diciembre en la ciudad de Masatepe, en donde murió una persona y varias resultaron

---

163 Carter Center 1990, 10.
164 Pastor 2002, 237-8. Cursivas en el original.
165 Entrevista con Jennifer McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.
166 Carter Center 1990, 16.
167 Ibíd., 17.

heridas. Según observadores del Centro para la Democracia, fueron los simpatizantes sandinistas quienes lanzaron piedras y comenzaron a pelear; observadores de la OEA, por otra parte, informaron que ellos no podían determinar en qué lado se dio inicio a la violencia.[168] Como haya sido, durante su visita de diciembre Carter sugirió que el CSE encabezara negociaciones entre los partidos que condujeran a establecer pautas para la elección. El gobierno nicaragüense estuvo de acuerdo con su propuesta y solicitó su colaboración para elaborar el acuerdo sugerido.[169] En una cuarta visita, el 5 y 6 de enero de 1990, el Senador Christopher Dodd, miembro de la delegación del CC, se reunió con líderes de varios partidos y fue testigo de algunas reuniones políticas.[170] En la quinta visita, del 26 al 29 de enero, realizada por Carter y el ex presidente colombiano Alfonso López Michelse, Carter negoció con Ortega la liberación de fondos de Estados Unidos destinados a la UNO y a otras organizaciones no sandinistas. Junto con observadores de la ONU y la OEA, los miembros de la delegación observaron un ensayo de los procedimientos electorales que se seguirían el día de la elección. La delegación del CC concluyó que "se habían realizado excelentes preparativos técnicos para la votación". Entre los principales problemas identificados que aún quedaban sin resolver, se encontraban aquellos que tenían que ver con la intimidación a los candidatos del partido de la oposición y a los fiscales (representantes de casilla), el acceso a los medios y el uso por parte del FSLN de los recursos del Estado durante la campaña.[171]

Justo antes de la sexta y última visita previa a la elección, Carter y Pastor fueron a Washington y se reunieron con el Secretario General de la OEA João Clemente Baena Soares y con Elliot Richardson, representante personal del Secretario General de la ONU. En esa reunión, las dos organizaciones acordaron compartir los resultados de sus respectivos conteos rápidos con el CC —algo a lo que se habían rehusado en negociaciones anteriores.[172] Esto fue un logro importante debido a que aún en diciembre ambas organizaciones, al parecer temerosas de que ello infringiría de alguna manera la soberanía de Nicaragua, se habían mostrado poco dispuestas incluso a realizar un conteo rápido.

---

168 International Human Rights Law Group 1990, 39. www.centerfordemocracy.org/elect_monitor.nicaragua.html

169 Carter Center 1990, 18.

170 Ibíd., 20.

171 Ibíd., 20.

172 Pastor 2002, 256.

Previamente, Carter había llamado a Baena Soares y a Javier Pérez de Cuéllar para finalmente firmar un acuerdo (del cual había casi 20 proyectos) entre las tres organizaciones, a lo que los dos últimos se negaron.[173] No obstante, como recuerda Pastor, en una visita a Managua en diciembre "nos sentamos con los representantes de la OEA y de la ONU durante dos de las horas más difíciles de negociaciones durante ese viaje... Nos sorprendieron admitiendo que pensaban hacer un conteo rápido, pero por sí mismos. Ninguno de los dos cooperaría con el otro o con el Carter/Consejo".[174] Dado que el CC tenía una misión mucho más pequeña que ambas ONGI, no podría acometer una tarea de ese tipo; y el contar con esa información era crucial para poder desempeñar un papel central el día de la elección.

La última visita antes de la elección tuvo lugar del 8 al 11 de febrero, y fue realizada por el Primer Ministro de Belice George Price.[175] La delegación visitó varias ciudades, donde asistieron a varias reuniones y observaron que las mismas ocurrieran de manera pacífica. Los miembros de la delegación también observaron con aprobación la extensión del plazo para nombrar fiscales. Sin embargo, también oyeron hablar de intimidación contra los fiscales de la UNO y sobre miembros del FSLN que eran víctimas de la violencia de los contras. Durante esta visita, la delegación del CC logró también obtener la aprobación del gobierno nicaragüense para un aumento en el número de legisladores de Estados Unidos en su delegación, e incluir así a algunos miembros de la Comisión Presidencial a los que se les había negado la aprobación gubernamental para asistir como observadores a las elecciones de febrero de 1990.[176]

De ese modo, la delegación de 34 miembros del CC llegó a Managua el 23 de febrero. En una reunión ese día con Violeta Barrios de Chamorro, candidata de la UNO, los funcionarios del gobierno Sergio Ramírez y Bayardo Arce, el presidente del CSE Mariano Fiallos y los jefes de las delegaciones de la ONU y de la OEA, Price dio explicaciones sobre el carácter internacional y bipartidista del grupo. Carter, por su parte, explicó la manera en la que la misión del CC/CFEHG trabajaría en conjunto con delegaciones de las dos ONGI.[177] En una rueda de prensa conjunta celebrada al día siguiente —en la víspera de las elecciones—, Carter, Baena Soares y Richardson concluyeron que "en Nicaragua

---

173 Ibíd., 250.
174 Ibíd., 252.
175 Carter Center 1990, 21.
176 Ibíd., 21.
177 Ibíd., 22.

existen las condiciones en las cuales el pueblo puede expresar libremente sus opciones el día de la elección".[178] Con el 89 por ciento de los nicaragüenses con derecho al voto registrados, esta vez había mayor incertidumbre con respecto al resultado que en las elecciones de1984.[179]

El día de la elección, la delegación del CC se dividió en 14 equipos y cubrió las nueve regiones electorales. La selección de los puntos de votación a ser observados se realizó en coordinación con la OEA, y al concluir la votación los observadores del CC reportaron los resultados a la organización para alimentar su conteo rápido.[180] La mayoría de los participantes, entre ellos analistas, observadores internacionales e incluso funcionarios de Estados Unidos, habían pronosticado una victoria sandinista.[181] El cierre de campaña del FSLN reunió a más de 600,000 personas —cantidad que excedía en gran medida a la del cierre de la UNO. Genaro Arriagada, ex vocero de la Secretaría Ejecutiva del Comando por el No en el plebiscito de Chile, y quien había sido invitado por el CC a Nicaragua, recuerda que en una reunión de la delegación el mismo día de la elección hizo un planteamiento basado en la experiencia chilena. Arriagada señaló que

> en su mente [la de los sandinistas], no estaba la idea de que podían perder... Mi impresión era que en algún momento de la noche, si se producía el triunfo de la oposición… se iba a producir al interior del régimen un quiebre y se iban a dividir entre los duros y los blandos… Y que en ese cuadro… esta pugna entre los duros y los blandos tenía que resolverse, a mi juicio, necesariamente a favor de los blandos.[182]

Algo de eso realmente sucedió. La noche de la elección, a las 11:30, Ortega solicitó la presencia de Baena Soares, Carter y Richardson, junto con sus principales ayudantes, en las oficinas del FSLN para una reunión con él, el vicepresidente Ramírez, el ministro de Relaciones Exteriores D'Escoto, el encargado de la campaña Arce y su abogado norteamericano Paul Reichler. En esos momentos, la OEA, la ONU, el CSE y el gobierno tenían todos cifras preliminares que demostraban una clara e irreversible ventaja de Violeta Barrios de Chamorro. En la reunión, el presidente nicaragüense expresó su temor de que pudiera aflorar la violencia entre los activistas del FSLN y de la UNO (que celebraban ya en las

---

178 Ibíd., 22.
179 Williams 1990, 23.
180 Carter Center 1990, 22-3.
181 Babbitt 1990, 17.
182 Arriagada ya había estado en Nicaragua cuatro o cinco veces durante el proceso electoral, invitado por el NDI, para fungir como asesor de la UNO. Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

calles) si la UNO declaraba prematuramente la victoria. Como recuerda Pastor, el presidente Carter entonces "instó al presidente Ortega a hacer una declaración en los noticieros matutinos y asumir el crédito por las elecciones democráticas y los logros de la revolución, reconociendo a su vez que había perdido y que reafirmaba su respeto por los resultados".[183]

Al salir de las oficinas del FSLN después de la 1:00am, los tres equipos se dirigieron a la casa de la candidata ganadora. Parte del problema era, por supuesto, que los sandinistas no habían contemplado su derrota. Como dijera Fiallos del CSE, "la realidad es que el Frente Sandinista no estaba listo para perder".[184] En cualquier caso, una vez en la casa de Chamorro los tres líderes ayudaron a negociar un acuerdo entre ambos lados para evitar la reacción de sus seguidores. Además, Violeta Barrios de Chamorro solicitó a los tres líderes la ayuda de sus respectivas organizaciones para alcanzar una transición pacífica del poder. Como reconociera más tarde Ramírez, el papel de Carter como mediador durante el período de transición fue "crucial para lograr un entendimiento con el nuevo gobierno en momentos de peligrosa incertidumbre".[185] De igual manera, Antonio Lacayo recuerda que "el presidente Carter... fue el representante de toda esta cuestión que se llamó la observación internacional. Le dio rostro… tuvo en ese momento mucha autoridad sobre moros y cristianos".[186]

A las seis de la mañana, Ortega fue a la radio y a la TV nacional a declarar que se encontraba a la espera de los resultados; dos horas más tarde reconoció los resultados de la elección. Posteriormente, Ortega invitó a Baena Soares, Carter y Richardson a que le acompañaran a la casa de Chamorro para felicitarla por su victoria.[187] La UNO obtuvo el 54.7 por ciento de los votos, contra el 40.8 del FSLN. En la Asamblea Nacional, la UNO ganó 51 de 92 escaños y los sandinistas 39. El día después de las elecciones, hablando a nombre de las tres misiones principales en una rueda de prensa conjunta, Carter declaró que el proceso electoral que acaba de concluir "había sido una demostración impresionante de libertad, de democracia y de respecto por los derechos humanos".[188]

---

183 Carter Center 1990, 25-6.

184 Entrevista con Fiallos, León, 5 de octubre de 2001.

185 Ramírez 1999, 144.

186 Entrevista con Lacayo, Managua, 6 de octubre de 2001. La prominencia lograda por Carter no fue bien vista por las dos OIG. De acuerdo con Pastor, "el único sentimiento compartido por los oficiales en la OEA y la ONU era el desdén... por la habilidad de los políticos para atraer la atención del mundo, incluso aunque ese político, Carter, fuera de un tipo distinto". Pastor 2002, 251.

187 Carter Center 1990, 31.

188 A/44/927 (30 de marzo de 1990), 5.

B) La Organización de los Estados Americanos

Las elecciones nicaragüenses de 1990 fueron un momento crucial para la experiencia de la OEA en la OIE. Como señalara Elizabeth Spehar, jefa de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA, la práctica previa de la organización en este campo fue importante porque "el hecho de que… un país aceptara que otra instancia de afuera viniera a presenciar [las] elecciones que están teniendo [lugar] y, de alguna forma, opinar y dar a conocer su opinión a nivel internacional", fue significativo para establecer un precedente.[189] Además, como ha observado Santiago Murray de la UPD, Nicaragua fue uno de los primeros países (a principios de los años 60) en solicitar observadores internacionales a la OEA, lo que desde entonces ha contribuido "en la promoción de su ejercicio efectivo [de la democracia representativa] a través de la observación y de la asistencia técnica electoral".[190] Sin embargo, Spehar comenta que las misiones anteriores a la de Nicaragua en 1990 contaban con "parámetros específicos", y que estaban "limitadas en tiempo, limitadas en objetivos, limitadas en capacidad [y] en términos técnicos".[191]

No obstante, la posibilidad de sentar un precedente parece haber tenido un impacto en la respuesta de la OEA a la solicitud nicaragüense de observación electoral de 1989. Como recuerda Fiallos, para la OEA, a diferencia de la ONU, "no hubo problema" en aceptar la solicitud del gobierno nicaragüense porque en la organización hemisférica "estaban acostumbrados a observar elecciones… [por lo que la solicitud] no les pareció [algo] fuera de lo común".[192] Así, una semana después de que el ministro de Relaciones Exteriores nicaragüense D'Escoto había enviado la solicitud oficial a la OEA, su Secretario General respondió de la siguiente manera: "[estoy] más que dispuesto a proporcionar toda mi ayuda… Estoy tomando las medidas necesarias para establecer el mecanismo que permita reunir al grupo de observadores internacionales".[193] Menos de dos semanas después de la solicitud formal, Baena Soares estaba en Nicaragua para observar la liberación de antiguos miembros de la Guardia Nacional. También

---

189 Entrevista con Elizabeth Spehar, Washington, 6 de diciembre de 2001.
190 Murray 1999, 245.
191 Entrevista con Spehar, Washington, 6 de diciembre de 2001.
192 Entrevista con Fiallos, León, 5 de octubre de 2001.
193 OEA 1989a, 27.

se reunió con el presidente Ortega, con miembros del CSE y con representantes de 14 partidos de oposición.[194]

Como señalara Baena Soares en un informe preliminar de la observación, la solicitud de Nicaragua se basó en el marco de Esquipulas II, en el cual el presidente Ortega señaló su "intención… de desarrollar un proceso de democratización y de reconciliación nacional dentro de su país".[195] De ese modo, lo que estaba en juego para la OEA era la seguridad regional (después de todo Esquipulas II era un plan de paz) y la transición democrática en un Estado miembro. Aunque esta última razón para observar el proceso electoral habría carecido de validez en la ONU, en la OEA parecía ser razonable —el fundamento ideacional de la IHO seguía siendo fuerte.

Así, el acuerdo firmado entre el representante del gobierno nicaragüense y la OEA sobre los privilegios y las inmunidades de los observadores de la organización, plantea en su preámbulo que el "Artículo 138 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos… dispone que: 'la Organización de los Estados Americanos debe gozar en el territorio de cada miembro de la capacidad legal, los privilegios y las inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos'".[196] De ese modo, la observación de un proceso electoral se concibió como parte de las "funciones" asignadas a la organización.

Inusual o no, la solicitud nicaragüense a la OEA no tenía precedentes. Como señalara el Secretario General de la OEA Baena Soares, la experiencia de la organización en el país centroamericano en 1989-1990 "no fue [la de] una observación pasiva".[197] El esfuerzo de la OEA implicaba mucho más que la mera observación —fuera pasiva o de cualquier otro tipo. La tarea asignada a la organización regional era de mediación, convirtiéndola en un actor central en el proceso electoral. Así, de conformidad con los acuerdos de Costa del Sol, la misión de la OEA observó los procedimientos legislativos para la reforma de las leyes sobre los medios de comunicación y la ley electoral. Otros de los aspectos que debía cubrir la misión de la OEA eran el registro de votantes, la campaña electoral (supervisión del uso de la propaganda electoral, el uso de la radio y la TV, el acceso a los medios, la reuniones políticas, el uso de recursos), la observación el día de la elección, el proceso de conteo (apertura de las cajas de boletas,

194 Ibíd., 2.
195 Ibíd., 1.
196 OEA 1989b, 25.
197 OEA 1990, 2.

revisión de las boletas, conteo de votos, revisión de los informes, revisión de los resultados finales) y el desarrollo de un sistema que permitiera el seguimiento de las denuncias electorales.[198]

La misión dividió sus actividades en varias fases. En la preliminar, en julio y agosto de 1989, el Secretario General firmó dos acuerdos, uno con el gobierno nicaragüense y otro con el CSE, los cuales sentaron el marco jurídico para las actividades de la OEA en el país centroamericano. La primera fase (es decir, después de la preliminar) cubrió el período del 4 de agosto al 23 de septiembre, durante el cual un grupo inicial de 18 miembros se estableció en nueve distritos de votación de Nicaragua. La segunda fase fue del 24 de septiembre al 23 de octubre, durante la cual el número de observadores aumentó a 52 y donde su tarea principal fue observar el proceso de registro de votantes. Las actividades preliminares de observación y coordinación continuaron a lo largo de noviembre. El 4 de diciembre comenzó la fase más intensa, la cual duró hasta el 20 de febrero de 1990 y donde se cubrió el período de la campaña electoral. El día de la elección había 433 observadores de la OEA presentes en todo el país.[199]

Como he señalado, una característica distintiva de la experiencia de OIE en Nicaragua fue la coordinación entre diversas misiones de observación. Así, por ejemplo, el segundo informe del Secretario General de la OEA plantea que su delegación estaba efectuando "reuniones semanales de coordinación" con la misión de la ONU, y que él se había reunido con el ex presidente Carter y con Elliot Richardson, representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para la misión de Nicaragua, para coordinar sus actividades.[200] Sin embargo, más allá de esta relación aparentemente tersa, había una intensa competencia entre las tres organizaciones por atraer la atención pública, y, al menos entre las dos ONGI, había en ocasiones una animosidad abierta. Como señala Pastor, "la competencia [entre las tres principales misiones de observación] era más intensa entre la OEA, que veía a América Latina como su esfera de influencia, y la ONU, que estaba dirigida por un latinoamericano. Los comentarios sobre los otros, compartidos por los funcionarios de cada organización con nosotros, eran casi tan virulentos como los intercambiados entre el FSLN y la UNO".[201]

---

198 OEA 1989b.
199 OEA 1990, 3.
200 OEA 1989b, 2.
201 Pastor 2002, 251.

La problemática relación entre estas dos últimas organizaciones era en gran parte estructural. El problema radicaba en la creencia de que los sandinistas habían invitado a la ONU para que monitoreara a la OEA, en quien no confiaban. Como me comentó el ex ministro de Relaciones Exteriores D'Escoto, "nosotros no tuvimos mucha confianza, nunca, en la OEA… nos sentíamos más a gusto en el foro mundial, en las Naciones Unidas".[202] Un miembro de la misión de la ONU, que pidió que su nombre no fuera revelado, me dijo: "creo que la ONU fue invitada como contrapeso de la OEA, y la OEA lo sabía, por tanto había rivalidad". Sin embargo, el componente "no estructural" también era importante. Como señalara el mismo informante,

> la rivalidad en Nicaragua [entre la ONU y la OEA en 1990] era intensa. Hubo personas en la ONU que fueron persuadidas de que la OEA había infiltrado las oficinas de la ONU y de que de verdad escuchaba ciertas conversaciones telefónicas. Además, elaboró un informe algunos días antes de que nosotros lo hiciéramos, que reproducía con tanto detalle el informe que habíamos redactado, que era asombroso.

Pero más allá del antagonismo entre las dos OIG, y de la competencia entre ellas y el CC, su interacción resultó ser positiva. Como planteara Pastor, "cada misión que entra a un país, sea gubernamental o intergubernamental, de pronto se ve compitiendo con la otra mientras intentan hacer su trabajo, y la competencia entre ellas es lo que vuelve mejor nuestro trabajo, lo que es bueno".[203] Así, puede decirse que la interacción del CSE y las tres principales delegaciones observadoras logró un equilibrio apropiado. En el caso de la OEA, su misión cubrió todos los aspectos del proceso electoral, desde el registro de votantes y las leyes electorales, hasta los procedimientos de votación y la realización de un conteo rápido. El último elemento, como planteara Baena Soares en su informe final, "fue uno de los puntos más importantes de nuestra actividad".[204] Con una muestra muy grande (4,391 puntos de votación), la misión de la OEA estaba en condiciones de obtener de manera independiente una proyección muy precisa de los resultados finales en la medianoche del día de la elección. Como los números de la OEA coincidieron con los del CSE, la OEA contribuyó a mejorar el estado de incertidumbre que esa noche prevalecía entre los nicaragüenses.

---

202 Entrevista con D'Escoto, Managua, 9 de octubre de 2001.
203 Entrevista con Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
204 OEA 1990, 3.

En su informe final, el Secretario General concluyó que las elecciones habían sido "libres" y "honestas", elogiando al gobierno nicaragüense y a las autoridades electorales.[205] Basado en la positiva experiencia nicaragüense, el Secretario General sugirió que se había abierto "una nueva perspectiva de actuación [observación de todo el proceso electoral] de esta Organización", y concluyó indicando que "en cualquier situación futura en que a esta Organización se le vuelva a solicitar prestar su cooperación … estaremos … dispuestos a responder" afirmativamente.[206] La reacción de los representantes de los Estados miembros fue igualmente entusiasta. La embajadora de Guatemala, Miriam Cabrera, sugirió que "deberíamos encontrar un mecanismo para que usted, señor Secretario General, y sus colaboradores, se incorporen siempre a nuestros países cada vez que una fiesta de esta naturaleza [electoral] se efectúe en uno de ellos … pues nos entusiasman los resultados positivos que hoy comprobamos".[207] De manera similar, el representante de Estados Unidos Luigi Einaudi dijo que "la delegación de observadores organizada por el Secretario General está demostrándole al mundo que la OEA es muy relevante para el nuevo orden democrático que está emergiendo, no sólo en nuestro hemisferio, sino alrededor del mundo".[208]

Edilberto Moreno, el embajador venezolano, observó que la OEA estuvo presente en Nicaragua "sin que nadie, gobierno ni oposición, pensase ni siquiera remotamente en que estábamos en los umbrales de una indebida intervención".[209] Posteriormente, el representante uruguayo Didier Opertti señaló que "la OEA busca un espacio razonable de inserción en los temas de la región. Ese espacio lleva consigo una inserción reglada, una inserción que no puede obedecer a la discrecionalidad o a la libre iniciativa, sino al juego normativo de un sistema", y que la OEA había actuado en Nicaragua "conforme a los instrumentos que regulan su vida, pero ha actuado también a favor del sentir de la comunidad internacional".[210] Pero recayó en Roger D. Wilson, representante adjunto de Canadá, lanzar la propuesta para la creación de lo que eventualmente se convir-

---

205 Ibíd., 5, 9.
206 Ibíd., 11, 34.
207 Ibíd., 15.
208 Ibíd., 22.
209 Ibíd., 25.
210 Ibíd., 29-30.

tió en la UPD, señalando que su país favorecía "el desarrollo dentro de la OEA de la capacidad para observar elecciones".[211]

C) La Organización de las Naciones Unidas

La observación de las elecciones nicaragüenses de 1990 no fue una experiencia ordinaria para la ONU. Después de recibir la solicitud para observar las elecciones de parte del ministro de Relaciones Exteriores nicaragüense en marzo de 1989, el Secretario General Pérez de Cuéllar se mostró algo vacilante. Él planteaba que ir a un país soberano era "una tarea excepcional que abre nuevos caminos en nuestros [de la ONU] 44 años de historia".[212] Sin embargo, en una carta que envió al presidente de la Asamblea General al mes siguiente, señaló que la solicitud nicaragüense formaba parte del proceso centroamericano de paz, por lo que anunció que iba a considerarlo.[213] Como lo describiera más tarde un documento de la ONU, la solicitud del gobierno nicaragüense para observar sus elecciones de 1990 "puso a las Naciones Unidas en una situación muy particular… [debido a que] no existía precedente para realizar una observación de ese tipo en un país independiente".[214]

Entre los factores que el Secretario General ponderó para la eventual respuesta afirmativa a la solicitud nicaragüense se encontraban los siguientes: "primero, no era una solicitud de un solo Estado miembro [sino que se inscribía dentro] del contexto del proceso de paz de Esquipulas; en segundo lugar, la Asamblea General, en su resolución 34/24 del 15 de noviembre de 1988 había solicitado al Secretario General 'brindar todo el apoyo posible a los gobiernos centroamericanos en sus esfuerzos por alcanzar la paz'… Finalmente, no era una solicitud para una presencia meramente simbólica durante el día de la elección".[215]

---

211 Ibíd., 29. Significativamente, el embajador mexicano Antonio de Icaza no hizo ningún pronunciamiento en la sesión en la cual las opiniones previas fueron expresadas.

212 Citado en Pastor 2002, 250.

213 Citado en Nolte 1998, 683.

214 United Nations A/46/609, 19 de noviembre de 1991, par. 28.

215 Ibíd. Como expresara el líder conjunto de la misión de la ONU, Nguyen Huu Dong: "hay una regla de que, si se trata de observación, [Naciones Unidas] tiene que observar elecciones con efecto internacional, que es más bien el mandato de la ONU... Nicaragua entró en esta categoría dado que las elecciones en Nicaragua eran parte de una negociación en Esquipulas II, y [a] que… van a abrir el camino de la negociación para Centro América. En este sentido se justificaba completamente la misión de observación". Entrevista con Nguyen Huu-Dong, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001.

Así, antes del 5 de julio el Secretario General estaba listo para establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVEN). De manera interesante, casi dos meses antes, el 8 de mayo, había enviado una carta al Secretario General de la OEA Baena Soares en la que le proponía que las dos OIG observaran las elecciones nicaragüense en conjunto. En su respuesta más de un mes después (el 22 de junio), Baena Soares señaló que su organización había comenzado ya el proceso de observación, pero que le interesaba encontrar una forma en que las dos OIG pudieran colaborar.[216] En cualquier caso, cuando Pérez de Cuéllar aceptó observar las elecciones nicaragüenses tuvo el cuidado de plantear que la tarea no tendría "ningún efecto en [la] práctica establecida" de no observar elecciones en Estados soberanos.[217] La Asamblea General y el Consejo de Seguridad expresaron posteriormente su apoyo a la decisión del Secretario General. El 25 de agosto ONUVEN dio inicio a su labor con un equipo de 17 miembros. Curiosamente —porque era una muestra de la perdurable relevancia de la Guerra Fría— se acordó que la misión observadora no debía incluir a ningún ciudadano de Estados Unidos o de la Unión Soviética.[218] Eventualmente, ONUVEN contaría con más de 250 miembros de 50 países.[219] De hecho era una delegación imponente. Como indica el informe final de ONUVEN,

> el 25 de febrero, 207 observadores de ONUVEN viajaron [sic] a través de Nicaragua, usando 128 vehículos, dos helicópteros y cuatro pequeñas embarcaciones. Un equipo de 34 personas, ubicadas en la oficina central en Managua y en las oficinas regionales, prestó diferentes tipos de ayuda a los grupos de observadores... Los observadores visitaron 2,155 JRV [juntas receptoras de votos] situadas en 141 de los 143 municipios de Nicaragua.[220]

La misión de la ONU, quizás en mayor grado que el CC y que la misión de la OEA, se mantuvo activa en una mayor diversidad de campos. Como indica un documento de la ONU, sus tareas incluyeron

> verificar que los partidos políticos estuvieran representados de manera equitativa en el Consejo Supremo Electoral nicaragüense y en sus órganos subsidiarios; verificar que los partidos políticos gozaran de plena libertad de organización y movilización, sin obstáculo o intimidación; verificar

---

216 United Nations A/44/642, 20 de octubre de 1989, 5.
217 Citado en Stoelting 1992, 379.
218 Entrevista con Shelly McConnell, miembro de la misión de la ONU. Atlanta, 4 de diciembre de 2001.
219 United Nations A/46/609, 19 de noviembre de 1991, par. 34.
220 United Nations A/44/927, 30 de marzo de 1990, 7.

que todos los partidos políticos tuvieran acceso equitativo a la televisión y a la radio estatal; verificar que los censos electorales fueran elaborados correctamente; e informar al Consejo Supremo Electoral sobre cualquier irregularidad, queja recibida o interferencia detectada en el proceso electoral.[221]

Poco antes de las elecciones, ONUVEN publicó un informe en el cual observó que "no puede haber duda de que, en comparación con las elecciones de 1984, las elecciones actuales se caracterizaron por un mayor pluralismo, competitividad y apertura política". El informe pre-electoral concluyó también que mientras "la gente de Nicaragua acuda a las votaciones, ésta se encontrará en posición de decidir entre alternativas a las que se les ha dado una oportunidad razonable de ser trasmitidas. Ellos [los nicaragüenses] podrán determinar de manera libre su futuro gobierno a través del veredicto de las urnas el 25 de febrero de 1990".[222] Declarar públicamente, antes de que se supiera quién era el ganador, que las elecciones habían cumplido con los estándares internacionales, fue una decisión calculada de parte de ONUVEN —lo que a su vez representó una importante victoria para el régimen sandinista. El acompañamiento de las misiones de observación internacional, especialmente el de la ONU, fue particularmente importante para esta victoria. Como reconociera más tarde la organización, sus miembros actuaron "como convocantes, como conciliadores y, cuando fuese necesario, como críticos".[223]

El trabajo de la ONU fue, sin lugar a dudas, amplio y profesional. Judy Butler, destacada periodista y observadora de *Hemisphere Initiatives* asentada en Nicaragua, coincidió con el observador anónimo de la ONU mencionado anteriormente en que la organización mundial realizó un mejor trabajo que la OEA. Butler señaló que "estaba consciente del nivel de profesionalismo mucho más alto en [la misión] de la ONU que en [la misión] de la OEA".[224] De igual manera, Zelaya observó que fueron los miembros de "las Naciones Unidas, más que [los de] la OEA, los que jugaron el papel fundamental" en las elecciones de 1990.[225]

Las actividades de la ONU fueron también mucho más completas que las del CC. La funcionaria del CC, McCoy, reconoció que a diferencia de las dos ONGI, que contaron con grandes equipos que permanecieron en Nicaragua

---

221 United Nations A/46/609, 19 de noviembre de 1991, par. 32.
222 Citado en United Nations A/44/927, 30 de marzo de 1990, 5.
223 Ibíd., 3.
224 Entrevista con Butler, Managua, 6 de octubre de 2001.
225 Entrevista con Zelaya, Managua, 3 de octubre de 2001.

durante mucho tiempo, "el Centro Carter estuvo allí durante un mes, y sólo contábamos con un funcionario de campo, que era yo... Nosotros no teníamos personal en todas las ciudades, como sí lo tenían la ONU y la OEA".[226] En este sentido, la miembro de ONUVEN, Shelly McConnell, observó que dado que la oficina de la ONU se estableció en agosto de 1989, la misión

> adoptó un mandato muy completo [en contraste con la misión del CC], es decir, amplio. Teníamos un equipo técnico, por ejemplo, que sólo se dedicó a examinar las noticias en los medios; teníamos personal dedicado a examinar todas las quejas que se presentaban sobre asuntos tales como candidatos señalando lo problemática que les resultaba la presencia de organizaciones multilaterales y la medida en que éstas pudieran estar amenazando la soberanía… Es cierto que éstos [el personal] no pueden hacer ciertas cosas, y que vacilan o desean hacerlo de un modo discreto. Pero de hecho, hacen bastante sin recibir el crédito suficiente, porque no se atreven. Así pues, por ejemplo, la ONU estaba haciendo todas esas cosas, ninguna de las cuales hacía el Centro Carter. La ONU tenía mucho más personal trabajando… que permaneció durante siete meses… en un momento trajo hasta 44 [personas]… y luego se incrementaría a 250… En su momento, aparecería Carter y vería algún problema que había surgido, y lo solucionaría. [Sin embargo], la verdad es que se habían presentado seis problemas que ya habían sido solucionados por la ONU mediante un trabajo diario mucho más sistemático.[227]

El jefe de la misión de la ONU, Iqba Riza, ubicó atinadamente el proceso de verificación de la ONU en Nicaragua como "un paso más allá de la observación", pero "un paso antes de la administración".[228] Fiallos concuerda: "en 1990 no hubo una observación [por parte de la ONU], hubo una verificación".[229]

ONUVEN concluyó que el proceso electoral "se podría evaluar como libre y justo".[230] El informe final elogia el trabajo realizado por las autoridades electorales resaltando "la evaluación totalmente positiva [hecha por ONUVEN] de las actividades realizadas tanto por el CSE como por todos los niveles de la autoridad electoral, las cuales aseguraron que todo el proceso electoral fuera imparcial y justo".[231] Según el informe, 94.3 por ciento de los puntos de vota-

---

226 Entrevista con McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.

227 Entrevista con McConnell, Atlanta, 4 de diciembre de 2001. Aunque se suponía que ningún ciudadano estadounidense o soviético podía ser parte de ONUVEN, McConnell fue contratada porque en ese momento estaba trabajando en Costa Rica y su incorporación podía ser considerada, de alguna forma, como un "contrato local". Adicionalmente, aunque participó como observadora, técnicamente estaba contratada como "asistente de investigación". No obstante, una contraparte soviética fue contratada rápidamente para compensar su presencia en ONUVEN.

228 Citado en International Human Rights Law Group 1990, 71.

229 Entrevista con Fiallos, León, 5 de octubre de 2001.

230 United Nations A/44/927, 30 de marzo de 1990, 1.

231 Ibíd., 12.

ción funcionaron normalmente; 5.3 por ciento funcionaron con dificultades de menor importancia que no afectaron los resultados, y sólo un 0.5 por ciento experimentaron problemas serios.[232]

La misión realizó el conteo rápido ya mencionado que, según un posterior documento de la ONU, "demostró ser crucial en los esfuerzos realizados durante la noche por el representante personal del Secretario General, Elliot Richardson, el Secretario General [de la OEA] y el ex presidente de Estados Unidos Jimmy Carter, por incluir al presidente de Nicaragua y a la victoriosa coalición de la oposición".[233] El acuerdo alcanzado esa noche entre los sandinistas y la UNO para controlar a los partidarios de cada lado, en el cual la organización internacional desempeñó un papel de mediador, "fue un factor determinante para asegurar el exitoso inicio de los esfuerzos de transición en los cuales las Naciones Unidas jugaron un papel importante".[234]

De manera reveladora, el informe final de ONUVEN reconoció que la recién culminada tarea tuvo el efecto de sentar un precedente. Acertadamente señaló que las Naciones Unidas "probablemente serían invitadas en el futuro a cumplir tareas similares".[235] De hecho, cuatro meses más tarde Haití solicitó de manera oficial la observación de sus próximas elecciones presidenciales, incluso cuando a diferencia del caso nicaragüense en su solicitud no había un componente internacional. No obstante, como una señal de los nuevos tiempos, la ONU formó la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Haití (ONUVEH).

Conclusiones

La miríada de ONGI presentes en Nicaragua en 1990, muchas de las cuales habían participado dos años antes en Chile, es testigo tanto de la importancia de la IHO como de la consolidación de la red de la OIE. Además, la presencia de OIG en la región no fue un mero accidente. Las ONGI y OIG convergieron en Nicaragua en gran parte debido al ambiente propicio que la IHO había creado en la región. El contraste entre las respuestas iniciales de la OEA y de la ONU a la solicitud nicaragüense es ilustrador en este sentido. Sintiéndose cómodo con

---

232 Ibíd., 9.
233 United Nations A/46/609, 19 de noviembre de 1991, par. 35.
234 Ibíd., par. 35
235 United Nations A/44/927, 30 de marzo de 1990, 3.

la solicitud nicaragüense, el organismo regional no tuvo ningún problema en responder afirmativamente; la organización mundial, por otra parte, tuvo una primera reacción mucho más vacilante. Sabía que se aventuraba en territorio desconocido.

En este caso, fue principalmente el trabajo de dos OIG y de una ONGI en particular, lo que más ayudó en el avance de la OIE. De manera interesante, el CC no era una organización tradicional de derechos humanos; era más bien una sobre "democracia" que tenía una idea más amplia sobre los derechos humanos que los mismos grupos que tradicionalmente los han defendido. Los funcionarios estatales, por otra parte, ciertamente no operaban bajo el discurso convencional de los derechos humanos.

El proceso electoral de 1990 en Nicaragua también trae a colación el punto de que si no se hubiera dado la interacción de factores domésticos y sistémicos, la OIE no habría surgido. De haber estado ausente cualquiera de las dos dimensiones de esta problemática (la nacional o la internacional) este proceso electoral no habría sido tan significativo como lo fue para la historia de la OIE. Además, como ya he sugerido, la experiencia nicaragüense fue crucial para la redefinición de la soberanía del Estado. Entonces, los efectos de la OIE han sido reales.

Así, esta innovadora experiencia de observación internacional tuvo poco que ver con factores racionales o materiales; lo que la volvió posible fue principalmente la estructura normativa que mantuvo al hemisferio occidental unido.[236] Es así que, de manera recursiva, la OIE contribuyó a volver explícita la idea de la soberanía consagrada en la IHO. Además, el hecho de que la redefinición parcial de la soberanía que la OIE implicó fuera alcanzada en tándem por ONGI y OIG, demuestra tanto el profundo carácter social (es decir, no de auto-organización) del Estado en el sistema internacional, como la maleabilidad de uno de los principios organizadores de la política internacional. El consentimiento por parte de los sandinistas de que actores extranjeros participaran de manera activa en lo que usualmente se consideraba como un asunto meramente doméstico,

---

[236] Podría aducirse, por supuesto, que los factores materiales resultarían involucrados en algún momento, dado que el reconocimiento internacional de la legitimidad del nuevo régimen nicaragüense le traería un incremento en la asistencia financiera; yo argumentaría que este factor no era decisivo —y que, en cualquier caso, habría estado asentado en factores intersubjetivos (como sugiere el hecho de que el detonante para más recursos sea la "legitimidad" del nuevo régimen).

alteró parcialmente la idea sobre lo que significa ser un Estado soberano en los asuntos internacionales.

No estoy sugiriendo que los sandinistas aceptaron la observación internacional de sus elecciones simplemente por razones idealistas. Más bien la aceptaron por razones pragmáticas. Sabían que estaban obligados a abrir el proceso electoral al escrutinio internacional y, actuando de manera estratégica, utilizaron la oportunidad para intentar salvar su proyecto revolucionario. En este sentido, el eventual sello de aprobación de las tres principales organizaciones de observación actuaría como seguro contra la continua agresión de Estados Unidos.

Pero más allá de la medida en la que el régimen nicaragüense se vio obligado a aceptar la OIE, debemos considerar un hecho concreto: la OIE se había convertido ya en un "requerimiento" moderno. Al igual que el que se daba en la época colonial, el requerimiento moderno señala la importancia del elemento normativo incluso en la relación entre diversas agrupaciones sociales —pero con una diferencia crucial: la variación reciente formaba parte de una estructura normativa compartida, la IHO. Es decir, en el caso nicaragüense, los participantes compartían un mundo de vida. Tanto los observadores extranjeros como los nicaragüenses actuaban dentro de este fondo común. Esto es a lo que se refieren los cambios en la soberanía causados parcialmente por la experiencia nicaragüense —la estructura normativa hemisférica que los requirió y los hizo posibles.

5 Las elecciones mexicanas de 1994: la soberanía redefinida

En las elecciones presidenciales de México en 1994 participaron 81,620 observadores nacionales y 775 extranjeros.[1] Pero en el caso mexicano, más que el inmenso número de observadores en el proceso electoral, lo significativo fue su mera presencia. Ningún esfuerzo de observación había tenido lugar en unas elecciones presidenciales anteriores a 1988. Por otra parte, el presidente Carlos Salinas había declarado en 1990 que la democracia mexicana "no estaba sujeta a la evaluación externa".[2] El año siguiente, el representante de México ante la OEA se sumó a la posición del presidente al señalar que "el gobierno mexicano considera como un asunto de soberanía nacional la realización y vigilancia de sus procesos electorales y es contrario a la participación de observadores extranjeros".[3] Por lo tanto, cuando en 1992 la Asamblea General de la OEA votó para enmendar la Carta de modo que un gobierno que derroque a un régimen democrático pueda ser suspendido de la organización, México fue el único miembro que votó en contra. En diciembre de 1993 México expresó en la ONU su oposición a los observadores de elecciones extranjeros. Para este país, por tanto, aceptarlos en 1994 fue un avance importante.

Asimismo, el caso de México representó una prueba de tornasol para la historia de la OIE, no sólo debido al tamaño del país, sino por su histórica oposición a la práctica. Sin embargo, el cambio de opinión de México con respecto a los observadores extranjeros, aunque fundamentalmente se debió a consideraciones internas —e incluso estratégicas—, fue posible gracias al nuevo ambiente internacional (hemisférico y global) y a que la OIE ya se había convertido en una práctica estandarizada. De esta forma, la observación internacional en México no se enmarcaba como una cuestión de derechos humanos (como en Chile) ni en términos de un proceso de paz (como en Nicaragua), sino en función de una

---

1 Instituto Federal Electoral 1995, 259, 278.
2 *New York Times*, 25 de noviembre de 1990, 3.
3 En Delgado 1994, 131.

doble problemática: la de una prolongada transición hacia la democracia y la de la soberanía del Estado. Es decir, en el México de 1994 —señal de los tiempos— convergieron dos cuestiones que normalmente se presentan de manera aislada. Además, como muestro más adelante, el caso mexicano personifica la compleja interacción de los actores estatales y no estatales tanto a nivel doméstico como internacional, característica de la norma emergente de la observación de elecciones.

Divido este capítulo en cuatro secciones. En la primera analizo la perdurable estructura doméstica de México —acentuando su naturaleza— así como la larga transición de este país a la democracia.[4] En la segunda sección cubro la mayor parte de la administración de Carlos Salinas (1988-1994) en tanto constituye el contexto específico en el cual tuvo lugar la innovadora experiencia de observación. En la sección tres analizo la aparición de la observación de elecciones en México y la última reforma electoral realizada durante el gobierno de Salinas. Finalmente, en la última sección abordo con mayor detalle el proceso electoral de 1994, así como a los tres principales actores involucrados en su observación: Alianza Cívica (AC), la ONU y el CC.

Este capítulo muestra el grado en el que la idea de la soberanía consagrada en la IHO había impregnado la totalidad del sistema internacional a principios de los 90. Ésa es la razón por la cual el gobierno mexicano fue capaz de recurrir a la ONU cuando necesitó legitimarse tanto en el ámbito interno como en el externo. Además, este capítulo arroja luz sobre la importancia de las estructuras domésticas en la manifestación diferenciada de las normas internacionales. De no haber sido tan dominante la ideología sobre la no-intervención en la estructura doméstica de México, la OIE no habría figurado de manera tan importante en el proceso electoral de 1994. Es por ello que el caso mexicano ilustra de manera tan vívida lo que la OIE ha significado para el entendimiento tradicional de la soberanía.

I. La estructura doméstica de México

A diferencia de Chile, México no puede presumir de una tradición democrática; no obstante, nunca ha tenido una dictadura como la de Pinochet. A diferencia

[4] En esta sección me baso en Santa Cruz 2002.

de Nicaragua, México no ha experimentado la omnipresencia de Estados Unidos, pero al igual que el país centroamericano México carece de una tradición democrática. De esta manera, la estructura doméstica de México se ubica en algún punto medio entre la de estos dos países. Si en el caso chileno la dictadura militar representó una anomalía, y en el nicaragüense el régimen sandinista terminó por reproducir viejos patrones políticos, la administración que realizó las elecciones de 1994 en México era descendiente directa —aunque muy reformada— de la establecida como consecuencia de la Revolución de 1910. Para ese entonces, el autoritario régimen mexicano era casi tan viejo como el recién extinto régimen soviético: 65 años de edad.

Pero a diferencia del partido bolchevique —y de la mayoría de los partidos políticos de México— el PRI no fue creado para competir por el poder. Fue fundado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR) por un grupo de líderes victoriosos, los cuales buscaban mantener el poder a través de medios pacíficos. Como señalara el fundador del partido, Plutarco Elías Calles, en su informe de gobierno de 1928, el desafío para la "familia revolucionaria" consistía en lograr "unirse para la designación de su candidato". Pero la unidad solicitada no consistía en designar a un candidato, sino en sumarse al "gran elector": el propio Calles.

Sin embargo, seis años más tarde, el cuarto candidato del PNR designado por Calles para ocupar la presidencia, Lázaro Cárdenas, se reveló contra el "Jefe Máximo" y lo forzó a salir del país.[5] A partir de entonces, la "familia revolucionaria" acordó una regla no escrita: el presidente en turno tendría el derecho de elegir a su sucesor, convirtiéndolo así en el candidato del partido. De esta manera, en un proceso algo dialéctico, el presidente alcanzaba el cénit de su poder en el momento en que designaba a su heredero.[6] Este proceso, conocido como "dedazo", sería repetido religiosamente cada seis años en el quinto año de cada administración.

El derecho del ejecutivo de elegir a su sucesor, "la regla no escrita más importante y más controversial del sistema mexicano",[7] fue el símbolo más visible de una de las cinco características fundamentales de la estructura doméstica del México post-revolucionario: su presidencialismo. Aunque la Constitución

---

5 Garrido 1986, 238.

6 El presidente no puede ser reelecto. El lema de los revolucionarios mexicanos en su lucha contra la dictadura de treinta años de Porfirio Díaz fue "Sufragio efectivo, no reelección".

7 Garrido 1989, 423.

de 1917 reconoció un pacto federal así como la igualdad de las tres ramas del gobierno, también estableció una rama ejecutiva fuerte. Además, el sistema político funcionaba en la práctica con el dominio del ejecutivo y la centralización del poder en la Ciudad de México. De esta forma, por ejemplo, Cárdenas (1934-1940) y Carlos Salinas coincidieron en el número de gobernadores destituidos durante sus respectivas administraciones: 17.[8]

Además, el presidente en turno era también el líder del partido —que en 1938 cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La dirección formal del partido se convirtió entonces en una posición análoga a la de miembro de gabinete, con el presidente destituyendo a líderes del partido a su antojo. Como señalara Lorenzo Meyer, "los amplios poderes constitucionales del presidente, aunados al gran poder metaconstitucional que le otorga el control casi absoluto del partido del Estado, llevaron inevitablemente al surgimiento de lo que bien se puede llamar el poder anticonstitucional de la presidencia".[9]

La delgada línea divisoria entre el Estado y el partido —cuyo nombre cambió una vez más en 1945 a Partido Revolucionario Institucional (PRI)— era la segunda característica distintiva de la estructura doméstica post-revolucionaria. De ese modo, por ejemplo, a principios de los años 30 el presidente Emilio Portes Gil emitió una orden ejecutiva por medio de la cual exigía a todos los empleados federales contribuir financieramente con el partido.[10] El partido era realmente otro departamento de la administración pública, con grandes presupuestos y personal. Como dijeran Meyer y Héctor Aguilar Camín, "el férreo control presidencial y su dependencia de los recursos gubernamentales hacían que el partido en el poder no fuera realmente un partido político sino… parte de las estructuras del gobierno federal".[11]

El tercer pilar de la estructura doméstica post-revolucionaria era su ordenamiento corporativista. En el caso mexicano era corporativismo de Estado, de arriba hacia abajo.[12] Todos los sindicatos industriales, organizaciones campesinas y asociaciones de pequeñas empresas estaban incorporados en masa a los diferentes "sectores" del partido. Este ordenamiento sirvió no sólo para proporcionar al partido el control de amplios sectores de la población, sino también para subordinar los intereses legítimos de sus circunscripciones electorales a

---

8 Eisenstadt 1998, 11; Serrano Carreto 1996, 460.
9 Meyer 1996, 23.
10 En *Proceso*, 15 de marzo de 1993, No. 854, 10.
11 Aguilar Camín y Meyer 1989, 280-1.
12 Bizberg 1996, 94; Levy y Bruhn 1999, 527; Schmitter 1974.

través de ciertas concesiones y de la represión.[13] Los grandes sindicatos afiliados podían de esta forma obtener privilegios de los que carecían otros trabajadores —como largos períodos vacacionales y generosos programas de retiro—, al tiempo que se les negaba autonomía y la oportunidad de elegir a sus líderes de manera democrática.

La importancia relativa del componente corporativista, así como algunas de sus prácticas específicas, cambiaron con el tiempo.[14] Así, bajo la administración de Salinas se realizó un esfuerzo serio por marginar la organización corporativista a favor de una estructura orientada al territorio. Sin embargo, eso no impidió que el mismo Salinas recurriera a la estructura corporativista de su partido para sacar adelante su agenda.[15] Además, el corporativismo de México no evitó la lenta pero sostenida aparición de una sociedad civil independiente. México no era, después de todo, un Estado totalitario al modo soviético, ni una dictadura similar a las del Cono Sur. La vida asociativa independiente era un factor omnipresente que creció y se fortaleció con el tiempo. Sin embargo, a principios de los años 90 la estructura doméstica de México era aún muy similar, según Risse-Kappen, a la "corporativista". Como el mismo autor observa, "las estructuras domésticas *corporativistas* pueden darse en los casos en que poderosas organizaciones intermedias, tales como los partidos políticos, operan en una cultura política orientada al consenso que trae como resultado procesos continuos de negociación que conducen a compromisos políticos".[16]

La cuarta característica distintiva de la estructura doméstica de México, y que es crucial para comprender la experiencia de observación de 1994, es el componente electoral. Digo que es crucial porque se convirtió en la arena privilegiada de la larga transición de México hacia la democracia, y fue dentro de su lógica donde se inscribió la histórica experiencia de la observación. En México se han celebrado elecciones regulares multipartidistas al menos desde los años 30, sin embargo, fue hasta 1994 que en realidad fueron competitivas.[17] De esta forma, por ejemplo, ningún partido de la oposición obtuvo una gubernatura antes de 1989, un escaño en el Senado antes de 1988, o la mayoría en la capital

---

13 Casar 1989.
14 Gibson 1997; Stevens 1977.
15 Bizberg 1996, 101; Gibson 1997.
16 Risse-Kappen 1995, 24.
17 Es relevante resaltar que aun cuando el sector militar fue un elemento central durante las primeras etapas de la estructura doméstica post-revolucionaria, para finales de la década de 1940 éste ya había sido subordinado al poder civil. Véase Diamond, Hartlyn y Linz 1999, 19.

de una entidad estatal antes de 1983. En su lugar, la arena electoral sirvió para abrir un espacio de negociación entre las diferentes facciones de la coalición gobernante.

Aunque la decisión del presidente era el factor determinante en la elección de su sucesor, la distribución de las alcaldías y los escaños en el Congreso, entre otros cargos, se dejaban abiertos a la negociación dentro del partido. De este modo, las elecciones presidenciales se convirtieron en gran medida en algo simbólico. Como señalara Aguilar Camín, lo importante en la transferencia del poder cada seis años no era quién sería elegido en las elecciones, sino quién iba a ser el candidato del PRI.[18] México tenía de esta forma un sistema de partido hegemónico en el cual los partidos de la oposición eran legales, pero donde las instituciones electorales impedían su acceso al poder. En sistemas de partido hegemónico, según Giovanni Sartori, "se permite la existencia de otros partidos, como partidos con licencia, pero de segunda clase; a ellos no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y sobre una base de igualdad".[19]

A finales de los años 60 el régimen comenzó a pagar un alto precio por su falta de apertura política. El gobierno reprimió violentamente a un movimiento estudiantil que se manifestaba a favor de la democracia en 1968. Esta represión condujo a la aparición de grupos guerrilleros a principios de los años 70. La naturaleza no democrática del régimen se evidenció de manera más profunda cuando el conservador Partido Acción Nacional (PAN), que había servido como oposición leal del régimen, decidió, en protesta por el injusto sistema electoral, no presentar candidato para las elecciones presidenciales de 1976. De esta forma, luego de ser el único candidato oficial, José López Portillo asumió el cargo el 1º de diciembre de 1976.[20]

Sin embargo, el haber mantenido abierto el camino electoral —aunque haya sido sólo de manera formal— se convirtió en un factor fundamental tanto para que el PRI pudiera permanecer en el poder durante casi dos décadas más, como para la larga transición de México hacia la democracia. De esta forma, López Portillo decidió tomar medidas para mejorar el ambiente político poco después de asumir el cargo. Decretó una ley de amnistía para los presos políticos y envió al Congreso una radical reforma electoral. La reforma electoral de 1977 se con-

---

18 Aguilar Camín 1999.
19 Sartori 1976, 230.
20 El Partido Comunista también designó a un candidato, pero el partido fue proscrito.

sidera en lo general como el punto de partida de la larga transición de México hacia la democracia. Conocida como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, su objetivo más evidente era el de ampliar el espectro político. Antes de ser aprobada, el sistema partidista estaba compuesto sólo por el PRI, el PAN y dos pequeños partidos satélite. La reforma de 1977 cambió el panorama electoral volviendo legal la participación de algunas organizaciones políticas, tales como el Partido Comunista, en los procesos electorales; asimismo, facilitó los requisitos necesarios para la creación de partidos políticos, creando así un incentivo para que más fuerzas políticas se incorporaran al juego electoral. Además, la reforma creó 100 escaños en la Cámara de Diputados que se asignarían a través de la representación proporcional (los otros 300 escaños debían ser asignados mediante el principio tradicional de "todo para el ganador"). De esta forma, las fuerzas de la oposición podrían tener mayor voz en el proceso legislativo.[21]

El gobierno federal seguía a cargo de la organización de las elecciones, y la forma en la que se compuso el órgano electoral dejó en claro que el gobierno y su partido seguían teniendo el control de los procesos electorales.[22] Sin embargo, existe al menos un aspecto en el que la Reforma Electoral de 1977 se puede considerar un éxito: en 1979 había ya siete partidos políticos. Para las elecciones presidenciales de 1982 no se volvió a repetir la triste escena de un único candidato haciendo campaña a través del país: hubo siete candidatos presidenciales apoyados por nueve partidos políticos.

Sin embargo, al final de la administración de López Portillo el PRI seguía disfrutando de un acceso ilimitado a los recursos del Estado, controlaba las organizaciones de masas y dominaba la maquinaria electoral. Estaba claro que México, como plantearan Aguilar Camín y Meyer, "tenía un sistema de partidos en el papel pero no en la realidad".[23] Las irregularidades en las prácticas electorales seguían siendo comunes a mediados de los años 80. De esta forma, por ejemplo, el proceso electoral de 1986 para elegir al gobernador del Estado de Chihuahua, que tuvo lugar durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988),

---

21 La Reforma Electoral de 1963 ya había pre-configurado algunos de estos cambios al introducir lo que se llamaría "representantes de partido". Estos eran electos en la Cámara de Diputados con base en el porcentaje de votos obtenido por el partido (que necesitaba al menos 2.5 puntos).

22 La Comisión Federal Electoral incluía al secretario de Gobernación como su presidente, a un representante de cada Cámara del Legislativo (controladas por el PRI), a uno de cada partido registrado y a un notario público seleccionado por el gobierno.

23 Aguilar Camín y Meyer 1989, 280.

se vio afectado por un fraude. Alegando haber sido víctima de un asalto electoral, el PAN inició un movimiento nacional de protesta e incluso llevó el asunto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (más adelante me referiré a ello detalladamente).[24] No resulta sorpresivo que la legislación electoral fuera enmendada nuevamente durante el período de De la Madrid.

Pero la reforma de 1987 no le quitó al gobierno y a su partido el control del proceso electoral. De ese modo, por ejemplo, gracias al principio de proporcionalidad (de la distribución de votos en la elección anterior) el PRI tenía más votos que el resto de los partidos juntos en la Comisión Federal Electoral, el órgano encargado de organizar las elecciones. De manera similar, se introdujo una cláusula de gobernabilidad por medio de la cual se le concedería automáticamente el 51 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados al partido con la mayor proporción de votos. Para las fuerzas de la oposición, la principal ventaja de la reforma consistió en que se duplicó la representación proporcional en la Cámara de Diputados (a 200 de sus 500 escaños), otorgándoles de esta forma una mayor voz en el proceso legislativo.

Sin embargo, el mismo año en que se aprobó la reforma tuvo lugar la peor crisis política dentro de la "familia revolucionaria". Una facción dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas, se separó del PRI después de que De la Madrid lo pasara por alto y eligiera a Carlos Salinas de Gortari como candidato del partido. Cárdenas se convirtió entonces en el candidato presidencial de varios partidos de la oposición, incluyendo al sucesor del Partido Comunista y a los partidos satélites que tradicionalmente habían apoyado al PRI. En medio de una amplia movilización contra lo que parecía ser un monumental fraude electoral, Cárdenas recibió de manera oficial el 33.5 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales de 1988. Esta situación no tenía precedentes: el gobierno nunca había reconocido un porcentaje tan alto del sufragio popular a un candidato opositor —y nunca un candidato del PRI había obtenido oficialmente un porcentaje tan bajo de votos (50.7). Salinas declaró el fin del sistema unipartidista de México el día siguiente de las elecciones.[25] De esta forma, como señala Blanca Heredia, durante las elecciones de 1988 "el conflicto entre las élites políticas desbordó los límites del partido y del Estado y pasó a la esfera electoral".[26]

---

24 Lindau 1993, 96-7.
25 Aguayo Quezada 1998, 233.
26 Heredia 1994, 280.

Bajo la administración de Salinas se produjeron tres reformas electorales subsecuentes, pero debido que son parte integral del ambiente político en el cual tuvo lugar la observación internacional del proceso electoral de 1994, las incorporaré en la narrativa sobre el estado de la estructura doméstica de México durante la administración de Salinas en la siguiente sección. No obstante, antes de hacerlo, permítaseme una pequeña nota acerca de una quinta característica distintiva de la estructura doméstica de México: su política exterior. Sin embargo, dado que la administración de Salinas también efectuó cambios importantes en este sentido que condujeron directamente a la cuestión de la observación en 1994, analizaré también parte de ella en la sección relativa a su gobierno.

Como ya he señalado, México había sido uno de los partidarios más acérrimos del principio de no intervención en el hemisferio. En este sentido es ilustrativa la ya mencionada Doctrina Estrada de 1930, la cual plantea que México no se pronuncia con respecto a otorgar o retener el reconocimiento a otros gobiernos debido a que esa práctica "lastima la soberanía de las naciones", a cuyo régimen se le está otorgando [o negando] el reconocimiento. De esta forma, por ejemplo, México no rompió relaciones diplomáticas con la Cuba de Fidel Castro. Además, desde 1988 el principio de no intervención en la conducta de la política exterior mexicana se consagró en la Constitución.[27] Es la importancia de la política exterior para la identidad del régimen post-revolucionario, funcionando como un emblema de la autoestima colectiva del país, lo que garantiza que ésta sea considerada como un elemento de la estructura doméstica de México.[28]

Por supuesto, la autonomía de la política exterior de México (en relación a Estados Unidos) ha sido siempre relativa. México alcanzó un acuerdo tácito con su vecino del norte sobre su derecho a discrepar en cuestiones secundarias. Como señalara Bernardo Mabire, "por largo tiempo el gobierno de México simuló en su retórica cierto radicalismo de izquierda, y el de Estados Unidos fingió amablemente que lo creía".[29] De ese modo, el Presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz le dijo a Lyndon B. Johnson en 1964 que "habría una considerable ventaja [para ambas naciones] si México puede continuar demostrando su independencia política, discrepando [con Estados Unidos] en asuntos relativamente

---

27 En el Artículo 89.
28 Wendt 1999, 235-7.
29 Mabire 1994, 561.

menores".[30] De esta forma, durante la crisis de los misiles de 1962 México tomó partido del lado de las acciones de la administración Kennedy, planteando que la presencia de misiles soviéticos en Cuba constituía "una amenaza para la paz y la seguridad del hemisferio".[31]

Como consecuencia, el tercermundismo de Luis Echeverría durante los años 70, así como la política activista de López Portillo hacia América Central a finales de esa década y a principios de los 80, fue tolerada por Washington. Esta independencia fue un preciado bien que sirvió para legitimar internamente al régimen post-revolucionario. Como reconociera Jorge G. Castañeda, severo crítico de dicho régimen, "el México moderno posee una virtud redentora: una política exterior propia".[32] El convenio bilateral implicaba también que México estaría relativamente aislado de las presiones de Estados Unidos sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democracia.[33] Como menciona Pastor, "no hay en el mundo un país que sea más sensible a los intentos norteamericanos de influir en él que México, ni hay otro que se resista con más éxito a la influencia estadounidense".[34]

La principal preocupación de Estados Unidos con respecto a su vecino del sur era la estabilidad —y el PRI y sus antepasados probaron ser muy astutos en la manera de proporcionarla. Como planteara Meyer, "la naturaleza no democrática del sistema político mexicano, históricamente, no ha sido un factor significativo en las relaciones entre México y Estados Unidos".[35] El acuerdo bilateral, de hecho, estaba más que vivo cuando tuvieron lugar las turbias elecciones de 1988. Como señalara Lawrence Whitehead, "la amplitud del evidente consenso de EE.UU. a favor de Salinas resultó alarmante para los que habían crecido acostumbrados a la polarizada retórica de los años de Reagan; incluso era más impresionante a la luz de la estrechez de Washington con respecto a la pureza del sufragio en Chile y Nicaragua. Pero el registro es claro".[36]

---

30 Memorandum of Conversation between Johnson, Diaz Ordaz and Carrillo Flores. LBJ Ranch, Texas. 12 de noviembre de 1964, p. 3, Archivo LBJ Library.
31 Ibíd.
32 Castañeda 1990, 407.
33 Serrano Carreto 1996, 446.
34 Pastor y Castañeda 1989, 39.
35 Meyer 1991, 228.
36 Mazza 2001, 55.

II. México durante la administración de Carlos Salinas

La tradición de la política exterior mexicana comenzó a cambiar con el advenimiento de la administración de Salinas. Presuntamente convencido, durante un viaje a Europa en 1990, de que el fin de la Guerra Fría dictaba que México debía buscar una integración más cercana con la única superpotencia que quedaba por miedo a que los recursos financieros comenzaran a fluir masivamente hacia Europa Central y Oriental, la administración de Salinas emprendió una de las decisiones de política exterior más aventuradas en la historia de un presidente mexicano: el establecimiento de un acuerdo comercial con Estados Unidos.[37] De esta forma, en junio de 1990 George Bush y Carlos Salinas anunciaron su intención de buscar una integración económica más estrecha mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que también incluía a Canadá. Las prolongadas negociaciones del TLCAN (que comenzaron formalmente en junio de 1991 y terminaron en el verano de 1993 bajo la presidencia de Clinton) señalaron un cambio sin precedentes en la política exterior de México.

De esta forma, durante la administración de Salinas la intención de la política exterior de México era la de establecer vínculos cada vez más estrechos con Estados Unidos.[38] Habían desaparecido las metas del país de principios de los años 80 de actuar como una potencia media e independiente. Como planteara Humberto Garza Elizondo, "pocas cosas cambiaron más en el sexenio de Salinas de Gortari que la política exterior".[39] Las cuestiones económicas vinieron a ocupar la escena central en la relación de México con su vecino, como queda claro con el reemplazo de la Secretaría de Relaciones Exteriores por la Secretaría de Comercio en la conducción de las relaciones bilaterales.[40] Establecer vínculos más cercanos con Estados Unidos fue parte de la doble estrategia doméstica que Salinas tenía para México: una reestructuración económica acelerada y una apertura política limitada. La primera era prioridad para Salinas. Como él mismo señalara, ambas acciones "están ligadas, pero debemos considerar la prioridad que tiene la reforma económica, sin excluir a la reforma política".[41] México parecía experimentar una *Perestroika* sin *glasnost*.[42]

---

37 Chabat 1991, 19.
38 Mabire 1994, 545.
39 Garza Elizondo 1994, 536.
40 Chabat 1991, 2-5.
41 Dresser 1994, 59.
42 Sánchez Susarrey 1993.

Pero antes de que Salinas iniciara su periodo presidencial, en el paréntesis de cinco meses entre las elecciones de julio y su juramento el 1º de diciembre, el volátil ambiente político no se estabilizó. De ese modo, Salinas actuó rápidamente al asumir el cargo: en su discurso inaugural propuso un "Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática", el cual debía darse de manera que "perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno". De esa manera se negoció otra reforma electoral. Significativamente, el partido formado por Cuauhtémoc Cárdenas, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desempeñó un papel marginal en las reformas electorales de 1990. Ello se debió en gran medida a la abierta animosidad entre el PRI y el PRD. El PAN se había convertido en el interlocutor privilegiado entre el gobierno y su partido. Por lo tanto, en un gesto político sin precedentes, el gobierno reconoció la victoria del PAN en las elecciones para elegir gobernador en el Estado de Baja California en 1989 —a la vez que permitía ese mismo día el fraude al por mayor en Michoacán, la plaza fuerte del PRD.

Como resultado de la nueva legislación aprobada por el PRI y el PAN en 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como la entidad autónoma encargada de organizar de manera formal las elecciones. Seis consejeros magistrados, propuestos por el presidente y aprobados por una mayoría calificada en el Congreso, se convirtieron en miembros de su órgano rector, el Consejo General. Además de los consejeros, el IFE estaba compuesto por el secretario de Gobernación, dos representantes de cada Cámara y un número variable de representantes por partido basado en el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior. Esto fue una mejora significativa con respecto a la anterior composición del órgano electoral, en el cual el gobierno y su partido tenían una mayoría abrumadora —aunque el gobierno seguía teniendo el control. Además, se mejoró parcialmente la composición de la Cámara de Diputados estableciendo un piso de 35 por ciento antes de que la cláusula de gobernabilidad pudiera entrar en vigor. Sin embargo, esta cláusula todavía garantizaba una amplia sobre-representación para el partido más grande —en ese contexto, el PRI. Además, las reglas electorales se cambiaron de modo que los partidos no pudieran proponer a candidatos comunes, tal como había ocurrido en 1988 con el desafío de Cárdenas.

De esta manera, la reforma de 1990 no enfrió el acalorado ambiente político. Las elecciones intermedias de 1991, realizadas según la nueva Ley Electoral, produjeron resultados no del todo confiables. En ellas, el PRI experimentó

una recuperación notable: obtuvo 320 escaños en la Cámara de Diputados, en comparación con los 89 del PAN y 41 del PRD.[43] Además, el PRI ganó 31 de 32 escaños en el Senado y las seis gubernaturas disputadas ese día —una hazaña lograda no sin cuestionamientos a sus prácticas electorales. Como planteara en ese entonces Roderic Ai Camp, "el grupo que está actualmente en el poder no ha llegado al punto de evolución en el que estén dispuestos a respetar el resultado de las elecciones, que es el punto definitorio de una verdadera democracia". [44]

Poco después del proceso electoral, el PAN denunció el "incumplimiento" por parte de Salinas de la antes mencionada oferta para lograr un acuerdo nacional que permitiría mejorar la vida democrática. A pesar de sus desavenencias con la administración de Salinas, el PAN surgió de las elecciones de 1991 como un partido más consolidado y conservó su condición de principal interlocutor del gobierno.[45] De esta forma, cuando se celebraron elecciones durante el verano de 1992 en los Estados de Chihuahua —tradicionalmente una plaza fuerte del PAN— y Michoacán —el bastión del PRD—, el tratamiento diferenciado dado a los dos partidos fue evidente una vez más. Mientras que el gobierno reconoció la victoria del PAN en el Estado norteño, el PRI y el gobierno recurrieron a su tradicional maquinaria electoral en Michoacán, probablemente robando la elección al PRD.[46]

Posteriormente, en su informe de gobierno de 1992 Salinas aceptó la necesidad de una nueva legislación electoral. La supuesta intención del gobierno era poner fin a su relación simbiótica con el PRI. Por consiguiente, en marzo de 1993 Salinas declaró que el PRI "seguirá siendo el gran partido de México, ya no partido del gobierno, pero sí la mejor opción para la nación".[47] El resultado fue la decepcionante Reforma Electoral de 1993. Una de las cuestiones cruciales, la independencia del órgano electoral, no mejoró de manera significativa. Como

---

43 De manera significativa, el LV Congreso, dominado por el PRI, fue uno de los más activos en la historia de México. Realizó enmiendas a más de 34 artículos constitucionales (de 136), cubriendo áreas que iban desde la privatización del sistema bancario y la autonomía del banco central, a la propiedad de la tierra, el establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos y la relación entre el Estado y la Iglesia —en adición, por supuesto, a la legislación electoral. Francisco Gil Villegas argumenta que este Congreso se convirtió a sí mismo "*de facto* en un poder constituyente". Gil Villegas 1996, 159.

44 *Este País*, 25 de abril de 1993, 10.

45 Serrano Carreto 1996, 451.

46 Dresser 1994, 64; Pastor en Eisenstadt 1998, 3.

47 *Proceso* 853: 8 de marzo de 1993, 12. Detrás de esta acción hubo, aparentemente, una especie de "privatización" del PRI. Dos semanas antes de dicha declaración, Salinas había presidido una cena confidencial con 30 de los hombres de negocios más poderosos de México, donde se pidió a cada uno otorgar 25 millones de dólares para la campaña electoral del PRI de 1994. *New York Times*, 10 de marzo de 1993.

indicara un informe del CC sobre la reforma de 1993, "la percepción sobre la parcialidad del IFE, a nuestro juicio, tiene cierta validez. Las nuevas reformas han reducido el control que tiene el PRI sobre el IFE, pero las reformas no eliminan la capacidad del gobierno/PRI de cambiar el resultado si fuese necesario. Se avanzó, pero aún queda mucho por hacer".[48] Además, la reforma de 1993 reforzó la cláusula de gobernabilidad, tomando el porcentaje de los votos obtenidos en los distritos como la base sobre la cual asignar el número de representantes bajo el principio de la proporcionalidad hasta un 60 por ciento. De esta forma, con el 50.2 por ciento de los votos el PRI conseguiría 60 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados en las siguientes elecciones federales.

Por otra parte, en 1993 se introdujo por primera vez el término "observador electoral" en la legislación electoral. El Artículo 5 de la ley se enmendó con una cláusula que indicaba que "es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral". Pero las restricciones adjuntas a la nueva legislación eran tan abundantes, que aparentemente violaban las garantías constitucionales.[49] En cualquier caso, tan pronto como fue aprobada, según Sergio Aguayo de Alianza Cívica (el mayor grupo observador mexicano), la nueva regulación se volvió "irrelevante".[50] Además, la observación se limitaba al día de la elección. Sin embargo, el hecho de que la práctica fuera al fin reconocida fue bastante significativo.

III. Los orígenes de la observación de elecciones y la Reforma Electoral de 1994

La observación de elecciones tuvo un difícil comienzo en 1991. Ese año, el PRD invitó a cuatro miembros del *New Democracy Party* (Partido Nueva Democracia) de Canadá a que observaran las elecciones de febrero de 1991 en el Estado de Morelos. Pero la experiencia apenas tuvo éxito. Los observadores no hablaban español, su llegada a Morelos ocurrió dos días antes de las elecciones y ni siquiera visitaron los puntos de votación. No obstante, su mera presencia causó fuertes reacciones adversas. Alfonso Martínez Domínguez, Senador del PRI y

---

48 Carter Center 1993, 32.
49 Alcocer 1997, 693.
50 Aguayo Quezada 1993, 12.

antiguo líder del partido, señaló que los observadores eran "inaceptables"; Antonio de Icaza, que acababa de dejar su cargo como representante de México en la OEA, declaró que "no tenemos nada que esconder, pero tampoco nos sometemos a nadie ni aceptamos ningún tipo de tutelaje". El Consejero Presidente del IFE, Manuel Barquín, fue incluso más allá al plantear que "su presencia puede ser hasta peligrosa para los procesos políticos".[51] Después de esa primera experiencia, el PRD, así como otros partidos de oposición, dejaron de lado la cuestión de los observadores extranjeros. Sin embargo, el caso no fue el mismo en lo que respecta a las ONG mexicanas.

Ese mismo año, un grupo de ONG comenzó a observar elecciones de manera más constante. La Asamblea Democrática para el Sufragio Efectivo, el Acuerdo Nacional para la Democracia, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional y la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) observaron los procesos electorales de 1991.[52] Algunas de estas organizaciones se inspiraron en la tarea cívica realizada por los chilenos tres años antes. Como señalaran dos líderes de los esfuerzos de observación mexicanos, "el éxito logrado por la sociedad civil chilena con su participación en el plebiscito de 1988… contrastaba con la experiencia de la sociedad mexicana, que en 1988 fue sometida al más increíble y enorme vacío de información decretado por el gobierno… Siguiendo los pasos del esfuerzo chileno, diversos grupos ciudadanos no partidistas empezaron a organizar en 1991 los primeros esfuerzos de observación".[53]

De las organizaciones recién mencionadas, al haber observado 15 elecciones locales entre 1991 y 1993, la AMDH se constituiría a sí misma en uno de los principales actores en el ejercicio de observación de 1994 dentro de la organización más amplia que fue Alianza Cívica.[54] Durante su primera experiencia como organización observadora de elecciones, llevada a cabo en el Estado de San Luis Potosí, la AMDH unió fuerzas con una ONG local, el Centro Potosino de Derechos Humanos. Según Aguayo, entonces presidente de la AMDH, fueron tres razones principales las que dieron lugar a la primera experiencia de observación de elecciones de la organización de derechos humanos. Como él recuerda,

---

51 Todos citados en *Proceso* 751: 16 de marzo de 1991.
52 Delgado 1994, 136-9.
53 Calderón Alzati y Cazés 1996, 145.
54 Aguayo Quezada 1995, 159.

> una [razón] tuvo que ver con el fraude electoral del 88. A mí me impresionó muchísimo que se haya caído el sistema [de cómputo, la noche de la elección, en el cuerpo electoral] y no hubiera habido mecanismos de información alternativos. Y de hecho, [durante] todos los ochenta yo ya participaba desde entonces en ONGs de desarrollo, de derechos humanos, y la idea de elecciones no era al principio tomada en cuenta… Segundo, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que para mí permitía la ampliación de la agenda… Y luego fue una cuestión meramente accidental… la invitación que me hicieron para ir a Haití [a observar las elecciones de 1990].[55]

Como afirmó Aguayo, la "supervisión de los observadores externos me pareció una manera eficaz de promover elecciones justas, pero encontré ese ejercicio costoso e insuficiente, en cualquier caso, para consolidar una cultura de la democracia. La alternativa lógica para México era la observación electoral hecha por sus propios ciudadanos".[56] De esta forma, más de 300 observadores domésticos monitorearon al año siguiente el proceso para elegir gobernador en San Luis Potosí. Resulta interesante que parte del financiamiento para la campaña de 1991 provino de un organismo canadiense, el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, en el cual estaba implicada Elizabeth Spehar, futura jefa de la UPD de la OEA.[57] Pero quizá lo más significativo fue la manera en la que la agenda de los derechos humanos se amplió para incluir el aspecto electoral. Como recuerda Aguayo,

> yo fui candidato a presidente [de la AMDH] con una plataforma en la cual muy claramente expuse que quería ser presidente para meter el tema de derechos civiles, derechos electorales, derechos políticos. Y así gané. Entonces llegué con la claridad de que iba a hacer algo. Ahora... no tenía ni idea de cómo se iba a impulsar la agenda.[58]

Entonces vino la invitación del Centro Carter para asistir a Haití. Para ese entonces, la base lógica de la observación de elecciones se situaba en "la idea de que las elecciones podían ser un instrumento para el cambio".[59] Y en el proceso de

---

55 Entrevista con Sergio Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002. La misión fue organizada conjuntamente por el *Council of Freely-Elected Heads of Government* del Centro Carter y el NDI. Cabe notar que Gregorio Atienza, antiguo Secretario General del grupo filipino de observación electoral NAMFREL (mencionado en el capítulo tres) fue uno de los miembros de la misión. Véase Council of Freely-Elected Heads of Government y National Democratic Institute for International Affairs 1991.

56 Aguayo Quezada 1995, 158.

57 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002; Aguayo Quezada 1995, 159.

58 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.

59 Ibíd.

reconocer la importancia de las elecciones como un instrumento para el cambio, según Aguayo, fueron fundamentales las experiencias de otros países.[60]

El año siguiente, a nombre de ocho grupos de observadores mexicanos, Aguayo invitó al CC, a través de Robert Pastor, a que los acompañaran en la observación de las elecciones en los Estados de Chihuahua y Michoacán.[61] No obstante, el CC también quería una invitación del gobierno. Pastor intentó convencer a Salinas, a quien conocía de Harvard cuando ambos eran estudiantes de posgrado, de que le extendiera una, pero Salinas no aceptaría observadores extranjeros en un proceso electoral mexicano. Pastor sugirió entonces un compromiso: el grupo del CC simplemente "atestiguaría la observación de las elecciones en Michoacán y Chihuahua" en julio de 1992, sin embargo, no realizaría ninguna observación con respecto a éstas.[62] Para ese entonces, el gobierno mexicano estaba consciente de que la OIE rondaba México. El presidente Salinas había declarado en febrero de 1990 que "[un] País que deja la organización y sanción de sus procesos políticos internos a fuerzas externas, está cediendo su soberanía".[63] Más concretamente, el día después de que apareciera la declaración de Salinas, el director del IFE afirmó que "a los mexicanos no los certifica nadie".[64] Era, como afirmó Jorge Chabat en ese momento, "como si el concepto tradicional de soberanía de los Estados [sic] mexicanos hubiera encontrado su último refugio en las urnas".[65] No obstante, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, declaró en octubre de 1990 que los problemas del país con respecto a la democracia debían ser solucionados por los mexicanos, "y no importando observadores especializados de Atlanta o de Milwaukee que nos digan cómo hacer las cosas".[66]

Sin embargo, gente de Atlanta estuvo presente en Chihuahua y Michoacán dos años más tarde. Tratando de persuadir a su ex compañero de estudios de permitir observadores extranjeros en ocasiones futuras, Pastor fue de nuevo a la

---

60 Entrevista con Sergio Aguayo, Ciudad de México, 16 de agosto de 2000.

61 De manera interesante, Genaro Arriagada, quien —como se señaló— jugara un rol crucial tanto en el plebiscito chileno de 1988 en general, como en su observación electoral en particular, fue un miembro de la misión. Como él recuerda, "habían editoriales en los diarios pidiendo que nos echaran… Los asesores de Salinas de Gortari nos recibieron… [Sin embargo] había una cosa pesada, de seguimiento, de guaruras en el hotel". Entrevista con Arriagada, Santiago de Chile, 9 de agosto de 2001.

62 En Eisenstadt 1998, 4.

63 Citado en Vera 1994, 11.

64 Citado en Delgado 1994, 130.

65 Chabat 1991, 17.

66 Citado en Chabat 1991, 14.

Ciudad de México después de las elecciones y le dijo a Salinas que, aunque en su opinión habían transcurrido razonablemente bien, "no puedo decir nada sobre las elecciones porque me dijiste [que no comentara sobre ellas], así que todo lo que podemos hacer es hablar sobre los observadores de la elección, y eso es lo que vamos a hacer".[67] Salinas no se inmutó. Su gobierno continuó rechazando la presencia de observadores extranjeros en México. Ésa es la razón por la que la reforma electoral de 1993 ni siquiera los mencionó.

El desinterés por recibir a observadores extranjeros no era exclusivo del gobierno. En un innovador estudio, "Observadores internacionales: la percepción ciudadana", José Antonio Crespo encontró que un 63 por ciento de las personas que votaron en las elecciones de noviembre de 1990 rechazó la presencia de observadores extranjeros en México.[68] En este sentido, como observa Crespo, "la justificación oficial para rechazar a los supervisores ha caído en terreno fértil".[69] Como afirmara el analista político René Delgado a principios de los años 90, "promover la presencia de observadores extranjeros en los comicios, de momento, no es del todo recomendable… el ejercicio de la observación electoral, por ahora, deben desarrollarlo grupos nacionales".[70]

Además, el ambiente internacional era relativamente benigno con la posición del gobierno mexicano. Como precisara Crespo, "la presión internacional para que se celebren comicios transparentes en nuestro país, sin dejar de existir, muestra una intensidad mucho menor que la registrada en otros casos, como el de Chile durante la dictadura de Pinochet o el de la Nicaragua sandinista".[71] De esta forma, al inicio de la administración de Salinas, "ni las presiones para que el gobierno invite a observadores internacionales son tan fuertes, ni la situación política interna es tan caótica, ni la confianza del PRI en ganar de manera completamente limpia a sus opositores es suficiente".[72]

De hecho, a principios de los años 90 ni siquiera las fuerzas de la oposición estaban convencidas de las ventajas de invitar a observadores extranjeros a las elecciones en México. Después del tímido precedente de 1991 en Morelos, el PRD abandonó el asunto; por tanto, no invitó a observadores extranjeros a las elecciones intermedias de ese año. No obstante, en mayo de 1992 Cárdenas

---

67 Entrevista con Robert Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
68 Crespo 1992, 9.
69 Ibíd., 10.
70 Delgado 1994, 140-1.
71 Crespo 1992, 8.
72 Ibíd., 8.

viajó a Atlanta, donde habló con Carter. Sin embargo, la invitación a observadores extranjeros no era muy bien vista dentro del PRD, por lo que Cárdenas no llevó el asunto más allá.[73]

De manera similar, el PAN tenía una posición ambigua en relación a los observadores extranjeros —aunque de alguna manera fue este partido quien introdujo la cuestión de manera indirecta.[74] Después de considerar que había sido víctima de fraude electoral en las elecciones para elegir gobernador en Chihuahua de 1986, así como en las elecciones municipales de la ciudad de Durango, el PAN decidió emprender una acción sin precedentes: llevar su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IAHRC por sus siglas en inglés). La reacción del gobierno fue feroz, y prácticamente acusó al PAN de traición.

El PAN planteó que el gobierno mexicano había violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De manera más precisa, el partido opositor reclamaba que habían existido anomalías legales tanto en el período previo a la elección como en el proceso de conteo de votos. Además, afirmó que sus reclamaciones post-electorales habían sido desatendidas por el órgano electoral debido a que el PRI lo controlaba. El gobierno mexicano, por su parte, planteó que la IAHRC carecía de capacidad para pronunciarse sobre materias electorales por razones de soberanía nacional. No obstante, la IAHRC aceptó la solicitud del PAN y publicó un informe preliminar en 1989. En su respuesta a este informe, el gobierno mexicano planteó que si un Estado "pactara someterse a una instancia internacional en lo relativo a la elección de sus órganos políticos, dejaría de ser soberano y de ser un Estado", y reiteró además que "cualquier pronunciamiento de la Comisión sobre la autenticidad de las elecciones vulneraría el principio de no intervención".[75]

En mayo de 1990 la IAHRC emitió su fallo, en el cual señaló que debido a que la voluntad popular es la base de la autoridad pública, como reconocen tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el derecho a elegir a los representantes populares debe ser "genuino", tal como se establece en la Convención Americana. También precisó que la IAHRC era competente para emitir declaraciones sobre este asunto y que, debido a que el Estado mexicano había

---

73 Castañeda 1994, 53.
74 Morales 1995, 145.
75 Citado en Acosta Romero y Castañeda 1997, 111, 113.

firmado y ratificado la convención, había aceptado que algunos asuntos domésticos podrían ser objeto de declaraciones por parte de los órganos establecidos para la protección de los derechos reconocidos por la convención.[76] México, por supuesto, rechazó el informe de la Comisión.

En ese momento, aunque el PAN no buscaba de manera abierta apoyo externo para sus batallas electorales, seguía simpatizando con el mismo. De hecho, el mismo mes en que la Comisión emitió su informe final, el candidato presidencial del PAN en 1988, Manuel Clouthier, participó en la misión del CC para observar las elecciones en Panamá.[77] Sin embargo, a principios de los años 90 el PAN parecía haber decidido no volver a insistir en el tema de la asistencia extranjera. Llevar los asuntos electorales a un foro internacional había generado una contienda dentro del partido. En 1991, Luis H. Álvarez, su líder nacional y una de las figuras prominentes en el movimiento de protesta de Chihuahua en 1986, declaró que el PAN no tenía una posición oficial con respecto a la presencia de observadores extranjeros en México. Sin embargo, señaló que "el tema está siendo ampliamente comentado por diferentes grupos y es entendible que así sea, pues es ya práctica universal la presencia de observadores en los procesos electorales. Son contadísimos los países todavía renuentes a dicha vigilancia".[78] La ambivalencia del PAN se debía en parte al hecho de que, como co-arquitecto de las reformas electorales de 1990, su recurrencia a los observadores externos se podría tomar de alguna manera como un reconocimiento de que la reforma tenía errores, como planteaba el PRD.

En cualquier caso, las ONG mexicanas continuaron su relación con el CC. Después de que los observadores mexicanos señalaran a los delegados del CC, durante su visita a México en 1992, que aunque ellos habían recorrido el mundo observando elecciones y asesorando a otros, nunca habían invitado a extranjeros a que hicieran lo mismo en su país, el CC decidió invitar a una delegación mexicana para que observara la elección presidencial en Estados Unidos de ese año.[79] El CC concibió una misión plural, por lo que además de representantes de grupos observadores y de un analista político independiente, también invitó a representantes de los tres principales partidos de México: el PAN, el PRD y el PRI. Significativamente, este último declinó enviar delegados.[80]

---

76 Acosta Romero y Castañeda 1997, 113-28.
77 Castañeda 1994, 54-5.
78 Citado en Delgado 1994, 132.
79 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.
80 Carter Center 1992, 7.

La decisión de participar en la elección estadounidense no fue fácil de tomar ni siquiera para aquellos observadores que optaron por aceptar la invitación. Como indicaron en su informe, "aceptar esta invitación en un país como México no está exento de complicaciones".[81] La afirmación no era exagerada. Incluso, un alto funcionario del gobierno mexicano aconsejó a un observador nacional que no participara en el ejercicio de observación en Estados Unidos, aduciendo que su presencia en la misión era "contraria al interés nacional [mexicano]".[82] De manera similar, en el diario gubernamental El Nacional se publicó un artículo criticando a "nuestros ingenuos observadores" y su "afán protagónico que en nada servirá [para] mejorar la calidad de las elecciones en aquel país".[83] Era claro que el gobierno no quería que la participación de mexicanos en la delegación se utilizara como pretexto para futuras incursiones en el país.

Ésa era precisamente la intención del CC. Como recuerda Pastor, la invitación extendida a los mexicanos representaba el segundo paso de una estrategia que él mismo había trazado para poder observar las elecciones en México. El primer paso se había dado invitándolos antes a observar elecciones en otros países (por ejemplo, se invitó a Sergio Aguayo a las elecciones de Haití y a Manuel Clouthier a las de Panamá, ambas en 1990) para en un futuro lograr una invitación a México.[84] Algunos observadores mexicanos eran conscientes de la interpretación que se le podía dar a su visita a Estados Unidos. Así, por ejemplo, antes de salir rumbo a Atlanta, Aguayo señaló a un diario mexicano que la posición de la AMDH era la de "no invitar a observadores internacionales a elecciones, porque la democracia [en México] es fundamentalmente tarea de los mexicanos".[85] Ya en Atlanta, escribió una opinión editorial donde preguntaba de manera retórica: "¿podrá esta observación ser utilizada en el futuro por los estadounidenses para interferir en nuestros asuntos electorales?", señalando que "la respuesta es negativa porque uno de los criterios para realizar una observación electoral en otro país es que exista de por medio una invitación de los partidos y del gobierno".[86] En un artículo posterior, Aguayo señaló incluso su oposición a la participación de observadores extranjeros en las elecciones mexicanas.[87]

---

81 Ibíd., 31.
82 Ibíd., 55.
83 Ibíd., 48.
84 Entrevista con Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
85 Aguayo declaró esto a *El Universal*; reproducido en Carter Center 1992, 46.
86 Carter Center 1992, 49.
87 Ibíd., 50.

En cualquier caso, al final de su breve (del 2 al 4 de noviembre) ejercicio, los observadores mexicanos se mostraron renuentes a emitir una declaración oficial sobre las elecciones presidenciales de Estados Unidos. Pastor insistió en que el CC vería como una ofensa el que no presentaran un informe sobre la elección de Estados Unidos.[88] De esa manera, los observadores tuvieron el cuidado de precisar en su informe que no tenían "ningún interés en interferir en el sistema político norteamericano", por lo que presentaron las "críticas y sugerencias con el mismo espíritu de amistad y franqueza con el cual" fueron invitados, así como "con una fuerte convicción de que todas las partes se benefician del flujo libre de ideas e información".[89]

Unos meses más tarde, un grupo de académicos y políticos fracasaron en su intento por organizar un foro internacional sobre la observación electoral en México. En febrero de 1993, la senadora del PRI Silvia Hernández, quien en ese entonces fungía como presidenta de Parlamentarios para la Acción Global, asistió a una reunión sobre la OIE organizada por el gobierno sueco en Estocolmo, donde propuso celebrar en su país otra reunión sobre el mismo tema. Ya en México, la senadora se puso en contacto con el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional (una de las ONG que observaron las elecciones de 1991), así como con algunos miembros del gabinete. Las reacciones fueron diversas. Luis Donaldo Colosio, secretario de Desarrollo Social y más adelante candidato presidencial por el PRI, estuvo de acuerdo con la idea. El secretario de Gobernación Patrocinio González, negándose siquiera a emitir una opinión al respecto, delegó la respuesta al secretario de Relaciones Exteriores Fernando Solana, quien a su vez rechazó la idea de manera tajante. Según Jorge Alcocer, entonces jefe del Centro de Estudios, el ex canciller señaló que "esto es violatorio de la soberanía nacional, [por eso] no vamos a aceptar observadores internacionales en nuestras elecciones". A la postre, esa sería la opinión que Solana manifestaría al presidente Salinas.[90] Al final, la reunión terminó llevándose a cabo en Caracas, Venezuela.

El gobierno mantuvo una posición firme con respecto a los observadores internacionales. En octubre de 1993, en la víspera del comienzo formal de la carrera presidencial de 1994, el canciller Solana declaró que "el gobierno mexi-

---

88 Entrevista con Pastor, Atlanta, 4 de diciembre de 2001. De forma interesante, Pastor apunta que las observaciones hechas por los mexicanos "presagian todos los problemas que ocurrieron en el 2000" en las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

89 Carter Center 1992, 33.

90 Entrevista con Jorge Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

cano no permitirá que haya observadores extranjeros en los procesos electorales, únicamente mexicanos. El ejercicio más fundamental de la soberanía son las elecciones, que siempre deben estar en manos de los ciudadanos de México".[91] Pero el ímpetu logrado por la OIE a partir de las elecciones nicaragüenses de 1990 era palpable. De esta forma, la diplomática Rosario Green reconoció que "a pesar de que México siempre se ha opuesto a que los organismos internacionales tengan facultades para intervenir en asuntos que son del dominio reservado de los Estados, es un hecho que la evolución reciente de estos foros tiende a consolidar dicha tendencia".[92]

De ese modo, la presión sobre el gobierno mexicano aumentaba desde el exterior. El TLCAN, piedra angular de la administración salinista, sería sometido a votación en el Congreso estadounidense en noviembre. Aún más, para ese entonces la bifurcada economía política de la administración de Salinas (en la que la apertura económica iba de la mano con la estrechez política) era flagrante, creándole problemas al gobierno mexicano. Como comentara el coordinador de Asuntos Internacionales del IFE, en la época salinista "parecíamos muy abiertos en lo económico, muy abiertos en lo comercial, pero un dique en materia político-electoral".[93] Sin embargo, como señala Mónica Serrano, "no obstante los esfuerzos de Salinas por graduar y controlar el cambio político, la apertura y la internacionalización de la política interna minaron la capacidad del sistema para responder, simultáneamente, tanto a las demandas de los nuevos actores como a las de aquellos miembros de la familia priísta que habían sido afectados por la nueva dinámica".[94]

En el ámbito interno, Salinas enfrentó presiones para designar al candidato del PRI, lo que quería posponer hasta que se decidiera la suerte del TLCAN en Estados Unidos. El presunto heredero presidencial era tradicionalmente anunciado durante el mes de septiembre u octubre del año previo a la elección. Sin embargo, Salinas prefería esperar a que el Congreso estadounidense votara sobre el TLCAN. Se rumoraba mucho en los altos círculos políticos que el nombre del candidato dependía de la suerte del TLCAN: si era aprobado, sería elegido Luis Donaldo Colosio; en caso de ser rechazado, el candidato sería entonces Manuel

---

91 Citado en Benítez Manaut 1996, 539.
92 Green 1994, 101.
93 Entrevista con Manuel Carrillo, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.
94 Serrano Carreto 1996, 453.

Camacho Solís, regente de la Ciudad de México (designado por el presidente) desde la toma de posesión de Salinas.[95]

El 17 de noviembre la Cámara de Representantes de Estados Unidos votó a favor del TLCAN. Diez días más tarde, Salinas invitó a Colosio a la casa presidencial para señalarle que "el partido se estaba inclinando decididamente por él", y el día siguiente se anunciaría su candidatura.[96] Todo iba bien para Salinas: con el TLCAN programado para entrar en vigor el 1º de enero de 1994 y con Colosio como su casi seguro sucesor, la permanencia del sistema político —y del legado de Salinas—parecía asegurada. Daba la impresión de que tanto el ambiente internacional como el interno estaban bajo control. Así, el 20 de diciembre de 1993 México expresó su oposición a la asistencia electoral extranjera incluida en la Resolución 48/124 de la ONU.[97]

IV. Las elecciones de 1994

El primero de enero de 1994, el mismo día en que entró en vigor el TLCAN, estalló una sublevación armada en el Estado de Chiapas, alterando por completo el ambiente político. A medida que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) —nombrado así en referencia a Emiliano Zapata— ganaba simpatías a lo largo del país, la administración salinista se vio en la obligación no sólo de iniciar negociaciones de paz con los guerrilleros, sino también de reestructurar su gabinete y de ofrecer una nueva reforma electoral. Así, Salinas destituyó el 10 de enero al secretario de Gobernación Patrocinio González —un intransigente— y lo sustituyó por Jorge Carpizo —un abogado y defensor de los derechos humanos muy respetado, y el cual carecía de afiliación partidista. Al mismo tiempo, Salinas designó a Manuel Camacho Solís comisionado para las negociaciones de paz con los rebeldes. Camacho, quien después de ser pasado por alto para la candidatura presidencial del PRI había sido designado secretario de Relaciones Exteriores, fue suplido como canciller por el diplomático de carrera Manuel Tello. A la par de la reestructuración de su gabinete, Salinas declaró un alto al fuego de manera unilateral.

---

95 Castañeda 1994, 21.
96 Salinas en Castañeda 1999, 288.
97 Benitez Manaut 1996, 541.

Las principales fuerzas políticas y el gobierno firmaron ese mes lo que se conoció como los Acuerdos de Barcelona, en los cuales se acordó cambiar la estructura de los órganos electorales a nivel federal, estatal y de distrito. Otra reforma electoral estaba por llegar. Con las campañas políticas ya en marcha, las reglas serían cambiadas a mitad del juego.

La justificación para esta iniciativa extemporánea era clara: el gobierno deseaba restaurar la legitimidad de los medios no violentos para la contienda política. Como planteara Jorge Alcocer, entonces asesor del secretario de Gobernación Carpizo, "si el PRD se corría, en su segmento más radical, a posiciones ya abiertamente de apoyo al zapatismo, la elección de agosto del 94 podría complicarse enormemente. En esas condiciones … de las primeras cuestiones que se plantea el Dr. Carpizo es cómo asegurar un acuerdo con el PRD y con el PAN sin que el PRI se oponga".[98] El proceso electoral debía ser presentado como la única vía aceptable para obtener el poder. De esa manera, en el transcurso de cuatro meses se aprobó una enmienda constitucional y se realizaron 41 cambios a la ley electoral. Como consecuencia, el IFE pasaría a estar conformado por seis "consejeros ciudadanos" (aprobados por consenso entre el PRI, el PAN y el PRD), dos representantes de cada Cámara y por el secretario de Gobernación. Ni el gobierno ni su partido controlaban ya el órgano electoral. Además, el secretario de Gobernación no podría utilizar su voto para romper un empate. La institución electoral se había convertido así en un órgano diferente, uno cuyo funcionamiento pasaba en gran medida por ciudadanos independientes. Como planteara un informe conjunto de la WOLA-AMDH sobre las elecciones mexicanas de 1994, "la ciudadanización del IFE es la reforma más importante de todas".[99]

Los cambios introducidos a la ley electoral también fueron significativos. A través de estos se mejoró el estatus de los observadores nacionales y se permitió la presencia de "visitantes internacionales" —nombre bajo el cual se disfrazó a los observadores extranjeros. Debido al enrarecido ambiente político, la presencia de observadores internacionales se había convertido para el gobierno en un valioso instrumento que en su momento le permitiría validar las elecciones de agosto. Salinas buscó, a través de un intermediario, acercarse a la dirección de Alianza Cívica con el fin de asegurarse que esa organización observara las elecciones. Como recuerda Aguayo, "no es que [los altos mandos gubernamentales]

---

98 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

99 Washington Office on Latin America y Academia Mexicana de Derechos Humanos 1994, 19.

estuvieran conformes con nosotros, pero dijeron: 'bueno, pues ahí están'".[100] Además, para asegurar que hubiera observación doméstica, el gobierno asignó fondos públicos y permitió el financiamiento extranjero de las ONG mexicanas. Según Aguayo, "en el 94 cambia totalmente el tema del financiamiento extranjero porque el gobierno deja de preocuparse. Allí hay un viraje fundamental por la rebelión zapatista… y por la entrada de Carpizo [como secretario de Gobernación]".[101] De esta forma, el IFE aprobó en febrero los "Lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la jornada electoral federal de 1994", y en mayo se modificó el Artículo 5 de la ley electoral, a través de lo cual se extendía el periodo de observación, pasando de ser sólo durante el día de la elección, a ser durante toda la campaña.[102]

La cuestión era más complicada con respecto a los "visitantes internacionales". Aunque el cambio en la posición del gobierno parecía inevitable, no había consenso entre los altos mandos de la administración y los líderes del PRI. De hecho, el gabinete de Salinas debatió la cuestión varias veces.[103] La eventual aceptación de observadores extranjeros no fue inmediata. Así, por ejemplo, funcionarios del gobierno de Estados Unidos se acercaron en enero a Santiago Oñate, secretario de asuntos internacionales del PRI, para sondear la posibilidad de que México aceptara observadores electorales de la OEA, lo que el priísta rechazó.[104] Para la mayoría de la clase política mexicana la "soberanía" seguía siendo una cuestión de principios. Como señalara Pastor, "los mexicanos habían construido una elaborada base filosófica y legal" sobre la soberanía nacional, agregando que "sólo los mexicanos hacen ese tipo de cosas".[105]

Sin embargo, el asunto de los observadores extranjeros fue parte de la agenda desde que comenzaron las nuevas negociaciones. Según Alcocer, "lo que detona la necesidad de la observación internacional es el EZLN".[106] De hecho, aunque en lo personal mostraba cierta renuencia, el tema de los observadores extranjeros estaba al frente en la agenda de Carpizo. Como recuerda Alcocer, éste fue uno

---

100 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.
101 Ibíd.
102 Olguín Salgado 1998, 453.
103 Entrevista con Pastor, quien interrogó a varios miembros del gabinete al respecto. Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
104 Mazza 2001, 108.
105 Entrevista con Pastor, Atlanta, 4 de diciembre de 2001.
106 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

> de los asuntos en donde él puso más atención… [Carpizo] sabía que había una fuerte resistencia en círculos gubernamentales, pero no solamente gubernamentales, sino también de opinión pública, de los partidos, a admitir la presencia de observadores internacionales, a partir precisamente de toda la concepción [prevaleciente] de soberanía nacional, y en particular la rigidez de nuestro Artículo 33 constitucional, que prohíbe expresamente la intervención de extranjeros en los asuntos políticos… Era una visión nacional de la soberanía compartida amplísimamente por la población y por la clase política.[107]

Aun así, existían segmentos dentro de los partidos de la oposición —particularmente del PRD— y del gobierno que favorecían la OIE de las elecciones mexicanas. De manera interesante, el miembro del PRD que más presión ejerció a favor de la participación de observadores internacionales, y quien de hecho propuso la idea de llamarlos "visitantes internacionales" para evitar el Artículo 33 constitucional, fue Porfirio Muñoz Ledo, un ex presidente del PRI que había dejado el partido junto con Cárdenas en 1987. Como reconoce Alcocer, quien participó activamente en las negociaciones de 1994, "el que más insistió en el tema, y hay que decirlo en reconocimiento de su tenacidad, fue Porfirio Muñoz Ledo".[108]

Simultáneamente, había dentro del IFE un equipo que venía abogando desde finales de 1993 por un cambio de política con respecto a la OIE. Sin embargo, como afirmó Manuel Carrillo, coordinador de Asuntos Internacionales del IFE y miembro de ese equipo, el predecesor de Carpizo, Patrocinio González Garrido, de cuya Secretaría aún dependía el IFE, "tenía una visión, digamos estricta, ortodoxa, de la soberanía".[109] Para este grupo, liderado por el director del IFE Arturo Núñez, las cosas empezaron a cambiar a raíz de las reformas electorales de 1994. Sin embargo, a finales de enero, en pleno debate al interior del IFE sobre la presencia de los observadores internacionales, y en medio de la agitación política causada por los Zapatistas, sucedió un evento que avivó la discusión. Carrillo recuerda que alguien se presentó en el IFE con un video de las elecciones en El Salvador donde se veía a observadores extranjeros "sustituyendo a la gente de las mesas [de votación]". El video, como argumento en contra de la observación, "era brutal".[110]

---

107 Ibíd.
108 Ibíd.
109 Entrevista con Manuel Carrillo, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.
110 Ibíd.

Sin embargo, para ese momento la decisión no recaía en Salinas.[111] Alcocer, quien también fuera amigo y asesor de Colosio, recuerda que "la decisión final ya no era de Salinas, ya Salinas operaba con la lógica presidencial: designado el candidato, él es quien tomaba las decisiones respecto del proceso electoral… Y la lógica era: ésta es tu elección, no la mía; si tú quieres observadores, yo no me opongo".[112] Como escribiera Alcocer, "a sabiendas de que los ojos de la comunidad internacional se mantendrían centrados en México y que las elecciones de agosto habían proporcionado el impulso para la rebelión del EZLN, Colosio reconoció que hubiera sido absurdo emplear la actitud tradicional de México de rechazar a los observadores electorales internacionales".[113]

Colosio había mostrado mayor apertura que Salinas con respecto a la observación de la elección, al menos en lo referente a los observadores domésticos. Por ejemplo, el 8 de diciembre Colosio señaló que estaba "a favor de un grupo plural de observadores nacionales, imparciales y prestigiosos, compuesto por ciudadanos propuestos por todos los partidos",[114] pero se abstuvo de mencionar a los observadores internacionales. Sin embargo, a raíz del ambiente político desencadenado a partir del 1 de enero, Colosio (y también Salinas) percibió la necesidad de contar con observadores internacionales. Además, como observara Jennifer McCoy, quien dirigió el equipo del CC durante las elecciones de 1994, al invitar a los observadores a un proceso electoral ya en marcha, el gobierno podía "contar con legitimidad internacional". Según ella, el hecho de tener observadores que llegaran el mismo día de la elección a señalar que ese día "todo marchó muy bien" resultaba muy atractivo para el gobierno. La lectura de McCoy al respecto es que "estaba surgiendo una norma, y que con el reconocimiento de la práctica... se daba también un nuevo cálculo de los intereses nacionales".[115]

Al parecer, Colosio tomó una decisión alrededor de febrero. Durante ese mes se llevaron a cabo las negociaciones entre el secretario de Gobernación y los tres principales partidos políticos. Resulta interesante que en esas negociaciones sólo el representante del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, haya favorecido de manera

---

111 Según Jorge Castañeda, el escritor mexicano Carlos Fuentes convenció a Salinas de aceptar observadores extranjeros el 23 de diciembre de 1993. Pero subsecuentemente, cuando Fuentes intentó organizar una reunión entre Cárdenas y Colosio para hablar sobre el tema, Cárdenas mostró resistencia a encontrarse con su contraparte y el asunto se dejó de lado. Salinas no le dio continuidad. Castañeda 1994, 30-5.

112 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

113 Alcocer 1997, 696.

114 Ibíd., 696.

115 Entrevista con Jennifer McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.

abierta la presencia de observadores internacionales en las elecciones de agosto. En ese momento el PAN no tenía una posición oficial, y el PRI seguía oponiéndose.[116] No obstante, a finales de febrero o principios de marzo Colosio fue a Washington, donde se reunió con los líderes del NDI. Como recuerda Patrick Merloe, quien sucedió a Garber como director de Programas sobre Procesos Electorales y Políticos del NDI y que estuvo presente en la reunión, Colosio les pidió que fueran a México y que participaran ayudando a Alianza Cívica. Según Merloe, el candidato priísta "consideraba que debía haber observadores internacionales en las elecciones de México."[117]

Por esas fechas —el 6 de marzo— Colosio señaló en un mitin que la transparencia de la elección

> exige de la participación de observadores y no excluye que de ella pueda darse el más amplio testimonio, tanto de parte de nuestros ciudadanos como de visitantes internacionales. De ninguna manera tenemos por qué mirar con temor a quienes desean conocer la naturaleza de nuestros procesos democráticos. Nuestras elecciones —y lo digo con pleno convencimiento— no tendrán vergüenzas qué ocultar.[118]

A partir de entonces se produjo un cambio sensible en la posición del gobierno con respecto a los observadores extranjeros. Una semana después del discurso de Colosio, el embajador de México en la ONU declaró que aceptar observadores extranjeros "no significa abandono de la soberanía, sino declarar que no hay nada qué ocultar y [que] se pueden observar los procesos electorales en México libremente".[119] Sin embargo, no todos dentro del gobierno estaban igualmente convencidos. El secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, declaró a principios de abril que aún no se le había "convencido de la necesidad de que venga gente de fuera a observar el proceso [electoral]".[120] Al final no fue necesario convencerlo. Tello reconoce que "el que negoció todo fue Carpizo", por lo que su papel se limitó a emitir las invitaciones.[121] La actuación del secretario de Gobernación fue fundamental para que se aceptara a los observadores extranjeros —aunque haya accedido a su presencia "no sin tristeza".[122] Cabe señalar

---

116 Alcocer 1997, 699.
117 Entrevista con Patrick Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
118 Citado en Benítez Manaut 1996, 547.
119 Benítez Manaut 1996, 547.
120 *La Jornada*, 10 de abril de 1994.
121 Entrevista con Manuel Tello, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.
122 Carpizo 1995, 30.

que la posición pragmática de Carpizo difícilmente se habría materializado sin la anuencia de Colosio. Para Alcocer, "si el candidato del PRI hubiera dicho que no, ni Carpizo hubiera podido sacar lo de los observadores".[123]

En marzo, el ambiente político parecía volver a la tranquilidad. Durante la primera semana del mes, Camacho firmó un acuerdo preliminar de paz con los Zapatistas, y el día 23 las reformas constitucionales derivadas de las negociaciones entre el gobierno y los tres principales partidos fueron aprobadas por el Congreso. Sin embargo, Colosio fue asesinado ese mismo día, por lo que el país entró de nuevo en un estado de conmoción. Éste fue un acontecimiento de lo más extraordinario en México, donde hacía siete décadas que no sucedía algo similar. A causa del enrarecido ambiente político, los rebeldes suspendieron las negociaciones de paz. Además, en medio de una intensa disputa interna, Salinas tuvo que designar de manera apresurada a un segundo candidato del PRI: Ernesto Zedillo, antiguo miembro del gabinete que había renunciado para convertirse en director de la campaña de Colosio.

Sin embargo, los acuerdos alcanzados con respecto a la observación internacional de la elección seguían intactos. Además, el gobierno mexicano se acercó de manera oficial a la ONU en abril, invitándole a participar en el próximo proceso electoral (más detalles a continuación). Con respecto al tema más general de los observadores extranjeros, el reformado IFE decidió delegar a los seis consejeros ciudadanos, que ocuparon sus cargos el 3 de junio, la redacción de la invitación oficial. Veinte días después, y apenas dos meses antes del día de la elección, el IFE publicó los lineamientos para los "visitantes extranjeros". Como recuerda José Woldenberg, entonces uno de los seis consejeros ciudadanos y posterior Consejero Presidente del IFE, los consejeros decidieron emitir una convocatoria "genérica" (es decir, no hacer una lista o invitar a organizaciones) para no ofender a nadie; los partidos y las ONG podrían entonces emitir invitaciones particulares.[124] Los lineamientos conservaron por supuesto el término "visitantes extranjeros", el cual era para Woldenberg "una formulación intermedia" entre la cerrazón determinada por el artículo 33 constitucional y una completa apertura. Sin embargo, Woldenberg reconoce que "una vez que vienen grupos o individuos del exterior a hacer un seguimiento de las elecciones pues

---

123 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

124 El IFE sufrió otra reforma en 1996 como resultado de una reforma electoral mayor, la cual se encuentra fuera del alcance de este trabajo. Cita de entrevista con José Woldenberg, Ciudad de México, 30 de octubre del 2001.

¿qué son? Observadores. Son observadores internacionales, ¿para qué le damos la vuelta?"[125]

De manera interesante, aunque el PRD fue el partido que mayor presión ejerció para incluir a los observadores extranjeros en la agenda, el tema no pareció ser relevante para gran parte de sus miembros. Amalia García, encargada de relaciones internacionales del PRD, por ejemplo, minimizó a mediados de marzo la importancia de los observadores internacionales. Ella declaró que, en el marco de las negociaciones para la ley electoral entonces en curso, la presencia de observadores extranjeros no era un asunto prioritario, por lo que se puso "el acento únicamente en la imparcialidad electoral, que es lo fundamental".[126] Al parecer, como plantea Aguayo, "los partidos de oposición nunca acabaron de digerir la presencia… de los observadores electorales. Lo vieron como una intrusión [sic]".[127]

En lo que resta de esta sección me concentro en las tres organizaciones más prominentes de la observación de las elecciones mexicanas de1994: AC, la ONU y el CC.

A) Alianza Cívica

Alianza Cívica se estableció en abril de 1994 como una organización "paraguas" formada por más de 300 ONG. Sin embargo, la decisión de emprender un proyecto de observación ya había sido tomada desde antes, en noviembre de 1993, cuando la AMDH y otras cinco organizaciones (Movimiento Ciudadano para la Democracia, Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, Acuerdo Nacional por la Democracia, Consejo para la Democracia y la Fundación Arturo Rosenblueth) se habían planteado la idea de lanzar un esfuerzo de observación para las elecciones de agosto de 1994.[128] Como recuerda Aguayo,

> decidimos observar las elecciones de 1994 en Yucatán. Estábamos observando la elección [estatal]… el día que destapan a Colosio… Nos quedamos conversando los que luego formaríamos Alianza Cívica y decidimos hacer la observación presidencial sabiendo que no íbamos a tener dinero. Dijimos 'la tenemos que hacer, aunque sea simbólica, aunque vaya a ganar Colosio, aunque… no importa, nos lanzamos.'[129]

---

125 Entrevista con Woldenberg, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.
126 Citado en Vera 1994, 13.
127 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.
128 Calderón Alzati y Cazés 1996, 146.
129 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.

Las ONG que fundaron AC se encontraban aún buscando un consenso sobre diversos temas, entre ellos la aceptación o no de financiamiento extranjero, cuando se desató la rebelión zapatista. A partir de ese momento todo cambió para el naciente proyecto de observación. Como ya he señalado, el presidente Salinas decidió contactar a los líderes de estas organizaciones para asegurarse de que llevaran a cabo la observación, facilitándoles el trabajo a través de la creación de un fondo público y de la disminución en las restricciones para el financiamiento extranjero. Asimismo, las enmiendas a las leyes electorales aumentaron la legitimidad y las oportunidades para realizar actividades de observación. De manera repentina, las organizaciones de observación, desatendidas y desdeñadas durante mucho tiempo, se vieron favorecidas por el gobierno. Aunque el contar con una mejorada personalidad jurídica y con un acceso más abierto a las fuentes externas facilitó el trabajo de la aún naciente AC y de otras organizaciones de observación, el repentino cambio de actitud del gobierno también entrañaba riesgos. El más obvio fue la intención gubernamental de interferir en lo que se había concebido como un esfuerzo ciudadano independiente.

Pero los líderes de las seis organizaciones continuaron trabajando por su cuenta, elaborando un plan consensuado para las elecciones de agosto. El proyecto preliminar se concluyó a finales de febrero y se presentó a debate en varios Estados. El establecimiento legal de AC, así como la subsecuente reunión donde se aprobaría su esquema final, se llevaron a cabo en la Ciudad de México en abril de 1994.

Mientras tanto, con el fin de solicitar recursos a fundaciones y ONG afines, el proyecto de AC se llevó a Washington.[130] Así, Alianza Cívica recibió una asignación de parte de la NED y el NDI por la cantidad de US$163,941.[131] No era algo común que el NDI otorgara apoyo financiero; el instituto normalmente se limitaba a prestar asistencia técnica, no efectivo. Sin embargo, el caso de AC era diferente. Aguayo recuerda que durante la negociación de AC con el NDI se les dijo a los estadounidenses: "necesitamos apoyo en dinero, no en especie, nosotros no necesitamos capacitación ni asesoría técnica, ni que nos digan cómo observar elecciones. Nosotros sabemos cómo hacerlo. Lo que necesitamos es que nos apoyen financieramente". La petición, según el líder de AC, fue enten-

---

130 Calderón Alzati y Cazés 1996, 147.

131 Información proporcionada por Sergio Aguayo, comunicación por correo electrónico, 31 de marzo de 2005. Sin embargo, según un reporte de WOLA, el monto total proporcionado por la NED y el NDI ascendió a US$820,000 (Washington Office on Latin America y Academia Mexicana de Derechos Humanos 1994, 34). El financiamiento externo total para AC rondó los US$2 millones. Aguayo Quezada 1995, 162.

dida por el NDI, por lo que sin saber "cómo lo manejaron con su junta directiva", se obtuvieron "los recursos sin... la asesoría técnica".[132] La decisión de proporcionar los fondos a través del NDI parece haber llegado del Departamento de Estado.[133]

La relación que AC forjó con el NDI fue completamente distinta a la que tuvo con la ONU. Según Enrique Calderón y Daniel Cazés, dos de los líderes de AC, los embajadores de la ONU tenían la idea de que "podían hacer uso" de AC. Ambos acusaron los intentos de la ONU para que AC "desistiera [de] cualquier intento serio de observación".[134] De manera similar, según Aguayo, "la relación con la ONU fue mi pesadilla, nuestra pesadilla. Sólo que yo tenía buena parte de la carga de la relación con ellos. Fue una pesadilla… [este tipo de problema no se dio] ni con los gringos, ni con nadie más, fue con la ONU".[135] Para Aguayo, el problema radicaba en que la organización internacional "quería tener un lugar bajo el universo de la democratización mexicana y que nosotros [AC] habíamos ocupado ese lugar que ellos, de manera natural, deberían haber ocupado".[136] El gobierno mexicano, al solicitar la asistencia de la ONU, generó una situación en la que puso frente a frente a la organización internacional con las ONG mexicanas (más sobre el tema adelante), lo que resintió Alianza Cívica. Aguayo recuerda que existió

> un forcejeo terrible sobre la metodología [que AC quería usar para sus esfuerzos de observación], y en una reunión que teníamos, hay un momento en que... se dijo de parte de Alianza Cívica: 'oigan, en esta mesa —ellos eran cinco o seis, nosotros éramos seis— cuatro de nosotros somos doctores en diferentes universidades del extranjero'… Era impresionante la capacidad instalada que estaba en esa mesa frente a ellos.[137]

Nguyen Huu-Dong, quien coordinó la misión de la ONU de 1994, reconoce los problemas que su equipo tenía con AC. Según él, "la falta de comunicación y la falta de confianza"—además del hecho de que los observadores nacionales tienden a ser, de manera inherente, más agresivos o suspicaces que los observadores internacionales con respecto a las intenciones del gobierno—

---

132 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002. La suma, a pesar de todo, era modesta: US$8,941. Aguayo, comunicación por correo electrónico, 31 de marzo de 2005.

133 Mazza 2001, 113. Esto no significa, por supuesto, que AC fuera un instrumento del gobierno estadounidense, como sugirieran en su momento algunos comentaristas interesados.

134 Calderón Alzati y Cazés 1996, 157.

135 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.

136 Ibíd.

137 Ibíd.

fue la raíz de las acaloradas discusiones sobre cuestiones metodológicas que se dio entre la misión de la ONU y AC.[138] Para Huu-Dong, esa

> es una diferencia normal entre observadores nacionales y observadores internacionales. Cuando hablo de código de conducta, por ejemplo —hablo por los extranjeros— no tengo la misma responsabilidad… que la del observador nacional. El observador nacional tiene más bien la reacción de alguien que puede corregir los errores [del proceso electoral], y el observador internacional no tiene esta capacidad, tiene un papel mucho más pasivo… [Si este contraste] no se presenta bien, puede generar una cierta diferencia de concepción entre los dos [tipos de observadores]. Éste fue el problema, yo diría, con Alianza Cívica en 94.[139]

Sin embargo, para AC era importante trabajar con la ONU por dos razones. La más obvia era el apoyo financiero que recibiría de la organización internacional. Como he señalado, el gobierno había creado un fondo que se distribuiría entre las organizaciones de observación, recursos cuyo manejo sería responsabilidad de la ONU (más sobre el tema adelante). Sin embargo, lo más importante no eran los fondos, sino la legitimidad con la que podía investir la ONU a AC. Debido a las constantes acusaciones de ser parcial al PRD, la neutralidad de AC se venía discutiendo desde tiempo atrás. Gracias a esto, Aguayo se percató de que lo que estaba en juego era la legitimidad de la organización. Como el mismo recuerda, "les dije [a sus compañeros activistas]: 'aquí es la batalla de la legitimidad'… Cuando viene la discusión al interior [de AC] de por qué tenemos que aceptar a alguien de la ONU… [les] decía: 'pues porque así es, y ni modo. No hay de otra; es el juego, tiene que haber alguien de la ONU'". Para Aguayo era claro que lo que la ONU podía proporcionarles, más que cualquier otra cosa, era "legitimidad política".[140]

De esta forma, AC centró sus esfuerzos en armar un exhaustivo esfuerzo de monitoreo de todo el proceso electoral, el cual incluía el establecimiento de un proyecto para la vigilancia de los medios de comunicación, encuestas de opinión, un estudio de las leyes electorales mexicanas, así como un programa para denunciar actividades electorales ilegales (tales como el uso de recursos públicos en la campaña). En realidad, AC montó lo que fue el mayor proyecto ciudadano, organizado e independiente, de la historia de México. En este sentido, fue crucial la consolidación de la sociedad civil mexicana que se venía dando desde finales de los 80. La firmeza de la sociedad civil hizo posible que el esfuerzo

---

138 Entrevista con Nguyen Huu-Dong, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001.
139 Ibíd.
140 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo del 2002.

de observación en México fuera diferente a los realizados anteriormente, por ejemplo al de Nicaragua en 1990. Como afirmara Aguayo, "en la medida en que México contaba con una sociedad civil más fuerte [que la de Haití, por ejemplo], la observación electoral externa fue menos agresiva".[141] Sin duda. Como afirmó McCoy, jefa de la misión del CC en México en 1994, "los observadores internacionales no desempeñaron un papel crucial, fueron los observadores domésticos… Alianza Cívica".[142] De manera similar, Pastor afirma que "la sociedad civil fue fundamental" durante el proceso electoral de 1994.[143]

El que el protagonismo haya recaído en los mexicanos fue importante para AC. Como explica Aguayo, "teníamos muy claro que en tanto tuviéramos el respaldo de la comunidad de ONGs y de la ciudadanía con la que trabajábamos, la observación internacional era complementaria: esa fue la tesis. Desde un primer momento, [pensamos que] a nosotros [los observadores extranjeros] nos van a complementar, y van a hacer lo que nosotros decimos. Punto. O que vengan por su lado".[144] Esto no significa que AC se oponía a los observadores extranjeros, sino que quería coordinar las actividades de las ONG extranjeras que habían ofrecido trabajar con ella, tal como la WOLA. De hecho, AC invitó a más de la mitad de los 775 observadores extranjeros presentes el día de la elección. La enorme cantidad de invitaciones emitidas por AC no fue fortuita. Ello se debió al trabajo que muchas de las ONG que la componían habían realizado para establecer vínculos con organizaciones hermanas del exterior. De no haber existido esos vínculos, la AC no habría invitado a extranjeros a observar las elecciones. Como observa Aguayo, "si la observación del 94 hubiera sido en el 82, jamás hubiéramos invitado extranjeros… ni cabía en la cabeza".[145]

El 21 de agosto AC contaba con 18,280 observadores mexicanos y 450 "visitantes extranjeros" distribuidos en todo el país.[146] Basado en una muestra de 2,168 puntos de votación, AC emitió su primer informe antes de la medianoche cuestionando la limpieza de la elección. Unas horas después, y en base a una muestra más pequeña, AC publicó los resultados de su conteo rápido: Ernesto Zedillo, el candidato del PRI, estaba al frente de la carrera electoral con una diferencia de 20 puntos con respecto a su competidor más cercano, el candidato del

---

141 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 16 de agosto de 2000.
142 Entrevista con McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.
143 Entrevista con Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
144 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.
145 Ibíd.
146 Aguayo Quezada 1995, 165.

PAN. Aunque la elección distaba de ser ejemplar, era la más limpia que México había tenido nunca. De manera reveladora, a diferencia de seis años antes, no se presentaron grandes movilizaciones después de la elección. Además, en esta ocasión las irregularidades no parecían haber afectado el resultado. Los resultados de la elección presidencial fueron: 48.7 por ciento para Ernesto Zedillo (PRI), 25.9 por ciento para Diego Fernández de Cevallos (PAN) y 16.6 por ciento para Cuauhtémoc Cárdenas (PRD). Como expresa el informe de AC, "el impacto cuantitativo de [las irregularidades documentadas] no se puede calcular con certeza y precisión. Es probable que no alteren el resultado de la elección presidencial. Sin embargo, sí alteraron la correlación de las fuerzas a nivel nacional, regional y local, la composición de la Cámara de Diputados y posiblemente del Senado, generando una impresión general de predominio del partido gobernante".[147] Aun cuando Aguayo reconoce que a él le "hubiera gustado otro desenlace" del proceso electoral, piensa que con el esfuerzo de observación "le dimos un golpe duro al autoritarismo ese año, colectivamente".[148] Realmente lo hicieron, por lo que Aguayo recibió el premio *Democracy Award* de la NED el año siguiente.

B) La Organización de las Naciones Unidas

En febrero de 1994 el gobierno mexicano se acercó furtivamente —a través del IFE— a las Naciones Unidas con algo en mente para las elecciones generales de agosto. Como recuerda Manuel Carrillo, en ese entonces coordinador de Asuntos Internacionales del IFE, "nosotros entramos en contacto alrededor de febrero de 94 con las Naciones Unidas para tener un primer acercamiento… [en el que] se arregla una visita a México… Imagínate, en febrero y marzo yendo yo a desayunar con alguien a Naciones Unidas para el tema de la observación; digo, no iba a hacerlo así nada más. Debía yo tener un soporte [político] importante".[149] Nguyen Huu-Dong, entonces Director de la División de Asistencia Electoral de la ONU, visitó posteriormente México. El funcionario recuerda que habló "con autoridades de Gobernación… porque en aquel tiempo el presidente del IFE era el secretario de Gobernación".[150]

---

147 Ibíd., 166.

148 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002. Para una descripción del ambiente que se vivía en la sede de AC la noche de la elección, véase Armendares 1994a.

149 Entrevista con Carrillo, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.

150 Entrevista con Nguyen, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001.

Según Carrillo, aunque lentas, las negociaciones con la ONU marchaban bien a mediados de marzo. La ONU reaccionó con cautela, incluso con resistencia, al primer acercamiento del gobierno mexicano. De hecho, tal como señaló el secretario de Asuntos Internacionales del PRI durante un foro en Washington dos meses antes de las elecciones, la ONU había aconsejado a México no presentar una solicitud formal de asistencia electoral citando razones burocráticas.[151] La organización mundial indicó que no consideraría enviar una delegación de observación a México alegando que ya era demasiado tarde, que el país era demasiado grande y que no quedaba claro si México reunía los criterios exigidos por la ONU para que un país reciba misiones de observación.[152]

De manera similar, según Alcocer —quien junto con el secretario de Gobernación Carpizo redactó la carta donde se solicitaba la asistencia de la organización mundial en el proceso electoral—, cuando el embajador mexicano ante las Naciones Unidas presentó la carta al Secretario General Boutros Boutros-Ghali, éste le preguntó: "¿están seguros de esto? Es que nosotros no queremos estar en México".[153] Huu-Dong confirma este relato:

> Jorge Alcocer tiene razón: es decir, finalmente, cuando se presentó [sic] la solicitud de una observación, la primera reacción es siempre decir: 'oye, ¿por qué justifica la situación una observación en México?', porque se trata de una elección constitucional, se trata de un país sin mayor problema; sí hay problema de desconfianza, pero ése no es un problema que pueda arreglar la ONU. Entonces, la primera reacción era ésa, y además conocemos la sensibilidad nacionalista de todos los países, incluido México. Entonces la reacción no era un rechazo, sino una cautelosa [sic].[154]

Sin embargo, el proceso de negociación se aceleró a raíz del asesinato de Colosio. Según Carrillo, esto dio inició a "un proceso de aceleración… [por lo que] Carpizo en ese momento ya está mucho más flexible".[155] En una visita preliminar a México, Horacio Boneo, de la División de Asistencia Electoral de la ONU, había planteado a Carrillo que debido a que el país era muy grande, la observación de la ONU de las elecciones mexicanas era inadmisible. Carrillo recuerda que le dijo: "¿entonces qué hacemos con tanta ONG y observadores nacionales? Aquí están ¿Qué hacemos? ¿Y qué hacemos con los

---

151 Castañeda 1994, 53.
152 Carter Center 1994, 32.
153 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.
154 Entrevista con Nguyen, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001.
155 Entrevista con Carrillo, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.

internacionales?".[156] Por consiguiente, el 10 de mayo Carpizo mandó una carta al Secretario General solicitando que la ONU: 1) "envíe una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y pueda emitir un informe técnico" sobre el tema, y 2) que "coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten… para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad".[157] Por lo tanto, México terminó por no solicitar a la ONU el envío de una misión de observación a las elecciones. Sin embargo, el mero acto de entrar en contacto con la organización mundial para solicitar su asistencia en materia electoral fue un momento crucial para la política exterior de México.[158] Manuel Tello, secretario de Relaciones Exteriores en ese entonces, acepta que la invitación a la ONU representó un cambio cualitativo para México.[159] La ONU aceptó la petición de México sin la aprobación de la Asamblea General.[160]

De manera interesante, el gobierno mexicano no invitó a la OEA, lo que no pasó inadvertido para la organización regional. Según Santiago Murray de la UPD de la OEA, el hecho no le sorprendió debido a que México, "siempre defendiendo el principio de no intervención a rajatabla", se había opuesto tradicionalmente a la práctica de la observación electoral.[161] De manera similar, Spehar, directora de la UPD, piensa que México no invitó a la organización interamericana en 1994 porque los diplomáticos mexicanos "ven a la OEA todavía como un instrumento [norte]americano. Entonces no quieren involucrar a la OEA en temas de democracia de su país… No es una cosa ni siquiera de preferencia de la ONU por encima de la OEA [como en Nicaragua]; es que a la OEA la ven diferente".[162] En realidad hay algo de eso. Como apuntara Carrillo, "con la OEA [a diferencia de la ONU] más que relaciones ha habido elementos de fricción".[163] Sin embargo, el mismo Carrillo plantea que México sí invitó a la

---

156 Ibíd.

157 "Carta de Jorge Carpizo, secretario de Gobernación, a Boutros Ghali", *La Jornada*, 12 de mayo de 1994, 3. Citada en Benítez Manaut 1996, 551.

158 Como dijera Tim Gold en el *New York Times*: "desdeñando un antiguo tabú político en la búsqueda de nueva legitimidad, para las próximas elecciones presidenciales en México el gobierno ha invitado a las Naciones Unidas a evaluar su sistema electoral y ayudar a organizar a los grupos independientes de observadores electorales", "Mexico Invites U.N. to Attend Election to Observe the Observers", 13 de mayo de 1994, A9.

159 Entrevista con Manuel Tello, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.

160 No fue necesaria la autorización por parte de la Asamblea General dado que no se estaban enviando observadores electorales.

161 Entrevista con Santiago Murray, Managua, 4 de octubre de 2001.

162 Entrevista con Elizabeth Spehar, Washington, 6 de diciembre de 2001.

163 Entrevista con Carrillo, Ciudad de México, 30 de octubre de 2001.

OEA y que, a pesar de que en un principio ésta mostró interés, al final optó por no asistir —algo que Spehar niega categóricamente y de lo cual no encontré ninguna evidencia en los archivos de la organización.[164]

En cualquier caso, la misión técnica de la ONU —integrada por cinco miembros— llevó a cabo sus actividades durante el periodo del 28 de junio al 9 de julio. En su informe planteó que desde finales de los años 70 "México ha vivido en una permanente reforma en materia electoral", y señaló que la última —la que se dio como resultado de la insurrección Zapatista— "ha sido la única de las tres [durante la administración de Salinas] aprobada con el apoyo de las fuerzas [políticas] con el mayor poder electoral".[165] La evaluación del sistema electoral mexicano, en la que tuvo un peso fundamental la última reforma llevada a cabo, fue positiva. Así, la misión técnica llegó a la conclusión de que "la estructura del sistema electoral está en condiciones de realizar elecciones libres y justas" en agosto de 1994.[166] Esta observación obviamente irritó a los partidos de oposición y a algunos grupos de observadores. Pero como afirmara Boneo, co-líder de la misión de la ONU, no había ninguna manera de evitar que el gobierno mexicano utilizara el informe para legitimar el proceso electoral.[167] Sin embargo, la misión técnica de la ONU fue cuidadosa al precisar que aunque el sistema electoral mexicano poseía una estructura legal bastante compleja y bien articulada, "hay que tener en cuenta que la norma, por sí misma, no presupone que la situación que pretende regular, y el objetivo que persigue, se alcanzarán por los medios establecidos y deseados".[168]

Más visible que el equipo técnico de la ONU, sin embargo, fue el ETONU-MEX, el equipo de la organización intergubernamental establecido a principios de junio para proporcionar asistencia a los observadores domésticos. Con un personal de alrededor de 50 personas, el ETONU-MEX proporcionó asistencia a 16 organizaciones —la más importante de todas fue AC. Entre los otros grupos de observación se encontraban la organización empresarial Coparmex, la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, una organización muy vinculada al PRI) y el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (un *think-tank*

---

164 Como afirmara Spehar, "en el caso de México, el gran problema es que no hemos sido invitados jamás". Entrevista con Elizabeth Spehar, Washington, 6 de diciembre de 2001.

165 Organización de las Naciones Unidas 1994, 38.

166 Ibíd., 60.

167 Benítez Manaut 1996, 559.

168 Organización de las Naciones Unidas 1994, 59.

independiente). Como ya he señalado, el gobierno confió a la misión de la ONU la administración del fondo que creó para ayudar a los grupos de observación. De esta forma, el ETONU-MEX administró cerca de US$3 millones, de los cuales AC recibió la mitad.[169] La organización mundial envió un experto a cada uno de los Estados de la república para que sirviera como representante de la organización ante las autoridades locales y electorales, así como de enlace con las ONG locales —como observó Aguayo, la presencia del experto causó irritación entre los activistas de AC. Los representantes de la ONU no visitaron los puntos de votación durante el día de la elección; en vez de eso, visitaron las oficinas de los observadores locales.

Con excepción de AC, la relación entre la misión de la ONU y las ONG de observación mexicanas transcurrió sin problemas. En general, el desempeño de la misión de la ONU se consideró un éxito, con muchas personas dentro y fuera de la organización hablando del nacimiento de un "modelo mexicano". De esta forma, el co-líder del ETONU-MEX Huu-Dong reconoció que "fue una experiencia nueva" para la organización mundial, mientras que su compañero Boneo señaló que la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU podría "en el futuro… usar [el tipo de tareas que se le asignaron en México] como una de nuestras herramientas".[170] De forma similar, Alcocer observa que después del proceso electoral de 1994 en México "surge un nuevo modelo [para la ONU]… Yo creo que fue una experiencia muy exitosa para todos, y permite a Naciones Unidas… replantearse su concepto de observación y monitoreo".[171] Paradójicamente, no obstante, el éxito del esfuerzo de la ONU tuvo una relación directa con el éxito de la organización con la que tuvo más problemas: AC. Al hablar sobre la eficacia y la legitimidad de AC, Vikram Chand observa que "si la sociedad civil mexicana no hubiera estado tan desarrollada, es poco probable que la misión [de la ONU] hubiera sido tan exitosa".[172]

De hecho, fue gracias a la existencia de AC y de otros grupos domésticos de observación que el ETONU-MEX se convirtió en un actor importante en el proceso electoral mexicano. Al situar a la organización intergubernamental entre el Estado y la sociedad civil, el gobierno mexicano transformó el acostumbrado rol que para 1994 tenía la ONU: de ser un juez externo, pasó a ser un jugador más

---

169 Benítez Manaut 1996, 559; Chand 1997, 553.
170 Entrevista con Nguyen, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001. Armendares 1994b, 52.
171 Entrevista con Alcocer, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2001.
172 Chand 1997, 553.

en las elecciones. Con esto no sugiero que la misión de la ONU tuvo un papel de liderazgo durante el proceso electoral —lejos de eso. Sin embargo, sí estoy sugiriendo que la organización terminó jugando un papel al lado del gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil. Lo que sostuvo la relación entre los diferentes actores domésticos en 1994 fue, sin duda, la profunda sospecha de la imparcialidad del proceso electoral. Esa misma sospecha fue lo que jaló a la ONU a México. Como señalara en aquel entonces Huu-Dong, "la hipótesis del fraude es la razón básica de la observación electoral".[173]

La ONU se encontraba en México para garantizar la imparcialidad del proceso electoral. Ésa es la razón por la cual se convirtió en otro —aunque peculiar— actor político durante la elección. En realidad, ese no fue un trabajo fácil para el ETONU-MEX. Por un lado, tuvo que tratar con los líderes de ONG tales como AC quienes le reclamaban que tenía un pacto innoble con el gobierno, o que la imparcialidad de la elección no era su preocupación principal. Por el otro, la misión tuvo siempre que cuidarse de no ofender al gobierno mexicano.[174] Como comentara más adelante Huu-Dong, "la relación con cada uno de los gobiernos representa … un problema: cómo convencerlos de que trabajamos para ellos".[175] Haciendo un recuento final, para Huu-Dong la contribución de la misión de la ONU "no [fue] mejorar el sistema mexicano [en] nada, sino enviar un poquito más de luz al sistema".[176] Ese "poquito más de luz", independientemente de cuántos acuerdos y desacuerdos pudo haber creado entre los actores mexicanos, terminó sin embargo iluminando el oscuro concepto que México tenía sobre su propia soberanía.

C) El Centro Carter

La participación del CC en el proceso electoral mexicano de 1994 fue muy diferente a las experiencias previas que había tenido la organización, o al menos de aquellas que se podían esperar en ese momento. Por un lado, el prestigio y la autoridad internacional de su jefe, Jimmy Carter, así como el impresionante expediente que había construido hasta 1994 en el campo de la observación de elecciones, sugerían que la organización desempeñaría un papel importante en

---

173 En *Proceso* 928: 15 de agosto de 1994, 7.

174 Cf. Informe Alianza Cívica-Observación 94. La elección presidencial; entre el escepticismo y la esperanza. *La Jornada*, 21 de agosto de 1994 (Perfil). Aguayo Quezada 1995, 162.

175 Sin autor 2000, 9.

176 Entrevista con Nguyen, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2001.

México durante ese trascendental año. Además, la relación personal entre el principal asistente de Carter en temas de observación de elecciones Robert Pastor y el presidente de México Carlos Salinas, así como la vasta red de contactos que Pastor tenía con académicos, activistas y líderes políticos de los partidos de la oposición, reforzaron la expectativa de un papel central del CC en la observación de las elecciones de 1994.

Por otra parte, sin embargo, el CC tenía una marca indeleble que volvía extremadamente poco probable que desempeñara un papel visible en cualquier elección mexicana: el propio Carter. Durante su presidencia, Carter tuvo algunas desafortunadas experiencias y una serie de desacuerdos con el presidente José López Portillo, lo que volvió amarga la relación bilateral.[177] Desde entonces, Carter "generaba urticaria" en el PRI. Además, Aguayo señala que Pastor era también parte del problema, y que muchos en la comunidad de ONG no le tenían mucho aprecio; quizá debido a su proximidad con Salinas, "despertaba mucha animadversión en algunas gentes, yo lo conocía y lo conozco y sé el tipo de personalidad que es, entonces a mí no me provocaba problemas, pero sí generaba tensiones".[178]

Inmerso en este ambiente contradictorio, el CC terminó por desempeñar un papel relativamente discreto en las elecciones de 1994. Como afirmó ese año Vikram Chand, un miembro de la delegación del CC en México, "el enfoque del Consejo [del CC] era simple… [éste] decidió finalmente no traer a Carter a México... De los tres principales partidos políticos, sólo el PRD estaba dispuesto a considerar invitar a Carter… Los actores políticos mexicanos… simplemente no deseaban dirigirse a un ex-presidente de Estados Unidos para resolver sus diferencias. Lo que fue posible en Nicaragua era imposible en México; por consiguiente, el Consejo tuvo que ajustar su estrategia".[179]

El CC comenzó a involucrarse en las elecciones de agosto de 1994 casi con un año de antelación. Con el fin de analizar las reformas electorales que se estaban discutiendo en ese entonces, un equipo de cuatro personas visitó México en septiembre de 1993, para dos meses más tarde publicar el informe "Reforma Electoral en México". El documento incluía recomendaciones específicas, algunas de las cuales fueron promulgadas más adelante. Así, a finales de 1993 el CC ya estaba involucrado en el proceso electoral mexicano —si bien

---

177 Véase Aguayo Quezada 1998.
178 Entrevista con Aguayo, Ciudad de México, 8 de mayo de 2002.
179 Chand 1997, 555.

más como firma consultora de buena fe, o *think-tank,* que como organización de observación. Sin embargo, la sublevación Zapatista en enero de 1994 colocó al CC cerca de la acción. El propio Salinas se puso en contacto con su antiguo compañero de estudios para solicitar la presencia del CC en el proceso electoral. Como recuerda Pastor, Salinas lo llamó alrededor de marzo o abril y, repitiendo de memoria un argumento que Pastor había utilizado (sin éxito) en el pasado para convencerle de invitar a observadores extranjeros a las elecciones mexicanas, le dijo: "pienso que tienes razón, pero sabes que no podemos invitar a observadores internacionales porque el pueblo mexicano no lo aceptará, sabes que ello ofenderá su nacionalidad [sic]; lo que haremos es permitir visitantes internacionales". Con esa decisión, como señala Pastor, era obvio que Salinas "había cruzado el umbral".[180]

Sin embargo, en ese momento ya era demasiado tarde para que el CC formara un extenso equipo —como hubiera requerido el caso mexicano—, por lo que no observó de manera adecuada las elecciones, o al menos no de la manera en la que la organización acostumbraba hacerlo. En vez de eso, su labor se limitó a enviar "misiones de estudio", a producir cuatro informes sobre las "Elecciones en México" y a llevar a cabo un reducido esfuerzo de observación. Para ello, el CC unió fuerzas con el NDI y el IRI. El esfuerzo conjunto se dio, como recuerda Jennifer McCoy, quien dirigió al equipo del CC, "porque sabíamos que seríamos demasiado pequeños como para tener en un país tan grande como México el mismo efecto que tuvimos en Nicaragua o Panamá".[181] Parte de la estrategia de la misión combinada era la de trabajar en equipo con los observadores mexicanos. Como planteara Merloe, miembro del NDI que participó en las elecciones de 1994,

> si estabas preocupado por promover la democracia en el mundo, de alguna manera tendrías que desempañar cierto papel ayudando a los reformistas mexicanos. Y en ese sentido habíamos aprendido una lección muy buena de Chile… sabíamos que si nos íbamos a involucrar en un país, los observadores internacionales tenían que relacionarse con los reformistas políticos domésticos para ser eficaces… Cuando nos involucramos en un país como Chile o en un país como México… donde la sociedad civil está extraordinariamente bien organizada… [el NDI sólo ofrece su asistencia] cualquiera que sean los términos.[182]

---

180 Entrevista con Pastor, Atlanta, 5 de septiembre de 2000.
181 Entrevista con McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.
182 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

Así, la delegación conjunta CC/NDI/IRI reunió a 80 miembros de 17 países.

De manera interesante, aunque se suponía que el IFE solo emitiría una invitación "genérica" y no invitaciones individuales, el NDI fue invitado directamente por el instituto electoral para que asistiera a las elecciones. Como recuerda Merloe, Carrillo los llamó para decirles que el IFE apreciaría su presencia en México, y posteriormente les llegaría la invitación por fax.[183] El equipo del CC estuvo integrado por 11 miembros, entre los cuales se encontraban los ex presidentes Rodrigo Carazo (Costa Rica) y Vinicio Cerezo (Guatemala), el ex Primer Ministro canadiense Joseph Clark y Harry Barnes, embajador de Estados Unidos en Chile durante el plebiscito de 1988. El equipo arribó a la Ciudad de México cuatro días antes de la elección y se unió a los miembros de la misión del NDI/IRI para posteriormente viajar en parejas a 25 Estados de la república (algunos permanecieron en el Distrito Federal). En total, la delegación combinada visitó cerca de 500 puntos de votación y sirvió de testigo en el conteo de los votos en 34 de esos puntos.[184] Dos días después publicó un informe preliminar favorable donde observaba que "esta elección representa un significativo paso adelante para el proceso democrático mexicano".[185]

El CC publicó su propio informe sobre las elecciones mexicanas cinco meses más tarde.[186] Aunque aprobaba en lo general la forma en la que se llevó a cabo el proceso electoral, el informe del CC fue cuidadoso al expresar su respaldo al sistema político mexicano. Haciendo referencia al informe de AC sobre la elección, el del CC señala que "se observó un número de irregularidades que pudieron haber tenido un efecto en las elecciones locales o para el Congreso, las cuales continúan planteando interrogantes con respecto a la legitimidad del resultado". Sin embargo, y también en consonancia con el informe de AC, el reporte del CC reconoce que "nuestra delegación no recibió ninguna evidencia de que las irregularidades fueran lo suficientemente serias o grandes como para haber afectado el resultado de la carrera presidencial". El informe plantea que "serán necesarias más reformas para elevar la credibilidad y resolver las condiciones excesivamente desiguales de las campañas en un futuro", y subraya "el papel activo y eficaz desempeñado por los grupos cívicos en la observación de

---

183 Ibíd.
184 Carter Center 1995, 8.
185 Reporte preliminar reproducido en Carter Center 1995, 31.
186 La delegación del NDI-IRI, por otro lado, no entregó su reporte final. Mazza 2001, 122.

elecciones".[187] Sin importar el peso específico del CC o de cualquier otra misión extranjera en México, lo significativo al final fue su participación en el esfuerzo de observación. Como señala McCoy, "para México [el proceso electoral de] 1994 fue un hito… en términos de la invitación a observadores a México… Los observadores internacionales no desempeñaron un papel crucial… pero para México, uno de los Estados más nacionalistas, el [hecho de] permitir lo que ellos llamaron visitantes para servir de testigos en la elección" fue lo que lo convirtió en un hito.[188]

Conclusiones

Las elecciones mexicanas de 1994 personifican la naturaleza de la OIE. Actores estatales y no estatales, tanto a nivel doméstico como internacional, interactuaron de manera intensa para hacer posible la observación del proceso electoral. La parte más interesante de su interacción, no obstante, fue la novedosa estructura normativa en la cual se inscribió. Tan sólo seis años antes esa estructura no existía —y tampoco se produjo ninguna interacción que condujera a un esfuerzo de observación. Por ejemplo, no existía una oficina de Asistencia Electoral en la ONU a la cual pudiera recurrir la administración de De la Madrid. Además, lo interesante de la experiencia mexicana no radica únicamente en el hecho de que los observadores domésticos hayan asumido un papel estelar en la observación del proceso electoral, sino en el hecho de que, a pesar de haber entrado al proceso de manera tardía, hayan podido desempeñar un papel tan prominente. Pero repito: fue la estructura internacional lo que en primer lugar hizo posible la entrada de ONG mexicanas en las actividades de observación.

A pesar de que la cuestión ya flotaba en el ambiente, la rebelión de Chiapas fue, con certeza, lo que disparó la observación del proceso electoral —aunque algunos grupos independientes, incluso sin la sublevación, seguramente habrían observado el proceso (se debe recordar que las organizaciones que luego formaron AC decidieron en noviembre de 1993 observar la elección, y que el CC inició su participación en el proceso electoral de 1994 en septiembre de 1993). Aunque también cabe señalar que sin el levantamiento armado la ONU difícil-

---

187 Carter Center 1995, 11-2.
188 Entrevista con McCoy, Atlanta, 8 de septiembre de 2000.

mente habría participado. Pero mi punto es, precisamente, que fue la institucionalización de la OIE a nivel internacional lo que permitió que el gobierno respondiera al desafío planteado por los rebeldes. Así, lo que disparó la observación fue un factor contingente.

Se podría plantear que la rebelión en Chiapas, al obligar al gobierno a aceptar la observación internacional de las elecciones, valida proposiciones realistas. Después de todo, el gobierno fue prácticamente forzado a aceptar esta cuestión sólo después de que los rebeldes aparecieron en la escena. Pero incluso tomando en cuenta el factor de las "percepciones" en el enfoque realista neoclásico, ¿no estaba la respuesta del gobierno a la amenaza insurgente mediada por algo más que la percepción de la posición (material) relativa de México en el sistema internacional? ¿Podía la respuesta tener algo qué ver con la legitimidad —tanto en el ámbito nacional como internacional— del gobierno entrante? Si este último es el caso, yo diría que aceptar los enfoques realistas en este punto sería concederles demasiada importancia (porque el argumento realmente se basa en premisas intersubjetivas, no materiales).

La experiencia mexicana de 1994 demuestra también una vez más que la OIE no habría surgido de no haberse dado la interacción de factores domésticos y sistémicos. Los actores gubernamentales y no gubernamentales se implicaron de manera constante en un juego de dos niveles. El caso mexicano es paradigmático también en la redefinición de los intereses que implicaba la aceptación de la OIE. La observación internacional del proceso electoral de 1994 marcó un parteaguas en la historia de México; después de ese año, el Estado mexicano comenzó no sólo a considerar esta práctica de manera diferente, sino que también comenzó a concebir su soberanía, identidad e intereses como definidos parcialmente por la comunidad internacional (me referiré más detalladamente al respecto en el capítulo de las conclusiones generales).[189]

Así, este capítulo ha ilustrado en qué medida la idea de la soberanía consagrada en la IHO había impregnado la totalidad del sistema internacional a principios de los años 90. El caso mexicano demuestra que para 1994 la compleja

---

[189] Salinas de Gortari (2000, 1058) se jactaría luego de la evaluación positiva del proceso electoral por parte de la ONU, refiriéndose a ésta como un "aval objetivo" de su transparencia, y haciendo notar que "la participación de casi 82,000 observadores mexicanos y 777 [sic] extranjeros contribuyó de manera fundamental a darle credibilidad al proceso electoral". Esto es consistente con el INL. No obstante, la cuestión aquí es que este enfoque subteoriza la manera en la que el sistema internacional puede convertirse en otorgante de legitimidad. Éste es un proceso eminentemente intersubjetivo, el cual el INL, con su énfasis en el agente egoísta [el Estado], no aborda de manera satisfactoria.

estructura de la OIE estaba completamente institucionalizada —y la soberanía del Estado redefinida. Una TAN de la OIE ya se encontraba activa, volviendo más cercana la realización de la IHO a través de la materialización de su comprensión dialéctica de la soberanía del Estado. Además, este capítulo destaca la importancia de las estructuras domésticas al momento de difundir normas internacionales. México había expresado su discrepancia en el sistema interamericano al oponerse a la "intervención" extranjera en cuestiones tales como los derechos humanos y en materia electoral. Sin embargo, este país no es un actor aislado, sino parte de un sistema de acción comunicativa —es por ello que México terminó por adoptar la comprensión hemisférica de la soberanía. Es así que la narrativa presentada en estas páginas da seguimiento al proceso a través del cual una práctica internacional conformó los intereses y la identidad de un Estado. Los enfoques teóricos son importantes para comprender estos hechos. Entre otras cosas, la OIE trata sobre la soberanía del Estado —un atributo de carácter esencialmente normativo. El interés propio y los factores materiales no nos llevan muy lejos en su comprensión; quien sí lo hace es la cambiante estructura normativa internacional.

6 Las elecciones peruanas de 2000: la democracia como un asunto internacional

Sólo tres misiones, una doméstica y dos internacionales, observaron las elecciones peruanas del año 2000: Transparencia, National Democratic Institute/Centro Carter (NDI/CC) y la OEA. Sin embargo, lo limitado del número de organizaciones se compensó con la profundidad de su trabajo —lo que fue posible gracias a la existencia de una TAN de OIE. A diferencia de lo sucedido en las tres experiencias de observación antes analizadas, los observadores desaprobaron el proceso electoral peruano. No obstante, lo que aquí es más relevante para mis propósitos es el grado en el que el gobierno peruano aceptó el activismo de las organizaciones de observación.

La actitud del régimen de Fujimori con respecto a la OIE se puede relacionar con dos características que distinguen el caso peruano de los tres previamente analizados. Por un lado, el marco en el que se dio la OIE del país andino en el 2000 no era el mismo, e incluso presentaba características que con anterioridad hubieran sido consideradas como antinómicas. Así, si la observación del plebiscito chileno de 1988 se consideró como un asunto de derechos humanos, la observación en Nicaragua de 1990 se enmarcó en el contexto de un proceso regional de paz, y la del proceso electoral en México de 1994 trajo a primer plano la soberanía del Estado, el trabajo realizado por los observadores internacionales en Perú se enmarcó de manera directa en una transición a la democracia. Es de notar, como aclara este caso, que al final del siglo XX una transición democrática ya no era un asunto meramente "doméstico". Las elecciones domésticas se convirtieron en acontecimientos internacionales,[1] y la estructura normativa del hemisferio occidental todavía seguía funcionando a principios del siglo XXI.

[1] Rosenau 1997.

Por otra parte, el régimen que surgió en Perú en los años 90 fue, a su manera, distinto. No fue excepcional de la forma en que el régimen de Pinochet lo fue en Chile, ni representó una continuidad en la práctica política como lo hizo el sandinismo en Nicaragua, ni mucho menos tuvo la sofisticación de un régimen político tan bien institucionalizado como el mexicano. En cierto sentido, el régimen peruano de la década del 90 mezclaba esas tres circunstancias, pero presentando un patrón más bien cíclico.[2] Considero este tema de manera breve.

Durante el autoritario "oncenio" del presidente Augusto B. Leguía (1919-1930), los partidos políticos tradicionales de Perú prácticamente desaparecieron, dando fin a lo que se conoció como la República Aristocrática.[3] El académico de Stanford, Graham Stuart, ante el colapso del incipiente sistema partidista peruano, observó en 1925 que "en este momento, Perú presenta la curiosa imagen de una república sudamericana sin partidos políticos".[4] No obstante, y de manera irónica, fue durante la administración del presidente Leguía cuando surgió la fuerza política más importante de Perú durante el siglo XX: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Formada en la Ciudad de México por el intelectual Víctor Raúl Haya de la Torre en 1924, la APRA abogaba por una economía planificada, la nacionalización de compañías extranjeras, la unidad de los pueblos indígenas y el fin del imperialismo estadounidense. Aunque su postura nacionalista y anti-imperialista hizo que la APRA tuviera una gran cantidad de seguidores entre los indígenas, las clases más bajas y los intelectuales, ésta permaneció en la oposición durante 61 años.

Así, 43 años después de que Stuart señalara el cuadro peruano, período durante el cual se alternaron regímenes democráticos y dictatoriales, los militares derrocaron una vez más a un gobierno electo, esta vez el dirigido por Fernando Belaúnde Terry. Aunque el régimen no llegó a prohibir los partidos políticos, al sistema partidista no le fue muy bien bajo el gobierno militar. Después de prolongadas conversaciones, los militares terminaron por negociar su salida una década más tarde —y Belaúnde por regresar a la presidencia. No obstante, después de que la administración de este último (1980-1985) y la de su sucesor Aprista Alan García (1985-1990) mostraran un desempeño atroz, el desconcierto regresó de nuevo al sistema político peruano. Después de diez años de vida democrática, otra observación hecha por Stuart en 1925 cobraba vigencia:

---

2 Kenney 2003.
3 Ibíd., 158.
4 Citado en Atwood 2001, 158.

"[e]n el caso del Perú de hoy, tanto críticos como apologistas convergen en que los viejos partidos políticos están arruinados".[5] Por consiguiente, la recién formada organización Cambio 90 llevó al candidato independiente Alberto Fujimori a la presidencia en 1990. Dos años más tarde, Fujimori disolvió el Congreso, intervino la Judicatura y suspendió la Constitución de 1979.

Como sugiere el esbozo anterior, la vida política de Perú durante el siglo XX mostraba en efecto un patrón cíclico. Como escribiera el propio Belaúnde en el año 2000, "ha transcurrido el siglo [veinte] y en la mitad del mismo se respetó el orden constitucional y en la otra se interrumpió. Tal es el drama que hemos vivido".[6] Sin embargo, el patrón cíclico no se reducía a la alternancia entre regímenes militares y civiles; se relacionaba también con las altas y bajas del generalmente débil sistema partidista. Esta combinación, claro está, se volvió tierra fértil para una tradición autoritaria, la cual alcanzó su cúspide durante la década del gobierno de Fujimori.[7]

Para mostrar la forma en la que estas dos características distintivas (el marco en el que se dio el ejercicio de observación y el carácter cíclico de la vida política del país) influyeron en el proceso electoral peruano del año 2000, procedo en este capítulo de la siguiente manera. En la primera sección esbozo de manera breve un ciclo de la estructura doméstica peruana: el que comenzó cuando los militares interrumpieron el orden constitucional y que terminó con el ascenso a la presidencia de Alberto Fujimori. En la segunda abordo el advenimiento del fujimorismo, haciendo énfasis en su discurso "anti-político". En la tercera sección, analizo la construcción de un régimen "autoritario competitivo" bajo Fujimori. Finalmente, en la cuarta sección presento a detalle la observación de las elecciones presidenciales del año 2000, donde pongo particular atención en el trabajo coordinado de las tres principales misiones involucradas. Al igual que en capítulos anteriores, el carácter del régimen político peruano, así como el impacto que los observadores internacionales hayan podido tener en él, son secundarios para mi argumento. A modo de reiteración: éste no es un trabajo sobre democracia; lo que pretende es mostrar la manera en la que el discurso regional sobre los derechos humanos y el gobierno representativo, como se ilustra en la práctica de la observación, alteró de manera parcial las ideas tradicio-

---

5 Citado en Ibíd. 2001, 158.
6 Carta a *El Comercio*, 8 de abril de 2000, A6.
7 Atwood 2001, 156.

nales sobre la soberanía del Estado —un proceso que, afirmo, culminó con las elecciones peruanas del año 2000.

Este capítulo muestra entonces el grado en el que la IHO, a finales del siglo XX, había contribuido a lograr un nuevo entendimiento con respecto a la soberanía en las Américas. Sin embargo, como implica la estructura constitucional continental, la soberanía del Estado es una propiedad que tiene dos caras. Ésa es la razón por la cual su redefinición se acompañó con la consolidación del derecho a un gobierno democrático. De esta forma, el caso peruano muestra la manera en la que para el año 2000 los derechos de un Estado en el sistema internacional se encontraban fuertemente enlazados con el tipo de régimen político de su adopción. Por supuesto, esto no significa que efectivamente se haya promulgado el derecho a la democracia (el que los regímenes "verdaderamente democráticos" se hayan establecido como resultado de esta norma), como éste y muchos otros casos dejan claro. No obstante, lo que es aquí relevante para mi argumento es que lo que usualmente se consideraba como un asunto doméstico, había dejado de serlo.

Además, este capítulo también enfatiza en el punto de que la soberanía se volvió cada vez menos "estatizada" durante los últimos años del siglo pasado. Como se aclarará posteriormente, los activistas de la TAN de la OIE fueron considerados como jugadores legítimos en lo que solía ser un juego reservado a los Estados. En lo que esta práctica implicó en términos del doble significado de la soberanía del Estado y en el proceso a través del cual los actores no estatales ganaron el reconocimiento como jugadores válidos en el juego de la soberanía, la estructura doméstica de Perú fue, sin duda, una variable interventora importante para la consolidación de la OIE. Sin la desarrollada e internacionalmente orientada sociedad civil peruana de los 90, la experiencia de observación internacional del 2000 no habría mostrado de manera tan clara los cambios operados en el sistema internacional.

I. La estructura doméstica de Perú antes de Fujimori: el último ciclo

El 3 de octubre de 1968, el General del ejército Juan Velasco Alvarado lideró un golpe de Estado para expulsar al presidente Belaúnde. Los conspiradores se constituyeron a sí mismos como el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), el cual, para el estándar de los tiempos y de la región, se convirtió en una dictadura atípica. En primer lugar, tenía un carácter relativamente

benigno. El GRFA, como ya he señalado, no suprimió los partidos políticos, ni reprimió a los sindicatos de trabajadores, ni participó en grandes violaciones de los derechos humanos. Además, los militares adoptaron muchas de las posiciones progresistas y estatistas anticipadas por el APRA de Haya de la Torre y desarrollaron una ideología nacionalista centrada en la integración nacional.[8] Así, una de sus primeras acciones fue expropiar los activos de la estadounidense *International Petroleum Company*. Por otra parte, el régimen militar tomó una serie de medidas radicales y populistas, tales como el reconocimiento de la igualdad de la mujer, la reforma agraria, la imposición de controles de precios y la confiscación de bienes raíces propiedad de extranjeros. El régimen militar también intentó organizar a la sociedad civil a través de medios corporativistas.[9] Además, la Junta peruana implementó una política activa hacia el bloque soviético.

No obstante, el régimen militar fue incapaz de reactivar la economía y de conseguir el apoyo popular. En medio de una crisis económica sin precedente, se dio otro golpe de Estado en agosto de 1975. Diversos comandantes de las regiones militares derrocaron al General Velasco, sustituyéndolo con el Comandante del Ejército y Ministro de Guerra, General Francisco Morales Bermúdez. El nuevo líder anunció de inmediato el comienzo de la "segunda fase" de la "Revolución Peruana". Fue precisamente durante esa fase donde se concibió y negoció (aunque no se pactó) el retorno de un gobierno civil. A la par de un pronunciado giro hacia la derecha de su política económica, el gobierno dio inicio a un proceso de apertura política.[10] También intentó comenzar un diálogo con el APRA y con el partido de Belaúnde, Acción Popular. Como consecuencia, Belaúnde regresó de su exilio en Estados Unidos en 1976.

La declaración formal del retorno a un régimen democrático se dio en 1977. En febrero, el General Morales anunció la intención del gobierno de celebrar elecciones para formar una Asamblea Constituyente, la cual se encargaría de redactar una nueva constitución. Después de que Belaúnde rechazara el acercamiento del gobierno, llamando en su lugar a la restauración inmediata del régimen civil, el APRA se convirtió en el interlocutor privilegiado del régimen —así como en la primera opción para suceder a los militares.

Sin embargo, el APRA no era el único actor con el que el régimen militar tenía que negociar durante su a veces equívoco proceso de retirada. El activo

---

8 Cotler 1989, 151-4.
9 Stepan 1978; Wise 1997, 95.
10 Conaghan, Malloy y Abugattas 1990, 14.

sector popular de Perú, así como algunos grupos de izquierda, no se prestaban a simplemente aceptar el programa y las condiciones sugeridas por el desacreditado gobierno militar.[11] Asimismo, la administración Carter, a través de su Embajada en Lima, envió mensajes claros al gobierno militar oponiéndose al descarrilamiento del proceso democratizador.[12] De esta manera, los sectores populares, con el apoyo del APRA y de Acción Popular, organizaron en julio de 1977 una exitosa huelga nacional, forzando al gobierno a que acelerara el proceso de transición. Así, el gobierno anunciaría diez días más tarde que las elecciones para elegir una Asamblea Constituyente se llevarían a cabo en junio de 1978.[13] Acción Popular, manteniéndose fiel a su actitud opositora, rechazó participar en el ejercicio. El APRA, por su parte, al obtener el porcentaje más alto de la votación (35.4 por ciento), resultó ser el grupo político más beneficiado del limitado proceso electoral —seguido por varios grupos de izquierda, los cuales recibieron en conjunto otro tercio del total de los votos.[14]

Al contar con el mayor bloque en la Asamblea Constituyente, el partido nacionalista —junto con su presidente Haya de la Torre— se convirtió en un actor crítico para el proceso de transición. De no haber muerto poco después de que la Asamblea concluyera sus trabajos, es muy probable que Haya de la Torre se hubiera convertido en presidente de Perú. La nueva constitución se firmó en julio de 1979 y las elecciones se celebraron en mayo de 1980. Debido en parte a la lucha interna que afectó al partido después de la muerte de su líder histórico, y a pesar del abierto apoyo gubernamental que recibió su candidato, el APRA no consiguió ganar la presidencia de la república. Así, Belaúnde, que consiguió el 45 por ciento de los votos, retornó a la presidencia en 1980.[15] De esta forma, al haber sido iniciado por militares, pero acompañado por una fuerte presión social, el proceso peruano se ubica en algún punto entre lo que Alfred Stepan llama la redemocratización dirigida por "la milicia como institución", y la "terminación del régimen conducida por la sociedad".[16]

El segundo gobierno de Belaúnde se inauguró el 29 de julio de 1980. Tan pronto se instauró en el cargo, el presidente optó por diferenciar su administración de la anterior. Así, devolvió algunos de los periódicos que habían sido

---

11 O'Donnell y Schmitter 1986, 45.
12 Cotler 1989, 165-6.
13 Bermeo 1997, 312; Cotler 1989, 163.
14 Ibíd., 166.
15 Ibíd., 170.
16 Stepan 1988, 76-9.

confiscados por los militares y adoptó una política económica aún más liberal. Desafortunadamente, la nueva administración pronto se vio inmersa en un contexto desfavorable tanto externa como internamente. En lo externo, y en gran medida como consecuencia de las políticas de libre mercado que su gobierno había implementado, se presentó un incremento sustancial de las importaciones de Perú, lo que impactó de manera negativa en la balanza comercial. Asimismo, agravando la situación, se produjo una caída importante en los precios de las principales materias primas que exportaba Perú. Por otra parte, el incremento en las tasas de interés asociado con la crisis internacional de la deuda de la década de los 80 volvió insostenible la situación económica peruana. En lo que se refiere al frente interno, a la par de la crisis económica, la organización terrorista Sendero Luminoso se consolidó como la principal amenaza para el Estado. Este hecho, además de amenazar la estabilidad social, se constituyó también en una fuga para los escasos recursos del Estado y, lo que es más importante, en un peligro para la permanencia del régimen democrático.

Sin embargo, y a pesar de la difícil situación por la que atravesaba el país, Belaúnde fue capaz de mantener a los militares lejos del poder y de lograr una transición democrática —lo que no ocurría al menos desde 1912. El joven y carismático Alan García, del APRA, sucedió a Belaúnde en la presidencia, siendo la primera vez que el partido fundado en la época del oncenio de Leguía llegaba al poder. Apelando principalmente a la clase más pobre y desorganizada, García logró una contundente victoria y emprendió un proyecto que en muchos aspectos parecía una reproducción del régimen de Alvarado. De esta forma, impuso controles de precios, implementó medidas proteccionistas en el comercio exterior de Perú y adoptó una retórica de redistribución.[17] Incluso, García anunció que su gobierno no dedicaría más del 10 por ciento de sus ganancias de exportación al pago de su deuda, y más tarde nacionalizó el sistema bancario.

Así, las políticas heterodoxas de García, que en un principio parecían estar funcionando, terminaron siendo un fracaso. El salario real sufrió de manera considerable al producirse una espiral hiperinflacionaria (que alcanzó 7,650 por ciento anual) al final de la administración, y la economía peruana se contrajo en un 25 por ciento entre 1988 y 1990. Además, exponiendo la fragilidad del sistema político del país, Sendero Luminoso y otras organizaciones terroristas, tales como el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), se exten-

[17] Wise 1997, 75.

dieron rápidamente durante la primera administración Aprista. Al final de su mandato, García fue repudiado incluso por su propio partido. Como observara Steven Levitsky, "a finales de los 80 todos los partidos políticos de Perú, incluyendo Izquierda Unida y el APRA, habían perdido la capacidad de atracción en una sociedad que seguía estando altamente estratificada en términos raciales y socioculturales".[18] Bajo ese ambiente, García recurrió a una táctica política desesperada: apoyó al poco conocido Alberto Kenya Fujimori para que le sucediera.[19]

II. El advenimiento del fujimorismo (la década de la "anti-política")

Fujimori, un ingeniero agrónomo que había sido presidente de la Universidad Nacional Agraria La Molina, no había figurado en la escena política peruana antes de 1990. Hijo de inmigrantes japoneses, decidió postularse para la presidencia en 1990 formando una organización independiente, principalmente con amigos de círculos académicos y empresariales, llamada Cambio 90.[20] Fujimori construyó su imagen pública distinguiéndose tanto de la desacreditada clase política como de su mayor rival en el proceso electoral, el escritor Mario Vargas Llosa, quien contendía como candidato del también recién creado Frente Democrático. Fujimori hizo campaña en contra de los programas ideológicos, de los políticos tradicionales y de la partidocracia que estos habían erigido. Por tanto, su discurso se construyó alrededor de la idea de la "anti-política", planteando que lo que Perú necesitaba era simplemente "honestidad, tecnología y trabajo" —como rezaba el lema de su campaña. Sacando provecho de su ascendencia japonesa, también se presentó a sí mismo como un trabajador oprimido, ajeno a la élite blanca que Vargas Llosa y la clase política tradicional representaban. Había mucho de verdad en sus palabras: los aliados políticos que lo financiaban provenían, de hecho, de diferentes provincias (en contraste con la élite de Lima que tradicionalmente gobernó Perú) y tenían diferentes antecedentes raciales y culturales.[21] Además, en contraste con la no muy popular "terapia de choque" por la que abogaba Vargas Llosa para liberar al país de su crisis econó-

---

18 Levitsky 1999, 81.
19 Kenney 2003, 1234.
20 Roberts 1995, 95.
21 Levitsky 1999, 82.

mica, Fujimori ofrecía una salida más gradual a la crisis, basada en la honestidad, el trabajo duro y la eficiencia.[22]

Fujimori dio la primera sorpresa al volver necesaria una segunda vuelta tras lograr el 24.6 por ciento de los votos en la primera vuelta de las elecciones, en la que Vargas Llosa venía de primero con 27.6 por ciento —pero sin sobrepasar el 50 por ciento necesario para ser electo presidente. Este último obtuvo sólo el 33.9 por ciento de los votos en la segunda vuelta, mientras Fujimori, que se las arregló para sacar partido de la desconfianza de los votantes apristas y de izquierda con respecto al conservador Vargas Llosa, recibió un 56.6 por ciento.[23] A pesar de su impresionante victoria personal, la coalición de Fujimori no logró la mayoría en el Congreso, siendo el primer presidente civil desde la primera administración Belaúnde en no conseguir una mayoría legislativa.[24] Lo único que esta situación adversa ocasionó fue un incremento en el resentimiento que el nuevo presidente sentía por la clase política. Fujimori se embarcó entonces en una campaña de desprestigio de las instituciones políticas de Perú, tales como el Congreso y la Judicatura.[25] De manera simultánea, gracias a su principal consejero, Vladimiro Montesinos, el presidente se alió de manera secreta con sectores del ejército y de inteligencia (más detalles al respecto en la siguiente sección).[26]

Mientras tanto, Fujimori lanzó una cruzada personal contra la clase política, presentándola como el principal obstáculo para los cambios que el país necesitaba. Para emprender esta tarea, Fujimori se basó en la fuerte tradición presidencialista y centralista peruana. Así, la estructura doméstica en la que tuvo lugar la experiencia de observación del año 2000 se acercaba, una vez más según Risse-Kappen, a una "controlada por el Estado". En este tipo de estructura, como señalé en capítulos anteriores, las instituciones políticas están muy centralizadas y el poder ejecutivo obviamente es fuerte, mientras que las organizaciones intermedias son generalmente débiles.[27]

Sin embargo, el proyecto transformador de Fujimori no se limitó simplemente a explotar el centralismo. Su proyecto político se basó en dos pilares: el personalismo y la falta de institucionalización, lo que en cierta medida fue

---

22 Roberts 1995, 93.
23 Degregori 2001, 30.
24 Wise 1997, 84.
25 Roberts 1995, 97.
26 Cameron 1998, 127.
27 Risse-Kappen 1995, 23.

facilitado por la debilidad del sistema de partidos peruano[28] —cabe decir que, aunque imperfecto, el régimen político que heredó Fujimori cumplía con los mínimos requisitos procedimentales para ser considerado como democrático. No obstante, el régimen que construyó Fujimori se deterioró rápidamente, convirtiéndose en uno de los que Steven Levitsky y Lucan Way llaman "regímenes autoritarios competitivos". En estos regímenes, las "instituciones democráticas formales son vistas generalmente como el principal medio a través del cual obtener y ejercer la autoridad política... [No obstante] los titulares del cargo violan esas reglas tan a menudo y en tal medida... que el régimen no alcanza a cumplir los estándares convencionales mínimos de la democracia".[29]

El Perú de Fujimori era entonces un caso de "autoritarismo competitivo". Como muestra la siguiente narrativa, en los años 90 Perú reunía los cuatro requisitos de este tipo de régimen: 1) el permitir observadores extranjeros; 2) el tener una asamblea legislativa cerrada; 3) la subordinación de la Judicatura al ejecutivo; y 4) un intento por controlar a los medios de difusión.[30] El camino que seguiría Fujimori para construir un régimen autoritario competitivo fue simple: un autogolpe.

III. El autoritarismo competitivo de Fujimori

El 5 de abril de 1992, aduciendo la necesidad de mejorar el sistema democrático de Perú, Fujimori disolvió el Congreso, intervino la Judicatura y asumió poderes dictatoriales —acciones que, según el presidente, volverían el sistema más directo y eficiente.[31] Con el golpe, como observara Carlos Iván Degregori, "Fujimori dio la segunda gran sorpresa en menos de dos años. Pero lo más impresionante fue el apoyo masivo de la opinión pública, que según los sondeos bordeó el 80% en todos los niveles socioeconómicos de todo el país".[32] El apoyo interno a la desesperada medida de Fujimori contrastó con la condena del exterior. Así, por ejemplo, recurriendo a la Resolución 1080, el Consejo Permanente de la OEA convocó a una reunión ministerial especial el día después del autogolpe. La reunión tuvo lugar el 13 de abril de 1992 y en ella los ministros condenaron

---

28 Diamond, Hartlyn y Linz 1999, 25, 27-8; Mainwaring 1998, 69; Weyland 1996.
29 Levitsky y Way 2002, 52.
30 Ibíd., 55-8.
31 Cameron 1998, 124.
32 Degregori 2001, 42.

de forma unánime la maniobra política, llamando al "restablecimiento urgente" del orden constitucional democrático en Perú.[33]

Frente a esa contradicción, Fujimori emprendió de inmediato una campaña para persuadir a ambos frentes de que las medidas recién tomadas eran necesarias para combatir las dos situaciones más urgentes del Perú: el terrorismo y la hiperinflación. Bajo esta lógica yacía la opinión de que el principal obstáculo para resolver los problemas del país era la tradicional clase política peruana —una lógica que la errática vida política volvió plausible para la mayoría de la población. De esta forma, Fujimori presentó sus acciones como el único medio a través del cual se podía mantener la estabilidad política.[34] No obstante, la creciente idea sobre el derecho al gobierno democrático en el hemisferio no cuadraba con el razonamiento de Fujimori —en el continente americano abundan las historias de presidentes supuestamente bienintencionados que terminaron por convertirse en dictadores. Así, la presión internacional no disminuyó y Fujimori se vio forzado a asistir a la Asamblea de la OEA que se llevó a cabo el mes siguiente en las Bahamas, donde se comprometió a restaurar el orden constitucional.[35] Como resultado, Fujimori convocó a elecciones para un "Congreso Constituyente Democrático [CCD]".

Después del autogolpe, Fujimori agrupó a la organización Nueva Mayoría para competir en las elecciones legislativas. Con el presidente como su líder indiscutible, el movimiento pretendía que aquellos candidatos que resultaran vencedores apoyaran de manera incondicional las propuestas de Fujimori en el Congreso.[36] Asimismo, Fujimori emprendió también una reestructuración radical del poder ejecutivo. Lo más significativo fue la creación del Ministerio de la Presidencia, que se volvió un verdadero mamut de la administración pública peruana. Para 1998, este ministerio —que se convirtió en el centro desde el cual el presidente puso en marcha una serie de programas populistas— controlaba más del 20 por ciento del presupuesto público del país.[37] Por otra parte, sin ser tan llamativo como el Ministerio de la Presidencia, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) adquirió poderes sin precedentes en la historia de Perú. El SIN era encabezado por Vladimiro Montesinos —antiguo miembro del ejército que

---

33 MRE/RES. 1/92; en Unidad para la Promoción de la Democracia 1996, Anexo 1.
34 García Calderón 2001, 48; Levitsky 1999, 81.
35 Degregori 2001, 47.
36 Roberts 1995, 100.
37 Atwood 2001, 167; Weyland 1996.

en 1976 había sido condenado por vender secretos militares peruanos a Estados Unidos—, quien en su calidad de "asesor jurídico" del presidente volvió del SIN una operación gubernamental masiva, la cual contaba con miles de agentes y una miríada de objetivos.[38]

Las elecciones para el Congreso Constituyente se llevaron a cabo en noviembre de 1992, tomándose el país completo como un solo distrito electoral de 80 representantes. Dos meses antes de las elecciones fue arrestado Abimael Guzmán, el líder de Sendero Luminoso. La captura del líder terrorista fue una gran victoria política para Fujimori; para la mayoría de los peruanos, su captura validó las maniobras extraordinarias tomadas por el presidente cinco meses atrás. Así, no sorprendió que Nueva Mayoría/Cambio 90 le otorgara a Fujimori la mayoría en el nuevo órgano legislativo, logrando 44 de los 80 escaños disponibles. Como resultado de los compromisos que Fujimori había adquirido con la OEA, su gobierno solicitó a la organización regional el envío de una misión de observadores al primer proceso electoral que se realizaría después del golpe. La OEA accedió y envió a Perú una misión integrada por 228 miembros bajo la dirección del Secretario General Baena Soares.

Los opositores de Fujimori no recibieron con mucho agrado la participación de la OEA. Sin embargo, su desconfianza u oposición no se basaba en cuestiones de soberanía. Como afirmara Rafael Roncagliolo, secretario general de Transparencia, "la oposición siempre pidió que hubiera observación internacional", a lo que el gobierno no se opuso; eso se debía principalmente a que "en la conferencia de la OEA en las Bahamas Fujimori va a dar satisfacciones, y entonces va a hacer compromisos que él necesitaba que fueran bendecidos por la OEA".[39] La desconfianza se basaba en que se veía a la OEA como un cómplice de la administración de Fujimori. Como explica César Landa, especialista en derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y director de Transparencia,

> Baena Soares jugó un papel más bien, para mucha gente [fuera del gobierno], distante, de no querer recibir o no querer ver muchas de las denuncias que se formulaban. Claro, después del golpe del 92 el poder estaba totalmente concentrado, entonces [era complicado] tener pruebas suficientes para poder hacer una denuncia… La OEA solicitaba evidencias… [Era muy difícil, además, pero] precisamente ésa era la tarea de investigación que tenían [los observadores de la OEA].[40]

---

38 Atwood 2001, 171; García Calderón 2001, 48.
39 Entrevista con Rafael Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
40 Entrevista con César Landa, Lima, 16 de octubre de 2001.

Según Landa, la presencia de Baena Soares en 1992 constituyó, si no un respaldo explícito al régimen, al menos sí "un compás de salida" para la crisis de legitimidad de Fujimori.[41] El informe de la OEA indicó que "el proceso electoral para el CCD se cumplió en términos generales de una manera satisfactoria… [y que] constituyó entonces un importante paso en el proceso de regreso a la plena institucionalidad democrática en el Perú".[42]

La Constitución de 1979 se restableció en enero de 1993 y el CCD declaró a Fujimori Jefe Constitucional del Estado. Más allá de este retorno a la normalidad, los legisladores electos propusieron redactar un nuevo texto constitucional, que terminaron en julio de 1993. La nueva ley fundamental abolió una de las dos cámaras del Congreso, convirtió a todo el país en un gran distrito de 120 escaños, introdujo la pena de muerte para terroristas condenados y aumentó los poderes del presidente. Además, la Constitución de 1993 contenía lo que parecía ser una enmienda *ad hominem*: permitió la reelección inmediata del presidente titular para un mandato adicional; el primer proceso electoral al que se aplicó este cambio tuvo lugar en 1995.

De manera interesante, a pesar de que parecía que Fujimori ejercía un control sin restricciones de la esfera política, cuando la nueva constitución se sometió a referendo el 31 de octubre de 1993 ésta fue aprobada por un estrecho margen: sólo 52 por ciento del electorado votó a favor. Una vez más una misión de la OEA —dirigida otra vez por Baena Soares— observó el desarrollo del proceso de votación —y una vez más la oposición se mostró muy insatisfecha con el papel de la organización regional.

El referendo fue el tercer proceso electoral observado por la OEA en Perú desde el autogolpe —el segundo habían sido las elecciones municipales de enero de 1993. Sin embargo, a pesar de que el equipo de Baena Soares realizó algunas observaciones críticas con respecto al referendo,[43] la oposición seguía mostrándose escéptica en cuanto a la contribución de la organización regional en la redemocratización del país. Según el informe de la OEA,

> el Referéndum se llevó a cabo en forma aceptable y, en general, existieron las garantías suficientes para la libre expresión de la voluntad política de los ciudadanos… cabe mencionar la necesaria preocupación por la ocurrencia de estas restricciones [a las garantías individuales y electorales]

---

41 Ibíd.

42 Unidad para la Promoción de la Democracia 1996, 36-7.

43 Baena Soares también había encabezado la misión para observar las elecciones municipales.

que no se presentaron en igual número durante los dos procesos electorales que la Organización observara anteriormente en el Perú.[44]

A pesar del estrecho margen con el que se aprobó la nueva constitución, Fujimori consiguió, cuatro años después de su elección, el objetivo de difundir una profunda desconfianza en las instituciones políticas peruanas. Así, antes de 1994 el 86 por ciento de la población se asumía como políticamente independiente. No resultó sorpresivo entonces que en las elecciones del 9 de abril de 1995 el electorado mostrara una amplia preferencia por candidatos "independientes" —incluyendo al presidente—, los cuales obtuvieron en conjunto más del 90 por ciento del total de los votos. Fujimori fue reelecto con el 64 por ciento de los votos —el porcentaje más elevado obtenido por un presidente desde 1950—, evitando así una segunda vuelta.[45] Fue revelador el hecho de que la oposición eligiera como su candidato a Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de la ONU y, principalmente, un político "no-tradicional". Postulado por la coalición Unión por el Perú (UPP), el diplomático obtuvo el 22.8 por ciento de los votos y 17 representantes de la UPP fueron elegidos para el Congreso. Sin embargo, ante la carencia de un programa o partido que aglutinara a la variedad de personalidades que la componían, la coalición terminó por disolverse.[46] Después de la elección, al no conseguir el porcentaje mínimo de votos para conservar su registro (5 por ciento), terminarían por desaparecer el APRA, Acción Popular y la coalición Izquierda Unida.[47] El éxito de la cruzada "antipolítica" de Fujimori fue incuestionable.[48]

Además, la organización electoral de Fujimori, Nueva Mayoría, obtuvo 67 de los 120 escaños en el Congreso unicameral.[49] La batalla frontal de Fujimori contra los grupos terroristas, sus acertadas políticas antiinflacionarias (que disminuyeron la inflación a alrededor del 10 por ciento en 1994) y un crecimiento económico de 12.5 por ciento en 1994 —el más alto del mundo en ese año— indudablemente contribuyeron a la victoria de Fujimori y de sus aliados.[50]

Como era de esperarse, las elecciones del 95 fueron de nuevo observadas por la OEA. En esta ocasión, a diferencia de ejercicios anteriores a los cuales había

---

44 Unidad para la Promoción de la Democracia 1996, 71.
45 Degregori 2001, 80.
46 Ibíd., 55.
47 Roberts 1995, 101.
48 Degregori 2001, 35.
49 Cameron 1998, 129.
50 Tasa de inflación en Roberts 1995, 97.

arribado con un mes de anticipación, la misión llegó a Perú dos meses antes de la votación. La misión era pequeña, contando con 70 observadores el día de la elección. Sin embargo, ésta trabajó de manera conjunta con 46 observadores de ONG domésticas —entre ellas Transparencia— y coordinó sus actividades con el NDI.[51] Dadas las experiencias previas de observación de la OEA en el país andino desde el autogolpe, no sorprende que para la mayor parte de la oposición (APRA, Acción Popular, UPP) su presencia no haya sido grata. La razón tenía que ver nuevamente con la desconfianza depositada en la organización regional. La falta de confianza era tal que algunos de los candidatos opositores llegaron a solicitar a Fujimori —sin conseguirlo— el retiro de la misión de la OEA.[52] Para la oposición, específicamente debido a que la organización no emitió declaraciones explícitas con respecto a las fallas en los anteriores procesos electorales, la OEA no era un agente imparcial.[53]

La experiencia de 1995 resultó ser, hasta cierto punto, diferente. Según la opinión de observadores independientes, la misión de la OEA —esta vez dirigida por Santiago Murray— realizó un trabajo aceptable. Según Landa, de Transparencia, la posición que Murray asumió en 1995 fue menos autocomplaciente que la de Baena Soares en 1992 y 1993.[54] Sin embargo, la posición de Fujimori se encontraba fortalecida por la legitimidad interna con la que contaba, lo que pudo haber facilitado la tarea de Murray. Como comenta Landa, la presencia de Murray "permitió, gracias al escenario interno que se estaba consolidando, que las elecciones no tuvieran mayor contratiempo que las denuncias que hubieron [de la oposición], que en todo caso no alteraban los resultados".[55] De manera similar, Roncagliolo observó que "hubo un gran descontento con Murray entre la oposición. Nosotros también estábamos descontentos pero con la única diferencia que nosotros no achacábamos eso a la persona de Murray, sino a la manera como funcionan las misiones de la OEA". Roncagliolo abunda al respecto:

> nosotros no estábamos descontentos con Murray, yo personalmente no estoy descontento con Murray. Yo estoy descontento con la OEA, porque los informes de Murray pasaban y los corregía el Secretario General [César Gaviria] y los tenía que discutir con Beatriz Ramacciotti [represen-

---

51 Unidad para la Promoción de la Democracia 1997, xi, 28.
52 Entrevista con Santiago Murray, Washington, D.C., 6 de diciembre de 2001.
53 Unidad para la Promoción de la Democracia 1997, 14.
54 Entrevista con Landa, Lima, 16 de octubre de 2001.
55 Ibíd.

> tante de Perú ante la OEA]... Nuestra objeción era que si [el encargado de la misión] era un funcionario [de la oficina del Secretario General], no tenía autonomía.[56]

Roncagliolo señala que la OEA cumplió con su "papel tradicional" al no emitir comunicados, limitándose a presentar un informe al final del proceso.[57]

Sin embargo, en contraste con los informes anteriores, el correspondiente al proceso electoral de 1995 fue más prudente. Aunque señala que el proceso electoral tuvo lugar en una "atmósfera de tranquilidad", no se refiere al mismo como un gran ejercicio de la práctica democrática o algo parecido. Por otra parte, señala varios problemas de menor importancia que se presentaron durante la campaña y en el día de la elección, entre ellos el uso de recursos estatales en la campaña de Fujimori y la manera en la que se distribuyó el material electoral.[58] Pero como indica el informe, las dificultades presentes el día de la elección "no constituyeron un factor generalizado que hubiese podido comprometer el desarrollo final del proceso [electoral]".[59] Al respecto, como el mismo informe señala, fue fundamental el papel que desempeñó el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la mayor autoridad electoral. Como observó la misión de la *Latin American Studies Association*, en 1995 todavía existía "confianza en la autonomía e integridad" del JNE.[60]

Las elecciones de 1995 también fueron observadas por peruanos. En respuesta al colapso de su sistema partidista, en 1994 un grupo de personalidades creó Transparencia.[61] Sus propósitos, como recuerda Roncagliolo, eran dos: "primero, observar las elecciones del 95... Segundo, que es muy importante para nosotros, desarrollar una cultura democrática, que es un trabajo permanente... En 1994 había una especie de... conciencia [colectiva] de que había que hacer algo así".[62] Transparencia estuvo de acuerdo con la misión de la OEA en que el proceso electoral de 1995 fue limpio y en que el JNE desempeñó un papel decente.[63] A final de cuentas, como plantea Martín Tanaka del Instituto de Estu-

---

56 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
57 Ibíd.
58 Unidad para la Promoción de la Democracia 1997, 28-9.
59 Ibíd., 28.
60 Citado en Youngers 2000, 54.
61 Washington Office on Latin America y George Washington University 2000, 15.
62 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
63 Ibíd.

dios Peruanos, "la elección del 95 dio un triunfo abrumador a Fujimori", por lo que no hubo mucho qué objetar a pesar de los problemas que se presentaron.[64]

El segundo mandato de Fujimori fue muy distinto al primero. Cinco años de anti-política, de terapia de choque y, principalmente, de un gobierno autoritario, transformaron la economía política peruana. No obstante, una característica parecía perdurar. Las políticas radicales de Fujimori dejaron de producir milagros en el frente económico. Mientras que en el periodo 1993-1995 el PIB creció en promedio 8 por ciento anual, durante 1996-2000 el crecimiento se redujo a un promedio de 3 por ciento.[65] Así, la problemática económica parecía ser algo recurrente. En contraste, para 1995 parecía estar resuelto el asunto de las organizaciones terroristas. Paradójicamente, sin embargo, la eficacia del autoritarismo de Fujimori en ese sentido parecía minar la declarada indispensabilidad de su gobierno. Como era de esperarse, el índice de aprobación del presidente cayó de manera drástica durante su segundo mandato. Mientras que en el período 1991-1996 la aprobación presidencial se situaba alrededor del 65 por ciento, entre 1996-1998 disminuyó a 38 por ciento.[66]

Irónicamente, el resurgimiento de la supuestamente resuelta amenaza terrorista impulsó de nuevo la popularidad de Fujimori. El 17 de diciembre de 1996, mientras se llevaba a cabo una recepción, un comando del MRTA tomó la casa del embajador japonés. La popularidad del presidente aumentó de manera inmediata después del accidente y la seguridad pasó de nuevo a ser la principal preocupación pública.[67] El grupo terrorista, como observara Maxwell Cameron, "puso en manos de Fujimori una excelente oportunidad".[68] Cuatro meses más tarde, el 22 de abril de 1997, el ejército irrumpió en la casa del embajador rescatando a los rehenes. Como resultado de esta crisis, la popularidad del presidente aumentó entre 6 y 12 puntos porcentuales.[69]

Para ese entonces, el esquema a través del cual Fujimori pretendía postularse como candidato para un tercer mandato ya estaba avanzado. El 23 de agosto de 1996, el Congreso aprobó la Ley de Interpretación Auténtica del Artículo 112 de la Constitución de 1993, lo que abría las puertas para que Fujimori consi-

---

64 Entrevista con Martín Tanaka, Lima, 17 de octubre de 2001.
65 Cotler y Grompone 2000, 44-5.
66 Ibíd., 47-8.
67 Degregori 2001, 86.
68 Cameron 1998, 128.
69 Degregori 2001, 86.

guiera su objetivo.[70] La nueva ley señalaba que debido a que el primer mandato presidencial de Fujimori no había estado regulado por la Constitución de 1993, éste era elegible para otro mandato de cinco años. Sin embargo, el Tribunal Constitucional emitió una opinión señalando que la nueva ley "no era aplicable" a Fujimori. Como consecuencia, los tres miembros (de siete) que apoyaron esa resolución fueron removidos por el Congreso.

El resultado más notable de esa maniobra gubernamental fue que por primera vez, desde la llegada de Fujimori al poder, se suscitaron protestas populares masivas, las cuales aglutinaron a estudiantes, trabajadores y partidos políticos.[71] Además, a finales de 1996 una organización cívica llamada Foro Democrático decidió enfrentar a Fujimori en su propio territorio: recaudó más de un millón y medio de firmas (más del 10 por ciento de votantes registrados requerido) para llevar el asunto a un referendo nacional. El Congreso intervino a favor del presidente una vez más, en esta ocasión aprobando una ley donde se estipulaba que además del porcentaje de las firmas establecidas por la Constitución de 1993, la iniciativa del referendo debía contar con el apoyo de 48 miembros del Congreso. Obviamente, el gobierno se cercioró de que la iniciativa no consiguiera tales votos.[72]

De esta forma, se volvía evidente la reducción de los derechos civiles y políticos del pueblo peruano bajo el régimen de Fujimori. Además del incremento de la presencia de sus servicios de inteligencia, el gobierno ejercía un control excesivo sobre los medios de comunicación masiva, especialmente de los electrónicos. Así, por ejemplo, en septiembre de 1997 el gobierno decidió emprenderla contra uno de los pocos distribuidores independientes de TV: Frecuencia Latina. Después de despojar a su propietario de origen israelí, Baruch Ivcher, de su nacionalidad peruana, a través de los tribunales el gobierno logró transferir la estación a los accionistas minoritarios, los cuales tenían estrechos vínculos con Montesinos.[73] De manera similar, el gobierno creó y/o cooptó ocho tabloides ("prensa chicha") que no sólo apoyaban de manera constante las medidas gubernamentales, sino que también difamaban a la oposición.

En el contexto de esta deteriorada situación, el 11 de octubre de 1998 se efectuaron elecciones municipales. Fiel a su práctica de crear "partidos desecha-

---

70 Ibíd., 82.
71 Ibíd., 89.
72 Ibíd., 89.
73 García Calderón 2001, 50.

bles" (según Steven Levitsky), Fujimori formó ese año la organización Vamos Vecino. Pocos meses después de su creación, surgieron en todo el país los nuevos comités de la organización. Como observa Degregori, "nunca un partido peruano cubrió tan tupidamente el territorio nacional ni tuvo tantos recursos para hacerlo".[74] Haciendo un amplio uso de los recursos estatales, Vamos Vecino funcionó razonablemente bien a nivel nacional: obtuvo el 25.2 por ciento de los votos, quedando en segundo lugar atrás del recién formado frente electoral Somos Perú, que recibió el 29.2 por ciento del sufragio.[75]

Como ya era una costumbre durante el régimen de Fujimori, la OEA observó —por quinta vez y con Santiago Murray de nuevo al frente de la misión— el proceso electoral de 1998. Además de un viaje preliminar a Lima llevado a cabo del 22 al 25 de septiembre, la misión trabajó en Perú del 1 al 13 de octubre. Fue una misión de tamaño medio, integrada por 30 observadores de 18 Estados miembros.[76] Como en ocasiones anteriores, la valoración de la delegación de la OEA fue bastante positiva. Como planteara Murray en una declaración de prensa el día de la elección, "estas elecciones constituyen un caso político de importancia única… [debido al] estricto cumplimiento de deberes y responsabilidades de naturaleza cívica, política y pública que corresponden, respectivamente, a los diferentes actores en todo el proceso electoral".[77] De manera más concreta, el informe final de la misión indicó que "teniendo en cuenta la complejidad de las elecciones, realizadas simultáneamente en 194 provincias y en 1,618 distritos, el proceso electoral obedeció en lo general a las disposiciones que rigen su organización y conducta".[78] Sin embargo, el informe de nuevo observó algunos problemas de menor importancia. Como planteara Murray, "el proceso electoral peruano se ha estado desarrollando claramente de manera favorable, y por tanto es importante considerar la posibilidad de tomar medidas para evitar algunos de los problemas observados en las elecciones del 11 de octubre de 1998".[79] Entre estos problemas se encontraban el entrenamiento de los supervisores de los puntos de votación, los programas de educación para la participación ciudadana y el entrenamiento de los supervisores de los partidos para "consolidar

---

74 Degregori 2001, 95.
75 Ibíd., 95.
76 Unidad para la Promoción de la Democracia 1999, ix, 11.
77 Ibíd: Apéndice IV.
78 Unidad para la Promoción de la Democracia 1999, 46.
79 Ibíd., 48.

el papel de los partidos como canales de las demandas de la sociedad".[80] Para ese entonces, la constante presencia del organismo regional en el país andino había aumentado la sensibilidad hacia sus actividades de observación y había generado una estrecha relación entre algunos de sus miembros y observadores electorales en Lima y en Washington.

De manera interesante, el informe final de la OEA sobre la elección de 1998 menciona que Transparencia contó con más de 10,000 observadores y plantea que el esfuerzo de observación llevado a cabo por la ONG "fue muy significativo".[81] De hecho, ambos grupos ya habían establecido una relación estrecha desde antes de 1998. Como observara Roncagliolo, "tuvimos [Transparencia] una especie de idilio con la OEA. Yo recuerdo que en el 98 Murray y yo, por invitación de él, nos pasamos todo el día juntos, cubriendo todos los locales, entonces siempre aparecía la OEA con Transparencia, en todas las declaraciones, en todo. Hubo irregularidades y las señalamos".[82] Es evidente que en 1998 se consolidó una TAN de OIE.

IV. Rumbo a las elecciones del año 2000

Con el antecedente de la ley de la "interpretación auténtica" y las elecciones municipales de 1998 certificadas por la OEA, comenzó la campaña de Fujimori rumbo a un tercer mandato presidencial. Para jactarse de su compromiso con la democracia, Fujimori firmó ese mismo año el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, por medio del cual los cinco presidentes andinos comprometieron a sus países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) a una forma democrática de gobierno —de hecho, la instrucción que se dio a los respectivos ministros del exterior fue que se redactara un protocolo utilizando como modelo la Resolución 1080 de la OEA. Sin embargo, ese noble acto estuvo acompañado por uno más prosaico. En 1999, Fujimori aumentó de manera sustancial el gasto público, sobrepasando tanto los límites de gasto de la "prudencia fiscal" establecidos por el Congreso, como los niveles de gasto acordados con el Fondo Monetario Internacional.[83]

---

80 Ibíd., 48.
81 Ibíd., x, 47.
82 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
83 Cotler y Grompone 2000, 50.

Respaldado por la alianza Perú 2000, la cual aglutinaba a las organizaciones Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino y el Frente Independiente Nacional Perú 2000, Fujimori presentó de manera oficial su candidatura el 27 de diciembre de 1999.[84] Es interesante notar que después de 10 años en el poder Fujimori no haya establecido una organización política más permanente. Una de las razones de esta carencia podría ser su discurso anti-político. Sin embargo, una razón más importante pudo haber sido el control autocrático que siempre ejerció sobre sus "partidos disponibles". Así, por ejemplo, Fujimori solía apoyarse en grupos focales para decidir quiénes debían ser los candidatos de sus grupos de apoyo.[85] Además, como señalara Levitsky, Fujimori se basaba "en intereses personalistas y proyectos de gasto periódico" para aumentar su popularidad.[86] No es de sorprender que el enorme Ministerio de la Presidencia, creado sólo algunos años antes, se convirtiera en su principal maquinaria electoral.

El uso de los recursos del Estado para apoyar la candidatura de Fujimori aumentó en el año 2000.[87] Pero no fue únicamente al gasto y a las medidas clientelistas a lo que recurrió. Al momento de su tercera campaña presidencial, Fujimori había logrado también un control casi absoluto de los medios de comunicación y de la Judicatura. De acuerdo con un estudio realizado por Transparencia, el presidente-candidato recibió en promedio 112 minutos semanales de las estaciones de TV, mientras que los otros ocho candidatos presidenciales recibieron en conjunto sólo 49.[88] Asimismo, muchos jueces —incluyendo algunos del Tribunal Supremo— fueron atrapados por el esquema de corrupción desarrollado por Fujimori y Montesinos. [89] De esa manera, por ejemplo, después de que el diario El Comercio revelara la falsificación de cerca de un millón de firmas necesarias para registrar la candidatura de Fujimori, el JNE dictaminó, sin una investigación rigurosa de por medio, que el problema no afectaba su nominación.[90] Además, el desdén del presidente hacia las libertades civiles no se limitó a

---

84 El Frente Independiente perdería luego la certificación como miembro de Perú 2000 debido a un escándalo de falsificación de firmas (más sobre el tema enseguida).
85 Mainwaring 1998, 78.
86 Levitsky 1999, 82.
87 Cotler y Grompone 2000, 125-37.
88 García Calderón 2001, 52.
89 Levitsky y Way 2002, 56.
90 Cotler y Grompone 2000, 54.

su país. En julio 1999 su gobierno anunció que ya no reconocería la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[91]

Fue éste el contexto en el que tuvieron lugar las elecciones peruanas del año 2000 —y en el que el monitoreo por observadores domésticos e internacionales adquirió una importancia sin precedente. Como ya he señalado, Transparencia había sido creada seis años antes con el fin de observar las elecciones de 1995. De manera interesante, no obstante, la TAN de la OIE desempeñó un papel importante en la aparición de la primera organización nacional de observación en Perú. Como observara Rafael Roncagliolo, su secretario general, "sabíamos de la experiencia filipina, del gran frente [del Comando por el No] en Chile… de México, Alianza Cívica".[92] Transparencia también estableció contactos con el NDI y con otras organizaciones estadounidenses. Como recuerda Roncagliolo, al principio "ni siquiera sabíamos que existía el NDI. Nosotros queríamos traer a gente de Alianza Cívica, de Participa [de Chile]". Al final, los fundadores de Transparencia terminaron por entrar en contacto con el NDI, organización que desempeñó un papel instrumental al ayudarlos a llevar activistas de otros países a Perú.[93]

Transparencia se convirtió en un jugador importante en el proceso electoral de 2000. Para la organización, lo que estaba en juego en esas elecciones era nada menos que el retorno del país a un régimen democrático.[94] Por lo tanto, su trabajo comenzó temprano. En agosto de 1999 Transparencia anunció que realizaría un examen del muy cuestionado registro electoral. Cuatro meses después firmó un acuerdo con El Comercio para realizar el proyecto en conjunto. El informe se presentó el 1° de marzo de 2000.[95] Como era de esperarse, el proyecto de revisión descubrió varias deficiencias, tales como el registro de personas ya fallecidas e información caduca. Así, el informe evaluó el registro como "obsoleto", sugiriendo varias medidas para corregir sus defectos.[96] Gracias a estas observaciones, así como a otras posiciones críticas, Transparencia se convirtió rápidamente en una organización *non grata* para el régimen. Como seña-

---

91 Fujimori tomó esta decisión cuando la Corte estaba a punto de dictaminar con respecto a la confiscación del Canal 2 de televisión (Frecuencia Latina), y luego de que ésta hubiera sentenciado que algunos ciudadanos chilenos que habían sido acusados de traición a la patria debían ser juzgados por tribunales civiles. Cotler y Grompone 2000, 55-6.

92 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

93 Ibíd.

94 Entrevista con Landa, Lima, 16 de octubre de 2001.

95 Transparencia 2000.

96 Ibíd., 63.

lara Landa, Fujimori estaba dispuesto a hacer concesiones a los observadores extranjeros, "no a los nacionales, sino a los internacionales porque, finalmente, los nacionales son para él un problema interno, el conflicto [que él percibía] del gobierno con la oposición… [Aunque] la labor de observación no es ni a favor de uno ni a favor de otro".[97] No es de sorprender que la prensa chicha incluyera a la organización cívica entre sus objetivos. El 11 de abril, por ejemplo, el diario Expreso planteó que "Transparencia, de un modo tendencioso, infló sus denuncias para enturbiar un proceso [electoral] absolutamente limpio".[98]

Sin embargo, la estrecha relación de Transparencia con el NDI/CC y la OEA le proporcionó cierta protección contra los ataques gubernamentales. A solicitud de Transparencia, el gobierno acordó enviar una invitación al CC —que a su vez había anunciado que iría a Perú aunque no fuese invitado.[99] Así, en el momento en el que la misión conjunta del NDI/CC llegó a Perú para una valoración preelectoral, Transparencia ya había comenzado a hacer observaciones desfavorables referentes a la imparcialidad del proceso. No obstante, la misión del NDI/CC se unió poco después a Transparencia en la publicación de informes críticos. En su primer informe, con fecha del 3 de diciembre de 1999, la misión del NDI/CC observó que el marco institucional y el ambiente preelectoral tenían defectos que requerían "esfuerzos concertados y sostenidos" para que el proceso electoral de abril de 2000 cumpliera con los estándares internacionales. En el informe también se hicieron observaciones críticas sobre la falta de un acceso equitativo a los medios de comunicación —y la parcialidad mostrada por estos—, sobre el hostigamiento a los candidatos y a los observadores domésticos, sobre el mal uso de los recursos estatales, sobre la Judicatura peruana y sobre la administración de las elecciones.[100]

La administración Fujimori prestó mucha atención a las observaciones de la misión conjunta. Como planteara Patrick Merloe, Asociado Principal y Director de Programas sobre Procesos Electorales y Políticos del NDI y miembro de la primera delegación, "fuimos aceptados plenamente por el gobierno y las autoridades electorales; no existe ninguna duda sobre nuestra bienvenida al país… El gobierno decidió involucrarse y así se acercaron a nosotros, tuvieron reuniones aquí en Washington, tomaron nuestras recomendaciones y emitieron una

---

97 Entrevista con Landa, Lima, 16 de octubre de 2001.
98 En *Expreso*, 18 de mayo, citado en *Caretas* 1621, 2 de junio de 2000, 52.
99 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
100 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 11-2.

respuesta recomendación por recomendación".[101] La cooperación del gobierno con el NDI/CC contrasta con su actitud hacia los observadores domésticos y hacia Transparencia en particular. Según Roncagliolo, la estrategia del gobierno consistía en "aislar" a Transparencia de los observadores extranjeros debido a que en su opinión "éramos los malos de la película".[102] El relato de Roncagliolo parece dar en el blanco. Como recuerda Merloe, "Bustamante [Primer Ministro] vino de visita en diciembre, poco después de la delegación, entablando una conversación… atacando la credibilidad de Transparencia". De hecho, Merloe está de acuerdo en que el gobierno intentó mantener a la misión conjunta separada de Transparencia.[103]

Así, la misión conjunta regresó a Perú en febrero notando que, lejos de mejorar, el ambiente preelectoral había empeorado. Aun así, la administración de Fujimori continuó prestando atención, al menos de manera formal, a los consejos de la delegación. Después de que el segundo informe señalara que "el proceso electoral sigue estando afectado por serios problemas y… que en muchos sentidos las condiciones han empeorado desde que la primera delegación publicó su informe a principios de diciembre de 1999" —y de que se hicieran siete recomendaciones específicas—, el gobierno peruano estableció una "línea directa" para recibir las diferentes quejas sobre la elección y nombró fiscales para cada región electoral.[104]

Indudablemente, el carácter semioficial de la misión conjunta tuvo mucho que ver con la influencia que llegó a tener. Así, por ejemplo, el Departamento de Estado publicó el 11 de febrero un comunicado de prensa titulado "Resultados de la investigación del NDI/Centro Carter sobre el proceso electoral peruano". En él se establece que "el gobierno de Estados Unidos da la bienvenida y en lo esencial está de acuerdo con las recomendaciones publicadas hoy por el *National Democratic Institute* y el Centro Carter sobre las condiciones preelectorales en Perú".[105] Once días más tarde, el Primer Ministro de Perú, Alberto Bustamante, envió una carta al presidente del NDI, Kenneth Wollack, donde le agradecía el haberse reunido con él en su reciente viaje a Washington, y donde agradecía a título personal y en nombre de su gobierno "las recientes recomendaciones del NDI/Centro Carter con el objetivo de mejorar el proceso". Además, el Primer

---

101 Entrevista con Patrick Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
102 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
103 Entrevista con Merloe, Washington, 7 de diciembre de 2001.
104 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 19.
105 Ibíd.

Ministro se comprometió personalmente a "actuar rápidamente para resolver los problemas señalados" en el informe de la última delegación.[106] Una semana más tarde, el embajador de Perú en Washington, Alfonso Rivero, envió otra carta a Wollack señalando que "después del informe de la primera delegación del NDI/Centro Carter, el gobierno actuó de manera rápida" con el fin de atender sus recomendaciones.[107]

Sin embargo, las medidas tomadas por el régimen de Fujimori fueron marginales y no llegaron a mejorar ni el ambiente ni las condiciones preelectorales. Por consiguiente, el 9 de marzo la administración de Bill Clinton publicó otro comunicado de prensa en donde hacía un llamado al gobierno peruano para que continuara "la cooperación con el NDI/Centro Carter, la OEA" y otras organizaciones internacionales y domésticas.[108] Pero la influencia de la misión del NDI/CC no se limitaba al gobierno de Estados Unidos. Como recuerda Merloe, los comentarios críticos de la misión sobre el proceso electoral peruano "ayudaron a dar forma a la actitud de varios gobiernos, no sólo a la de Estados Unidos… El gobierno canadiense también hizo algunas declaraciones bastante similares y trabajamos muy de cerca con la delegación de embajadores europeos… La decisión de la Unión Europea de enviar una delegación se basó en nuestra recomendación de que debían hacerlo".[109]

A pesar de la atención internacional que se estaba prestando al proceso electoral peruano, el gobierno no realizó esfuerzos significativos por mejorar la situación. Por lo tanto, en su informe del 14 de marzo la misión del NDI/CC observó que "el daño causado a la integridad del proceso electoral es irreparable", señalando también que "algunas mejoras pueden y deben hacerse", por lo que emitió 11 recomendaciones. Lo extremadamente crítico de este tercer informe pareció ser demasiado para Fujimori. Por consiguiente, Francisco Tudela, ex ministro de Relaciones Exteriores de Fujimori y su compañero de fórmula en la contienda electoral de 2000, explotó, declarando el 18 de marzo que "el Centro Carter no representa al gobierno de los EEUU, ni a sus ciudadanos, ni a la OEA, ni a la ONU… Entonces, ¡que me digan a quién diablos representa!".[110] Así, el gobierno comenzó a distanciarse de la misión conjunta. De ese modo,

---

106 Ibíd.
107 Ibíd.: Apéndice 3.
108 Ibíd.: Apéndice 2.
109 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
110 Citado en Degregori 2001, 321.

por ejemplo, cuando a finales de marzo Wollack visitó Lima, varios funcionarios del gobierno rechazaron reunirse con él. Como planteara el semanario Caretas, "parece que el gobierno ya se dio cuenta que sus esfuerzos para convencer a los observadores internacionales no tienen posibilidades de éxito… La nueva táctica consiste en seguir… sólo el mínimo indispensable de formalidades… Es por eso que el Premier Alberto Bustamante recibió el lunes a la Misión Carter–NDI. Ése es el mínimo indispensable".[111] Y después de que la administración Clinton apoyara una vez más el informe de la ONG, el embajador peruano en Washington expresó su desacuerdo con la declaración del gobierno estadounidense.[112]

El apoyo de Estados Unidos a la misión del NDI/CC también le otorgó protección a Transparencia, la cual trabajó de manera estrecha con la delegación conjunta. Como señala el informe final de las organizaciones estadounidenses, "el NDI y el Centro Carter están particularmente agradecidos por el compromiso de Transparencia de servir como coordinador informal entre los supervisores peruanos e internacionales de la elección".[113] El informe también observó que "el sostenido nivel de cooperación entre los observadores peruanos e internacionales representó un modelo del tipo de observación de elecciones por el que el NDI y el CC abogan en todo el mundo. A lo largo del proceso electoral la misión del NDI/CC y Transparencia se ayudaron mutuamente".[114] Transparencia también contó con otra cobertura política importante: la proporcionada por la misión de la OEA. Las tres misiones se convirtieron en un sólido triángulo difícil de romper para el gobierno peruano. Pero era más que eso. El propio carácter de la participación de la OEA en Perú en el 2000 estuvo muy influido por Transparencia y por la misión del NDI/CC.

Desde mediados de 1999, Transparencia comenzó a presionar al gobierno y al JNE para que invitara a observadores extranjeros a las elecciones generales del 2000. El grupo de proporcionó al gobierno una lista de cerca de 50 organizaciones de observación extranjeras.[115] Pero el caso de la OEA era especial. Fujimori quería que la organización regional enviara una misión, probablemente pensando, como dijera un miembro de la misión conjunta del NDI/CC que solicitó permanecer en el anonimato, que la OEA era una organización que "no hacía nada". Precisamente en eso radicaba la amplia oposición, tanto en Lima como en

---

111 *Caretas* 1611, 24 de marzo de 2000, 12.
112 *Caretas* 1613, 7 de abril de 2000, 31.
113 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000.
114 Ibíd., 2.
115 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

Washington, a que la OEA enviase otra misión a Perú.[116] Como recuerda Roncagliolo, "en Washington había mucha polémica sobre si debía haber misión de la OEA o no… la presión de que hubiera misión era del gobierno, no de la oposición. Porque la oposición no confiaba en la OEA".[117]

Así, el NDI y Transparencia se involucraron en la negociación para la presencia de una misión de la OEA en Perú. Según Merloe, "el NDI fue puesto en una situación bastante incómoda, con varios tomadores de decisiones y responsables de políticas dirigiéndose a nosotros y preguntando '¿Debería estar aquí la OEA? ¿Debería no estar aquí la OEA?' y nuestra opinión era que la OEA debía estar ahí, debía ser contundente y creíble, y esto y lo otro. Así que… presionamos para que estuviera presente".[118] Después de la intervención de Luis Lauredo, embajador de Estados Unidos ante la OEA, y de Roger Noriega, jefe del equipo personal internacional del Senador Jesse Helms, se llegó al acuerdo de que Estados Unidos apoyaría el envío de una misión de la OEA si ésta contaba con ciertas características, la principal de las cuales era que su jefe principal debía ser un líder de alto nivel de la organización intergubernamental. Otros requisitos incluidos eran que llegara a Perú con suficiente tiempo de antelación a las elecciones, que emitiera reportes durante el proceso y que coordinara su trabajo con observadores domésticos, como Transparencia.[119]

La lista de requisitos establecidos por el gobierno de Estados Unidos fue consultada con el NDI y con Transparencia. Como recuerda Roncagliolo,

> hubo dos negociaciones con la OEA… una negociación oficial y… una negociación paralela, informal… Con Gaviria hablábamos algunas veces, pero sobre todo nosotros negociábamos directamente con los embajadores, con Lauredo, con los canadienses. Había una negociación nuestra muy intensa, y después de la oposición peruana también. Pero la oposición peruana no entra a negociar la venida de la misión [de la OEA]; nosotros sí participamos con negociaciones, todas informales, con gente también de la UPD de la OEA, y además nosotros teníamos una relación fluida con Santiago Murray. [120]

---

116 De forma interesante, el gobierno no parece haber invitado a la ONU a observar las elecciones, a pesar de la solicitud explícita del JNE de que lo hiciera. Entrevista con Ramiro Valdivia Cano, Magistrado del JNE, Lima, 15 de octubre de 2001.

117 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

118 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

119 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001, y con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001. Véase también *El Comercio*, 1 de junio de 2000, A4.

120 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

De ese modo, Linda Frey, funcionaria del programa del NDI, recuerda una visita de Roncagliolo y otros miembros de Transparencia a principios de febrero de 2000 en la cual "vinieron [a Washington] y nosotros, de alguna manera, fungimos como sus anfitriones y organizamos una serie de reuniones… Fuimos juntos a estas reuniones con Roger Noriega y con Luis Lauredo, y algunas de las ideas sobre cómo se debía estructurar la misión de la OEA también provinieron de Transparencia".[121]

Aunque la coordinadora ejecutiva de la UPD, Elizabeth Spehar, no acepta que la OEA negoció los requisitos de la misión de la OEA con Transparencia —reconociendo sólo que fue un "proceso electoral extremadamente difícil" lo que llevó a la OEA a nombrar a una persona independiente como jefe de la misión—, ella reconoce que "muchos organismos, muchos gobiernos incluso, mucha gente, pensaban que la OEA no debía ir [a Perú] a observar".[122] Además, Spehar coincide con Roncagliolo y Merloe en que, debido a lo enrarecido del ambiente preelectoral y a la gran desconfianza que existía entre la oposición peruana, "era claro que iba a ser una observación electoral muy visible y muy crítica… Se necesitaba por lo tanto a una persona de fuera de la organización, con mucho prestigio y reconocimiento político en el hemisferio para llevar a cabo esta misión".[123]

Así, el Secretario General de la OEA César Gaviria eligió a Eduardo Stein, ex ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala —y lo que era más importante, un burócrata que no era de la OEA—, para dirigir la misión de observación electoral (MOE) de la organización. El mismo día en que aceptó la oferta, Stein fue a la sede central del NDI en Washington a debatir el estado del proceso electoral peruano. Para ese entonces, la misión conjunta ya había publicado varios informes y se encontraba bien informada sobre la difícil tarea que Stein estaba a punto de emprender. El NDI prometió colaborar de manera estrecha con la misión de la OEA.[124]

Transparencia, por su parte, una vez que supo que Stein había aceptado, comenzó una campaña de cabildeo con los partidos de oposición. Como recuerda Roncagliolo, el objetivo de la organización no se centraba únicamente en lograr que la oposición aceptara a Stein, sino que su argumento se basaba en la

---

121 Entrevista con Linda Frey, Washington, 7 de diciembre de 2001.
122 Entrevista con Elizabeth Spehar, Washington, D.C., 6 de diciembre de 2001.
123 Ibíd.
124 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

idea de que "si esta misión tiene ciertas características, a nosotros nos conviene; es preferible que haya una misión y que se retire… a que no haya misión".[125] En ese sentido, el éxito de Transparencia fue marginal. Así, inmediatamente después de su llegada a Lima el 2 de marzo, Stein fue a ver a Fujimori, para después hacer una declaración que la oposición consideró demasiado indulgente con el régimen. Roncagliolo recuerda que el día siguiente de la declaración fue al hotel de Stein y le dijo: "Eduardo, has conseguido lo que no ha conseguido nadie, que es la total unidad de la oposición —no contra el pasado de la OEA, sino contra ti".[126] Roncagliolo tenía razón. Stein reconocería más tarde que "los dos primeros candidatos [de la oposición] con los que conversé coincidían en algo: que nos fuéramos de aquí".[127]

Sin embargo, como precisa Roncagliolo, "esa declaración sirvió para que Fujimori… pusiera toda su confianza en la OEA, porque en todos los medios de comunicación decía 'los de Transparencia son unos jodidos, pero la OEA es buena'".[128] Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, el tono de las declaraciones emitidas por Stein, así como los frecuentes informes de la misión, pusieron en evidencia que la suya no era una misión "convencional", al modo de las anteriores de la OEA. Así, comenzó a ganar la confianza no sólo de los partidos de la oposición, sino también del público en general.[129] Además, la OEA contaba en esta ocasión con un amplio equipo multidisciplinario: más de 100 de sus miembros se encontraban distribuidos en 12 regiones a lo largo y ancho de Perú.[130] La misión incluía un "equipo técnico" a cargo de dos tareas: 1) el análisis de los procesos electorales para identificar las áreas donde podría ocurrir un fraude —y por tanto la presentación de algunas sugerencias, y 2) la evaluación del sistema informático que se iba a utilizar para el conteo de los votos.[131] Para Stein, el propósito general de la misión era "encontrar, en aquellos temas más cuestionados, algunos elementos emblemáticos con peso 'demostrativo' para recuperar la confianza del electorado [en el proceso electoral]". Su equipo técnico se centró entonces en uno de los temas más sensibles del proceso electoral: la confiabilidad del sistema informático de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

---

125 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
126 Ibíd.
127 *El Comercio*, 7 de abril de 2000: A5.
128 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
129 Entrevista con Valdivia Cano, Magistrado del JNE, Lima, 15 de octubre de 2001.
130 OEA 2001, 3.
131 Ibíd., 35.

(ONPE), a través del cual se llevaría a cabo el conteo final de la votación. En este caso, el objetivo "era mostrar, por medio de pruebas en el *software*… que no había nada qué esconder".[132] A pesar de que se había acordado la colaboración entre la ONPE y la misión de la OEA, ésta terminó por no darse nunca.

Así, a finales de marzo las principales preocupaciones de la misión —además de las relacionadas con el sistema informático— se centraban tanto en el uso de recursos públicos en la campaña de Fujimori, como en la falta de un acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la TV.[133] Por consiguiente, en su tercer informe (fechado el 23 de marzo) Stein observó que a dos semanas de finalizada la campaña electoral permanecía "un cuadro reiterado de insuficiencias, obstáculos, irregularidades y abusos" como para llevar a cabo elecciones generales que contasen con suficiente credibilidad, por lo que "se vio en la obligación de tener que solicitarle al Gobierno del Perú" y a otros órganos estatales que enviasen "señales claras y contundentes para rescatar la confianza ciudadana, para acreditar un umbral mínimo de credibilidad en las elecciones".[134]

La posición de la misión de la OEA no pasó inadvertida. Como planteara el semanario Caretas a finales de marzo, "contrariamente a lo que muchos temían por experiencias anteriores, esta vez la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA ha resultado más independiente y aguda de lo que esperaban tanto el gobierno como la oposición… Es verdad que inicialmente, después de una conversación con el candidato-Presidente Fujimori, Stein hizo declaraciones muy complacientes y hasta cómplices. Pero eso ha cambiado".[135]

Sin embargo, la postura de la MOE de la OEA no siempre satisfizo a la oposición. Así, después de publicar el 4 de abril su cuarto informe, en el que sugería que el proceso electoral aún podía ser viable, el candidato presidencial de Perú Posible, Alejandro Toledo, declaró que "si la misión de la OEA pretende legitimar un proceso fraudulento, es mejor que se retire antes del 9 de abril".[136] El día siguiente, la misión de la OEA publicó un comunicado oficial señalando que "no se debe confundir viabilidad con legitimidad. La Misión de Observación Electoral no ha legitimado de antemano un proceso que no ha concluido".[137] La

---

132 Ibíd., 25.
133 Ibíd., 21.
134 Ibíd., 22, 28-9.
135 *Caretas* 1611, 24 de marzo de 2000, 14.
136 *El Comercio*, 5 de abril de 2000, A4.
137 *El Comercio*, 6 de abril de 2000, A1.

posición que mantuvo Stein era la de que la OEA observaría el proceso siempre y cuando la oposición no desistiera de participar en el mismo.

Esa postura de la misión de la OEA se convirtió en una de las características más interesantes del proceso electoral peruano. La mayoría de sus comentarios críticos, que concordaban con los de Transparencia y los del NDI/CC, reforzaron aún más la posición de estas organizaciones. Como señalara Merloe, "resultó más y más evidente que había una manipulación deliberada y sistemática" de parte del gobierno.[138] O como plantea Roncagliolo, "los primeros que empezamos a cuestionar el proceso fuimos nosotros; inmediatamente llegó la primera misión del Centro Carter-NDI, y ellos fueron durísimos… Esto permitió el trabajo a Stein porque ya había los informes nuestros y los informes del CC/NDI… No se puede entender a Stein si no se pone al lado al CC/NDI, que eran, junto con nosotros, los duros".[139]

No obstante, y de manera interesante, el gobierno no cambió su actitud hacia la MOE de la OEA —como sí lo hizo con el NDI/CC. Así, por ejemplo, al día siguiente de que la misión publicara su cuarto informe, un candidato del oficialista Perú 2000 observó que a pesar de que Fujimori había acusado a las misiones de observadores extranjeros de que conspiraban contra él, la acusación no incluía a la OEA debido a que ésta respetaba la autonomía de Perú en materia electoral.[140] La generosa opinión del gobierno sobre la misión de la OEA fue aún más notoria debido al activismo sin precedentes que la organización estaba desempeñando. Pero como señala Spehar de la UPD, "en el caso de Perú la situación era tal, compleja, que la misión tuvo que [ser] cada vez más pública con sus apreciaciones, con sus críticas, con sus sugerencias, porque veía que la única manera de tal vez hacer las cosas caminar era hacerlas públicas".[141]

El día de las elecciones (9 de abril), las tres principales misiones de observación coordinaron su trabajo. Transparencia desplegó más de 19,000 observadores en todo el país y realizó un conteo rápido que resultó ser de suma importancia en la noche de la elección. Ese día, el NDI/CC tenía un pequeño "equipo de estudio" —no una misión observadora— coordinando su trabajo con las otras organizaciones.[142] La delegación de la OEA, por su parte, observó cerca de

---

138 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
139 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.
140 *El Comercio*, 5 de abril de 2000, A4.
141 Entrevista con Spehar, Washington, D.C., 6 de diciembre de 2001.
142 Entrevista con Shelly McConnell, Directora Asociada del Centro Carter, Atlanta, 4 de diciembre de 2001.

800 mesas de votación.[143] Las estrategias empleadas por las tres misiones eran complementarias; así, como señala el informe de la OEA, "los representantes de Transparencia se ubicaron en distintas mesas, pero según adelantaron a la MOE, debían recoger seis resultados cada uno, por lo que no estuvieron de continuo en una sola mesa", mientras que los de la organización regional sí lo hicieron.[144] Como plantea el informe final del NDI/CC,

> las irregularidades más comunes del proceso de votación fueron: la presencia de propaganda ilegal en o alrededor de los puntos de votación; irregularidades en los materiales de votación (incluyendo boletas que estaban marcadas previamente con votos a favor de Perú 2000 y/o que no incluían a Perú Posible de Alejandro Toledo); intentos de intimidación a los agentes de partidos políticos (personeros) por parte de oficiales de la policía y militares que exigían conocer los nombres y números de identificación de los personeros, quienes luego eran registrados por esos oficiales; y la inadecuada participación de los funcionarios del gobierno en el proceso.[145]

"El país ha vivido un proceso electoral caracterizado por irregularidades y contaminación sin precedentes", declaró Roncagliolo después del proceso electoral.[146] Incluso el ex dictador militar de Perú, Francisco Morales Bermúdez, se quejó de la calidad de las elecciones refiriéndose a ellas como "el proceso electoral más fraudulento y aberrante de nuestra historia nacional".[147]

Pero el error más notable de la vuelta electoral del 9 de abril tuvo que ver, no de manera sorpresiva dados los informes preelectorales de la OEA, con el procesamiento de los datos de la votación. De inmediato se hizo evidente, de una forma que evocaba las elecciones presidenciales mexicanas de 1988, que de un modo u otro el sistema informático no funcionaba bien. El problema no era fácil de solucionar, porque aunque la misión de la OEA había solicitado una terminal de computadora desde la cual pudiera supervisar el procesamiento de datos de la votación, el ONPE no satisfizo su solicitud.[148] Al final, según los resultados de la ONPE, había una diferencia de un millón entre los votos emitidos y el número de votantes que participaron en las votaciones.

---

143 OEA 2001, 30.

144 Ibíd., 32-3.

145 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 21.

146 *El Comercio*, 10 de abril de 2000, A4. Véase además Clifford Krauss, "Peruvian's Lead in Vote Prompts Charge of Fraud". *New York Times*, 11 de abril de 2000, A2.

147 Clifford Krauss, "Charging Fraud, Peruvian Challenger Demands Runoff". *New York Times*, 12 de abril de 2000, A6. Los resultados de las elecciones para el Congreso también fueron ampliamente cuestionados. Véase National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 22.

148 Ibíd., 21.

Pero en medio de esta confusión —y con los resultados oficiales sugiriendo que Fujimori había obtenido el 50 por ciento requerido para evitar ir a una segunda vuelta— el conteo rápido llevado a cabo por Transparencia resultó ser crucial. El JNE había anunciado que con el 56.4 por ciento de los votos contados Fujimori había recibido un 49.6 por ciento y Toledo el 40.6. Transparencia, por su parte, emitió los resultados de su conteo rápido en la noche de las elecciones; también mostraba a Fujimori adelante, pero con sólo 48.7 por ciento de los votos.[149] El grupo de observación sugería así que una segunda vuelta sería necesaria. Al día siguiente, en una rueda de prensa en la sede central de Transparencia, Stein declaró que el conteo rápido no dejaba dudas de que era necesaria una segunda vuelta.[150] Toledo declaró de inmediato que "la comunidad internacional ha desempeñado un papel crítico en la defensa de la democracia" y que él esperaba que "continuaran observando la elección". Tudela, compañero de fórmula de Fujimori, se quejó señalando que "nunca antes hemos tenido esta clase de intervención en nuestro proceso político… No somos una república bananera. Los peruanos necesitamos defender nuestra soberanía nacional".[151] Tres días después de que lo hiciera Transparencia, las autoridades electorales reconocieron la necesidad de una segunda vuelta; con el 97.7 por ciento de los votos contados, Fujimori había obtenido un 49.8 por ciento, contra un 40.3 de Toledo.[152]

Inmediatamente después de que las autoridades electorales anunciaran que Fujimori y Toledo se enfrentarían en una segunda vuelta, los principales grupos de observación intensificaron sus esfuerzos para asegurar que el deformado proceso electoral recuperara la credibilidad. Así, por ejemplo, el 12 de abril la MOE de la OEA dio a conocer un informe donde advertía que la observación del proceso electoral debía continuar, pero "en el entendido de que serán necesarias rectificaciones fundamentales en las condiciones y procedimientos de esta nueva etapa de la contienda electoral".[153] Dos días más tarde, en una reunión con el jefe de la ONPE José Portillo y con el Primer Ministro Alberto Bustamante, Stein afirmó que eran tres los principales puntos a resolver para dar credibilidad a la segunda vuelta: entrenar a los funcionarios electorales en las mesas de vota-

---

149 Krauss, "Peruvian's", A1.

150 *El Comercio*, 10 de abril de 2000, A2.

151 Clifford Krauss, "Peru's President, Short of Majority; Now Faces Runoff", *New York Times*, 13 de abril de 2000, A4.

152 Ibíd., A1.

153 Misión de Observación Electoral, Elecciones Generales República del Perú, Año 2000, Boletín No. 8.

ción, el acceso a los medios de comunicación del candidato de la oposición y una mejora en el programa del *software* a ser utilizado por la ONPE.[154] El 19 de abril, Portillo anunció que con el fin de tener un proceso electoral transparente, se había mejorado el programa de *software* y que se habían atendido 16 de las 18 sugerencias de la OEA.[155]

Sin embargo, la presión internacional no disminuyó desde la cuestionada primera vuelta electoral, lo que puso nervioso al gobierno. Así, después de que los embajadores de Ecuador, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos se reunieran por separado con Toledo, candidato de la oposición, el ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Fernando de Trazegnies, declaró que algunos embajadores "habían excedido las normas internacionales y los usos y costumbres diplomáticos reuniéndose con uno de los candidatos".[156] De la misma manera, Fujimori se puso a la defensiva, planteando que "en estos temas, a pesar de la globalización, todos los países son soberanos" y que por lo tanto "no puede haber injerencias".[157] Asimismo, las insinuaciones de Tudela y de Trazegnies de que los derechos humanos no eran universales, provocaron que José Miguel Vivanco, director de *Human Rights Watch*, hiciera lo que para el régimen debió ser una comparación odiosa. Según Vivanco, "en este hemisferio Fidel Castro es el único caso, y en el pasado Pinochet o Somoza, que se atreve públicamente a desafiar estos principios que forman parte general del respeto de los derechos humanos, la democracia representativa".[158]

Así, el 23 de abril la ONPE anunció que estaba formando tres grupos de trabajo para investigar las deficiencias del sistema informático y de esa manera sugerir mejoras en los aspectos técnicos de los procedimientos a seguir en la segunda vuelta. Las áreas de las que se ocuparía cada grupo serían las siguientes: el entrenamiento a los funcionarios de los puntos de votación, el sistema automatizado de procesamiento de votos y la administración general de las elecciones. Cada grupo estaría formado por dos representantes de la ONPE, un representante de Perú Posible y otro de Perú 2000, los que a su vez serían supervisados por la OEA y la Defensoría del Pueblo. De manera significativa, los observadores domésticos fueron excluidos de estos grupos. El 5 de mayo, la misión del NDI/CC llevó a cabo una rueda de prensa en la cual expresó su

---

154 *El Comercio*, 15 de abril de 2000, A4.
155 *El Comercio*, 20 de abril de 2000, A2.
156 *El Comercio*, 19 de abril de 2000, A4.
157 *El Comercio*, 20 de abril de 2000, A4.
158 *Caretas* 1619, 18 de mayo de 2000, 23.

conformidad con las recomendaciones propuestas por Transparencia y la OEA para luego hacer 13 recomendaciones específicas.[159] Asimismo, los tres grupos de trabajo creados por la ONPE realizaron varias propuestas concretas, la mayoría de las cuales no se implementaron.[160]

Entre tanto, el 28 de abril, justo después de recibir de parte de la ONPE los resultados completos de la elección presidencial, el JNE anunció que la segunda vuelta tendría lugar el 28 de mayo. En este contexto, algunos sectores de la oposición, así como las tres principales misiones de observación, solicitaron al gobierno posponer la votación para que se pudieran solucionar de manera adecuada los principales problemas detectados en la primera vuelta. El 18 de mayo, el candidato presidencial Toledo anunció que no participaría en la segunda vuelta si ésta se llevaba a cabo en la fecha anunciada por las autoridades electorales, exigiendo su aplazamiento y una mejora sustancial del ambiente electoral. Ese mismo día se produjo otro incidente significativo cuando Stein declaró que "no entendemos por qué nos han tenido trabajando semanas en la corrección del sistema de cómputo mientras ellos [la ONPE], secretamente, desarrollaban un sistema completamente nuevo con el que nos sorprendieron el 12 de mayo".[161] La relación de la misión de la OEA con la ONPE llegó así a un punto crítico. Además, para el disgusto de los observadores domésticos y extranjeros, Fujimori seguía utilizando recursos públicos en su campaña.[162] Estos y otros problemas fueron abonando a la condición de paria que el régimen de Fujimori tenía en la escena internacional. Como señalara entonces el analista Fernando Rospilgiosi, "ningún gobierno peruano en las últimas décadas había logrado aislarse tan plenamente en el ámbito internacional como el de Alberto Fujimori".[163]

Sin embargo, el gobierno continuaba firme en su decisión de celebrar la segunda vuelta en la fecha fijada por el JNE. Como era de esperarse, Transparencia anunció el 23 de mayo que "no participará este domingo 28... como observador nacional por considerar que faltan las condiciones técnicas mínimas para realizar una competencia electoral libre y limpia". Como gesto de solidaridad, los miembros del NDI/CC estuvieron presentes en la rueda de prensa de la ONG peruana.[164] El 25 de mayo, la misión del NDI/CC emitió una declaración donde plan-

---

159 *El Comercio*, 6 de mayo de 2000, A4.
160 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 23; OEA 2001, 75.
161 *El Comercio*, 19 de mayo de 2000, A4.
162 *Caretas* 1619, 18 de mayo de 2000, 21.
163 *Caretas* 1619, 18 de mayo de 2000, 17.
164 *El Comercio*, 24 de mayo de 2000, A4.

teaba que debido a que "la elección del 28 de mayo no alcanzará estándares internacionales mínimos para ser considerada como una elección democrática creíble", ellos no la observarían.[165] El cronograma para la retirada de las dos organizaciones no gubernamentales, según Merloe, no fue coordinado de manera explícita; fue más bien "convergente". Ambas organizaciones mantenían un contacto estrecho y sabían lo que podría hacer la otra.[166]

En ese momento, sólo la misión de la OEA quedaba en pie. Ésta anunció el 23 de mayo que suspendía la supervisión del programa de *software* de la ONPE, únicamente para retractarse al día siguiente sugiriendo que la razón de su revocación era que había recibido señales de que la segunda vuelta aún podía aplazarse.[167] En realidad, como apuntara Stein en el informe final,

> tuvo conocimiento que en las últimas horas previas a la emisión de su pronunciamiento definitivo respecto a su evaluación del proceso electoral peruano, se propusieron gestiones en torno a la posibilidad de lograr una ampliación del plazo para la celebración de la segunda vuelta … Estas gestiones fueron iniciadas el martes 23 por el Ejecutivo, planteando una propuesta de postergación de unos días, directamente al Secretario General, Dr. César Gaviria. A partir de este momento el Gobierno del Perú cortó toda comunicación directa con el Jefe de la MOE en Lima y de aquí en adelante, todas las comunicaciones fueron realizadas por vía del Secretario General en Washington, DC.[168]

Pero el día 25, sin ofrecer ninguna explicación al Secretario General, el JNE confirmó el 28 de mayo como la fecha en la cual se realizaría la votación de la segunda vuelta. Inmediatamente después del anuncio, Stein señaló que el proceso electoral era "irregular" en su totalidad, precisando que de acuerdo a los estándares internacionales el proceso electoral peruano se encontraba lejos de ser libre y justo. También anunció que la misión de la OEA no observaría la votación.[169] La comunidad interamericana abandonó a Fujimori cuando se volvió evidente que el proceso electoral era tan irregular que no podría ser legitimado por la organización regional. En opinión de Roncagliolo, "Stein hizo un trabajo excelente, porque el gobierno no le pudo quitar autoridad hasta el día que se retiró".[170]

---

165 National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, Apéndice 1.
166 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.
167 *El Comercio*, 24 de mayo de 2000, A2.
168 OEA 2001, 121.
169 *El Comercio*, 26 de mayo de 2000, A2.
170 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

Eso fue exactamente lo que ocurrió. La embajadora de Perú ante la OEA, Beatriz Ramacciotti, lamentó el retiro de la misión de Stein. Sin embargo, recurriendo a un discurso algo chovinista, señaló que "estos hechos, lejos de socavar la vocación del pueblo peruano y de su gobierno, lo reafirman como gobierno soberano. El Perú es un país soberano que se somete única y exclusivamente a sus propias normas y a la voluntad popular expresada en las urnas, tal como sucedió en la jornada del 9 de abril y como estamos seguros se dará el domingo [28 de mayo]".[171] Pero como observara Luis Jaime Cisneros, presidente de Transparencia, "ese énfasis que los países grandes o chicos ponían sobre su total independencia eran afirmaciones retóricas muy simpáticas que funcionaron hasta hace 25 años. Ahora ya no".[172]

La segunda vuelta de la votación tuvo lugar en la fecha anunciada. De acuerdo con los resultados de la ONPE, Fujimori obtuvo el 51.2 por ciento de los votos, mientras que Toledo, a pesar de haberse retirado de la contienda, logró el 17.7.[173] Tres días más tarde, en la sesión del Consejo Permanente de la OEA en Washington, Lauredo, embajador de Estados Unidos ante la organización, solicitó el uso —al igual que se hizo ocho años antes después del autogolpe de Fujimori— de la Resolución 1080 de la organización hemisférica.

A pesar de que Stein presentó un informe preliminar a los embajadores allí reunidos, la iniciativa de Estados Unidos no prosperó; Ramacciotti aprovechó la oportunidad para acusar al diplomático guatemalteco de "excede[r] largamente sus competencias al referirse en numerosas ocasiones a supuestas facultades para avalar o no el proceso electoral". Ella observó que Stein "se convirtió en un actor político más del proceso [electoral], sentando un grave precedente para el futuro de las misiones de observación electoral de la OEA".[174] Cuando llegó el turno a Lauredo, éste presentó la propuesta para invocar la Resolución 1080, pero los representantes de México y Venezuela, entre otros, sugirieron que el asunto mejor fuera debatido en la XXX Asamblea General de la OEA a llevarse cuatro días más tarde en Windsor, Canadá. El embajador de Estados Unidos retiró entonces su propuesta, señalando que "éste ha sido sólo un primer paso".[175]

---

171 *El Comercio*, 27 de mayo de 2000, A2. Véase además *Caretas* 1621, 2 de junio de 2000, 18.
172 *Caretas* 1621, 2 de junio de 2000, 53.
173 De manera reveladora, el 29.9 por ciento de los votantes anuló su boleta, y el 1.2 por ciento la dejó en blanco. National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, 25.
174 *El Comercio*, 1 de junio de 2000, A2.
175 Ibíd., A2.

En Windsor, el Secretario General de la OEA dio inició a la asamblea refiriéndose a las elecciones peruanas. Afirmó que "es nuestra tarea asegurar la integridad, imparcialidad y confiabilidad de los procesos electorales para alentar la participación ciudadana, prevenir irregularidades y dar las garantías para la libre expresión de la voluntad popular". Más tarde, Stein leyó su informe de más de 100 páginas, tras lo cual el ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, quien presidía la asamblea, propuso que la organización regional enviara a Perú una misión de alto nivel integrada por los ministros de relaciones exteriores y el Secretario General, para analizar opciones, junto con el gobierno y la oposición, que ayudaran a consolidar la democracia en el país andino.[176]

La situación política de Perú se había convertido en el tema central de la XXX Asamblea General. Sin embargo, como planteara Soledad Alvear, la ministro de Relaciones Exteriores chilena, "no sólo está en juego el tema del Perú … sino el grado de eficiencia que tiene el sistema interamericano en la defensa de la democracia en el hemisferio".[177] Al final, la propuesta de Axworthy fue aprobada, pero el informe extremadamente crítico de Stein no fue descartado por la organización regional. Como se planteó en la resolución aprobada, se había tomado "nota de las conclusiones presentadas en el informe de la Misión de Observación Electoral", por lo que había preocupación "de que la credibilidad del proceso y del resultado de esas elecciones ha sido menoscabada por persistentes informes de irregularidades que no se han examinado satisfactoriamente, incluidos los problemas del proceso electoral en sí y las deficiencias institucionales existentes". Además, como señalara Axworthy, la resolución de la Asamblea no representaba un reconocimiento de las elecciones peruanas.[178] Pero la negociación de la inusual resolución no había sido sólo un asunto de carácter interestatal. De acuerdo con el conocido semanario Caretas, Transparencia y otras ONG cabildearon a favor de la misma.[179] Como había insistido Roncagliolo mientras cabildeaban en Windsor, "el envío de una misión de alto nivel de la OEA, a fin de facilitar conversaciones entre los distintos sectores de la sociedad peruana, sería un paso importante para defender la democracia".[180] Para él, la aprobación de la resolución fue positiva — "un paso adelante muy grande" —, pues ello significaba que "un país acepta una comisión que le impone negociar

---

176 *El Comercio*, 5 de junio de 2000, A2.
177 *Caretas* 1622, 8 de junio de 2000, 16.
178 *El Comercio*, 7 de junio de 2000, A5.
179 *Caretas* 1622, 8 de junio de 2000, 18.
180 *El Comercio*, 6 de junio de 2000, A2.

con la oposición y con la sociedad en su territorio nacional, sobre una agenda nacional, para cambiar las políticas de Estado y para cambiar la estructura del Estado".[181] De hecho, como planteara el *Ombudsman* de Perú, Jorge Santistevan, "la resolución de la OEA [en Windsor] marca el inicio de esta suerte de tutoría internacional para que el Perú avance en el compromiso democrático que está en la carta de la OEA".[182]

Pero no fueron sólo los observadores peruanos los que cabildearon tanto en Washington como en Windsor para que se llevaran a cabo cambios democráticos en Perú. El equipo del NDI/CC también estuvo implicado. Así, Jimmy Carter y otras dos personalidades enviaron una carta a la reunión de cancilleres en Windsor donde se planteaba que el deficiente proceso electoral en Perú constituía "una ruptura en su desarrollo democrático", sugiriendo que la organización regional "enviar[a] una misión a Perú con el mandato de explorar una solución consensuada para la restauración de las instituciones y los procedimientos electorales de manera que satisfagan los estándares internacionales".[183] De forma significativa, la idea y redacción de esa carta provenían de tres personajes específicos: Roncagliolo de Transparencia, Merloe del NDI y McCoy del CC.[184] Merloe se sintió satisfecho con el resultado logrado en Windsor: "lo que vemos aquí es una práctica estatal, la evolución del papel de la observación internacional, de la observación doméstica, como una parte aceptada de la práctica estatal, haya o no obligaciones" incluidas en tratados.[185]

Con la resolución adoptada en Windsor, como señalara de manera aprobatoria El Comercio, "la OEA ha asumido la posición de eventual contralora supranacional, para supervisar aquellos cambios políticos que deberá hacer el fujimorismo bajo la premisa de 'redemocratizar' al régimen".[186] Este "intervencionismo" (constructivo) sin precedentes, a pesar de todo, fue apoyado ampliamente en Perú: a mediados de junio, el 68 por ciento de la población aprobaba

---

181 Entrevista con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001.

182 *Caretas* 1623, 15 de junio de 2000, 31.

183 Reproducido en National Democratic Institute for International Affairs y Carter Center 2000, Apéndice 1. Las otras dos personalidades eran el ex presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo Odio, y el antiguo Primer Ministro de Barbados, L. Erskine Sandiford.

184 Entrevistas con Roncagliolo, Lima, 14 de octubre de 2001 y con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

185 Entrevista con Merloe, Washington, D.C., 7 de diciembre de 2001.

186 *El Comercio*, 8 de junio de 2000, A15.

el hecho de que la OEA enviara una misión para ayudar en la democratización del país.[187]

Conclusiones

A finales del siglo XX, la organización regional del hemisferio occidental se involucró de manera activa para que Perú dejara atrás el círculo completo que había recorrido desde el proceso de redemocratización iniciado a mediados de los años 70. No obstante, esta vez el eventual fin del régimen autoritario sería un caso de "terminación de un régimen conducido por la sociedad".[188] Sin embargo, la política activista de la OEA en el proceso electoral peruano del año 2000 tuvo que ver con un hecho evidente: la consolidación en el hemisferio del derecho a tener un gobierno democrático. El profundo escrutinio que de todo el proceso electoral realizaron los observadores domésticos e internacionales fue aceptado por el gobierno peruano, en parte, debido a razones estratégicas —como se ha ilustrado en este capítulo. Se puede plantear que el surgimiento de Sendero Luminoso permitió que Fujimori fuera más receptivo a los observadores internacionales en la medida en que ayudaron a consolidar su gobierno al deslegitimar a la opción insurgente, o que él estuviese dispuesto a tolerar a la OEA y otras organizaciones de observación mientras estuviera seguro de permanecer en el poder. Pero más relevante que los motivos del régimen de Fujimori, es el hecho de que la observación electoral "real" (es decir, significativa) se convirtió en un requisito de la comunidad interamericana —o mejor dicho, que lo que se transpiraba en los procesos electorales nacionales se convirtió en un asunto internacional (de nuevo: el hecho de si el sistema político era "verdaderamente democrático" o no, es irrelevante para mi argumento). Además, se debe señalar que la "capacidad instalada" para cumplir con los requisitos de la estructura normativa del hemisferio se dio a través de una red internacional en la cual las organizaciones domésticas e internacionales (ONG, ONGI y OIG) trabajaron en conjunto. De esta forma se estableció completamente una verdadera TAN de la OIE al final del siglo XX.

---

187 *El Comercio*, 15 de junio de 2000, A5.
188 Stepan 1988, 79.

En el 2000, tanto las organizaciones tradicionales de derechos humanos como las de observación de elecciones creadas más recientemente, concebían el derecho a tener un gobierno democrático como un derecho humano. Al nivel del sistema estatal interamericano, el caso estudiado en este capítulo también aclara que la idea de la soberanía del Estado experimentó una profunda transformación a principios del siglo XXI —en comparación con la que se tenía a mediados del siglo XX, por ejemplo. Así, el ser certificado por la comunidad internacional como un Estado democrático se convirtió en una característica constitutiva de las unidades del sistema internacional.

Pero lo importante en el caso peruano, como se demuestra en este capítulo, no fue el hecho de que no se percibiera al país andino como democrático, sino que este mero hecho proporcionó a la comunidad internacional el derecho de hacer reclamaciones al gobierno de Fujimori —y al pueblo peruano el derecho a quejarse ante la comunidad internacional. Así, la IHO se actualizó a finales del siglo XX, dejando en claro que tanto los derechos de un Estado en el sistema internacional, así como el régimen político que éste adopta, no son asuntos discretos. Este capítulo ha mostrado también la medida en la cual los actores no estatales —la TAN de la OIE en particular— se convirtieron en legítimos "constructores" de soberanía al final de la década de los 90. Además, el componente peruano de la TAN resalta el valor de examinar las estructuras domésticas con cierto detalle. En respuesta al colapso del sistema partidista de su país, los observadores domésticos con orientación internacional probaron ser bastante diestros en el aprovechamiento de las propiedades habilitadoras de la estructura normativa internacional —una estructura normativa cuya construcción habían contribuido a edificar. La OIE se convirtió en una norma internacional.

7 La OIE en otros ámbitos y en la teoría de RI

Después de la caída del sanguinario régimen de Idi Amin, el presidente de Uganda Godfrey L. Binasia señaló en 1979 que "de alguna manera se considera de mal gusto, u opuesto a la etiqueta diplomática, que los Estados miembros hablen sobre problemas de violaciones a los derechos humanos dentro de los foros de las Naciones Unidas".[1] Ése, indudablemente, ya no es el caso. Mucho ha sucedido dentro de la estructura normativa internacional desde 1979 —entre otras cosas, la normalización de la OIE y el surgimiento del "derecho a un gobierno democrático" como un derecho humano. Es por eso que veinte años después del comentario sardónico de Binasia, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobó de forma unánime (con la abstención de China y Cuba) una resolución en donde se afirma que la "democracia propicia la plena materialización de todos los derechos humanos", y en la cual se enumeran algunos "derechos de la gobernabilidad democrática" —uno de los cuales, elecciones libres y justas, es la razón de ser de la OIE.[2] Comienzo este capítulo analizando de manera breve el proceso de normalización de la OIE a lo largo y ancho del sistema internacional. En la segunda sección hago una revisión de mi argumento teórico a la luz de todo el proceso de surgimiento y normalización de la OIE, considerándolo como un caso de "intervención constructiva". En la sección tres me refiero de manera sucinta a una literatura que, aunque es apropiada para este trabajo, fue mencionada anteriormente de manera breve: la teoría de la paz democrática. Para finalizar, en la última sección de este capítulo analizo algunos enfoques recientes relacionados con el tema de la "promoción de la democracia", así como el lugar de la OIE en la teoría de RI.

---

1 Citado en Franck 2000, 45.
2 Fox y Roth 2000, 3.

I. La OIE en otros ámbitos

La OIE se ha convertido en una norma internacional. Como ya he señalado, América Latina sirvió como trampolín para esta práctica. Así, la ONU se involucró en ella por primera vez en las elecciones nicaragüenses de 1990. Revelador con respecto al desconocido territorio en el cual se estaba adentrando la organización, en enero de 1990, mientras participaba de manera activa en las elecciones nicaragüenses, la ONU declinó una solicitud del gobierno rumano para que observara el primer proceso electoral que se iba a llevar a cabo en el país después de la caída del comunismo; la razón argumentada por la ONU fue simple: "las Naciones Unidas no observan las elecciones internas de un país".[3]

La siguiente prueba para la comunidad internacional, como anticipé en el capítulo cuatro, llegaría sólo dos semanas después de las elecciones nicaragüenses. El 10 de marzo de 1990, poco antes de la caída de su gobierno, el General haitiano Prosper Avril solicitó a la ONU que observara las próximas elecciones de su país. Sin embargo, le tomó cuatro meses a la Asamblea General el sólo considerar la solicitud haitiana (la cual había sido renovada por el sucesor de Avril, Pascal Trouillot). La solicitud fue debatida acaloradamente en la organización internacional. El provisional ministro de Relaciones Exteriores haitiano planteó que la presencia de un equipo de observadores de la ONU en su país establecería "un poderoso precedente" en la certificación de la legitimidad de ciertos regímenes del Tercer Mundo.[4] La principal oposición al envío de una misión de la ONU, bajo el argumento de que el caso haitiano no representaba una amenaza para la paz regional, provino de China, México, Cuba y Colombia —estos dos últimos incluso plantearon que ello constituiría una violación al Artículo 2(7) de la Carta de la ONU.[5] A pesar de ello, el Consejo de Seguridad pidió el 8 de octubre al Secretario General que respondiera "positivamente" y "en calidad de urgente" a la solicitud haitiana.[6] Así, la Asamblea General aprobaría la solicitud dos días más tarde.[7] Fue de esa manera que surgió el Grupo de Observadores de la ONU para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH).[8]

---

3 Fox 1995, 1661.
4 Citado en Reisman 1990, 874.
5 Franck 1992, 81.
6 Citado en Beigbeder 1994, 173.
7 UN Resolution 45/2.
8 De manera interesante, México negó que la autorización de la Misión a Haití sentara cualquier precedente. Franck 1992, 81.

De manera significativa, el gobierno haitiano solicitó también a la OEA y a varias organizaciones no gubernamentales que participaran como observadores electorales. Así, cientos de ciudadanos de todo el mundo colaboraron con las autoridades haitianas en la organización de las elecciones que se llevaron a cabo el 16 de diciembre de 1990.[9] Pero lo más trascendente del caso haitiano fue que, a diferencia de la experiencia nicaragüense, no podía ser contextualizado como un proceso regional de paz; se trataba únicamente del establecimiento de un régimen democrático en un Estado miembro. Como plantea Thomas Franck, "en términos normativos, se puede entender a Haití como la primera instancia en la cual las Naciones Unidas, atendiendo una solicitud de un gobierno nacional, intervinieron en el proceso electoral sólo para validar la legitimidad del resultado".[10]

En la Sesión de la Asamblea General de la ONU de 1990, el presidente de Estados Unidos, George Bush, sugirió la creación de una comisión electoral de la ONU que atendiera las solicitudes de observación electoral de los Estados miembros, así como otro tipo de ayuda electoral. En esa sesión, el organismo internacional aprobó dos resoluciones aparentemente contradictorias: la 45/150 (que apoya la forma democrática de gobierno y las actividades de observación) y la 45/151 (que enfatiza la soberanía del Estado).[11] No obstante, el Secretario General designó en 1991 a la Subsecretaría General de Asuntos Políticos como el punto focal a través del cual se llevarían a cabo las actividades de ayuda electoral. El año siguiente la Asamblea General de la ONU aprobó (con 141 votos a favor, ninguno en contra y 20 abstenciones) la creación de la Unidad de Asistencia Electoral.[12] En 1994, la Unidad fue convertida en División, y un año después el Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali afirmó que "la promoción de la democracia es un fin en sí mismo y forma parte de la responsabilidad de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad".[13] No existen dudas al

---

9 Carey 1998, 147.

10 Franck 1992, 72-3.

11 La Resolución 45/150 se llamó *Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections* (Mejorando la efectividad del principio de elecciones periódicas y genuinas), y la Resolución 45/151 *Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes* (Respeto a los principios de soberanía nacional y no-intervención en los asuntos internos de los Estados en sus procesos electorales). La aprobación de ambas resoluciones se convirtió en una tradición en las sesiones posteriores de la Asamblea General.

12 Beigbeder 1994, 104. Esto no significa que la aprobación de la creación de la Unidad no haya enfrentado oposición. México, por ejemplo, se opuso inicialmente dado que consideraba que el nuevo oficio debilitaría el Artículo 2(7). Cf. Pellicer 1995, 494.

13 Boutros-Ghali 1995, 3.

respecto. La división ha participado de manera activa en la prestación de ayuda electoral respondiendo a más de 140 solicitudes de Estados miembros en todo el mundo.[14] De hecho, a finales del siglo XX la organización mundial ya había reconocido el derecho a un gobierno democrático como un derecho humano.[15]

Como sugieren los capítulos precedentes, la OEA y la ONU no han sido las únicas OIG responsables de la normalización de la OIE como norma internacional. Otras OIG llevan muchos años participando en este campo. Aquí me referiré únicamente a dos de las más activas: la Mancomunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Aunque la *Commonwealth* ya había participado en la observación de elecciones en territorios británicos, no fue sino hasta diciembre de 1980 que observó un proceso electoral en un Estado soberano (Uganda). Sin embargo, la siguiente misión de observación de la mancomunidad se dio casi una década más tarde, en las elecciones de Namibia mencionadas en el capítulo uno.[16] Desde entonces, la *Commonwealth* ha observado elecciones en más de una docena de sus Estados miembros. Como señala en su página web, "la *Commonwealth* se encuentra profundamente comprometida con un completo e inclusivo proceso democrático para todos sus miembros. Fomenta esto a través del envío de observadores independientes a las elecciones y a través de la publicación de informes y documentos que ayuden a un entendimiento más completo de la democracia".[17] La *Commonwealth*, en efecto, participa de una manera seria e independiente en la OIE. De esta forma, por ejemplo, su misión de 61 personas en Zimbabue durante el proceso electoral de marzo de 2002 concluyó que "las condiciones en Zimbabue no permitieron a los electores una libre expresión de su voluntad".[18]

---

14 Rich 2001, 26.

15 Fox y Roth 2000, 3. Además, el Informe de 2004 del Grupo de Alto Nivel Sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio del Secretario General hace notar que hoy en día la soberanía del Estado "lleva consigo la obligación de un Estado a proteger el bienestar de sus propios pueblos y cumplir con sus obligaciones para con la comunidad internacional en general (Organización de las Naciones Unidas 2004, 17)". Esto hace eco del Informe del 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS) al Secretario General, cuyo tema central es "la idea de que los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de las catástrofes prevenibles... pero cuando no quieran o puedan hacerlo, esa responsabilidad debe asumirla una comunidad más amplia de Estados". Asimismo, señala que "la soberanía como responsabilidad se ha convertido en el contenido mínimo de una buena ciudadanía internacional (ICISS 2001, VIII y 8) ".

16 Beigbeder 1994, 242-3.

17 www.thecommonwealth.org

18 "Preliminary Report of the Commonwealth Observer Group to the Presidential Election in Zimbabwe 9–10 March 2002", 14 de marzo de 2002, en el archivo del autor. La Unión Europea (UE), que también envió una misión de observación, se retiró después de que el gobierno de Zimbabue expulsara a la cabeza de la misión, y después votó a favor de las sanciones impuestas contra el presidente Robert Mugabe (*New York Times*,

De manera similar, la OSCE creó en julio de 1991 la Oficina de Elecciones Libres.[19] En la reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la OSCE celebrada tres meses después en Moscú, los Estados participantes declararon "categórica e irrevocablemente… que los compromisos asumidos por la CSCE [ahora OSCE] en el campo de la dimensión humana son tema de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes, y no pertenecen de manera exclusiva a los asuntos internos del Estado en cuestión".[20] Ésta es una importante declaración que muestra los cambiantes contornos de la soberanía del Estado durante la última década del siglo XX. Además, los Estados miembros se comprometen a invitar a observadores tanto de ONG como de OIG a sus elecciones nacionales.[21] La OSCE ha observado elecciones en más de 27 países miembros, incluyendo Estados Unidos.[22]

Como indicaran Gregory Flynn y Henry Farrell, "el reconocimiento de la democracia como única forma legítima de gobierno en Europa tuvo implicaciones profundas para el concepto de soberanía".[23] Como señalan, una "alteración en el sentido de la soberanía" permite ahora la "intervención constructiva" en lo que antes solía considerarse como asuntos domésticos.[24] Para ellos, el momento fundacional de la Europa de la post-Guerra Fría tuvo lugar en noviembre de 1990 con la firma de la Carta de París, por medio de la cual las partes firmantes se comprometieron "a cooperar y apoyarse mutuamente con el objetivo de alcanzar logros democráticos irreversibles".[25] Sin embargo, como muestra el protocolo narrativo explicativo desarrollado en los capítulos anteriores, el plantea-

---

"Europe Places Penalties on Zimbabwe's Chief," 19 de febrero de 2002). La UE y Estados Unidos más tarde condenarían el proceso electoral, por considerarlo ilegítimo. Curiosamente, la misión de observadores de la Organización para la Unidad Africana consideró las elecciones en Zimbabue "transparentes y creíbles" (*New York Times*, "An Election, Yes. But Free and Fair?", 17 de marzo del 2002). La organización regional pretendía apoyar su Nueva Alianza para el Desarrollo de África lanzada en 2001, cuya Carta demanda a sus líderes "respetar los estándares mundiales de la democracia, cuyos componentes básicos incluyen... elecciones justas, abiertas, libres y democráticas".

19 La oficina fue renombrada como Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos en enero de 1992. En ese tiempo la OSCE era conocida como la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. El cambio a Organización se hizo oficial en enero de 1995.

20 http://www.csce.gov/csce_human.cfm

21 Ibíd.

22 www.osce.org/odhir. Para Estados Unidos véase *United States of America General Elections 5 November 2002: OSCE/ODIHR ELECTION ASSESSMENT MISSION REPORT* (15 January 2003, Warsaw), en http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/us/us_5nov2002_fr.php3

23 Flynn y Farell 1999, 524. Vale la pena señalar que el Acta Final de Helsinki del CSCE de 1975 ni siquiera menciona la palabra "democracia". Rich 2001, 27.

24 Ibíd., 528.

25 Ibíd., 516.

miento de ambos autores de que "la Carta de París modificó esta idea" no es del todo exacta.[26] La IHO produjo ese cambio en las Américas a principios de los años 60 y lo hizo evidente a nivel mundial al menos desde 1989, cuando comenzó el esfuerzo de observación de las elecciones nicaragüenses de 1990. Además, mientras que a principios de los años 90 la atención de la nueva Europa "se centraba en la manera en la que la democracia podía promover la paz entre los Estados", este debate, como he señalado, ya había tenido lugar en las Américas.

Además, en el ambiente europeo de finales del siglo XX existía una división ideacional que no existía en la IHO. De esta forma, por ejemplo, como señalan Flynn y Farrell, el documento final de la Conferencia de Bonn de la CSCE de marzo-abril de 1990 "vio a los antiguos Estados socialistas abrazar valores occidentales tradicionales, incluyendo la democracia multipartidista basada en elecciones libres" —un compromiso que ya había sido contraído desde hace tiempo por los Estados de las Américas (aun cuando muchos de ellos sólo lo dijeran de dientes para afuera).[27]

Pero sin importar qué región pueda reclamar la autoría de esta "alteración en el sentido de la soberanía", al convertir temas que tradicionalmente se han considerado asuntos internos en parte integral de la dimensión externa de la soberanía del Estado, la realidad es que, como indican Flynn y Farrell, esta ampliación ha significado un cambio importante en la estructura normativa de Europa.[28] La OIE en las Américas parece haber sido sólo un caso temprano de intervención constructiva —es por ello que en el capítulo introductorio indiqué que el caso presentado en este libro debería ser de mayor interés para los estudiosos de RI. La práctica de observación como intervención constructiva ha experimentado posteriormente un proceso de localización.[29]

II. Una revisión del argumento

El anterior repaso sobre la OIE en otras regiones debe ser suficiente para mostrar la manera en la que se ha normalizado la práctica en el sistema internacional.

---

[26] Ibíd., 524.

[27] Ibíd., 515. Es revelador que durante las negociaciones para establecer el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, la cuestión de la inclusión de "elecciones libres" como un derecho humano salió a relucir, pero no fue aceptada. Véase Moravcsik 2000, 241.

[28] Ibíd., 512.

[29] Acharya 2004.

Dicho proceso, que dio inicio con las primeras misiones de observación de la OEA a principios de la década de los 60, ha sido realmente largo. Sin embargo, como ya he señalado, un avance sustancial se presentó en la década de los 80. Durante las cuatro décadas transcurridas desde que surgió por primera vez en las Américas, la OIE contó con el apoyo de la estructura constitucional continental: la IHO. En la actualidad se puede plantear que la identidad y los intereses de los Estados del hemisferio occidental son distintos a como eran a mediados del siglo XX: se ha redefinido parcialmente su soberanía.

La reconstrucción del significado de la soberanía del Estado, como mostró el tercer capítulo, recibió un impulso a partir del esfuerzo de observación chileno de1988 —realizado por actores no estatales. Pero como evidenció dicho capítulo, los activistas de los derechos humanos que hicieron posible ese esfuerzo se apoyaron discursivamente en la IHO —a la vez que actuaban en una estructura doméstica altamente receptiva a su trabajo. De esta manera, la experiencia chilena demostró el grado en el que la estructura doméstica puede servir como una variable interventora de segunda imagen enlazando la política doméstica con la internacional. La observación del plebiscito de 1988 fue, por lo tanto, un importante escalón para la redefinición de la soberanía.

De manera similar, las elecciones nicaragüenses de 1990 fueron un momento decisivo para la OIE. Como describí en el capítulo cuatro, fue en este caso donde por primera vez ONG y OIG trabajaron de manera conjunta. Esa experiencia única dejó en claro que las elecciones nacionales ya no eran un asunto doméstico —y que en el proceso se había redefinido la soberanía. Al enfatizar el papel de los actores no estatales, la narrativa trajo a colación el punto de que en la arena internacional los Estados no deben concebirse como actores completamente auto-organizados. Planteo que esta fue la forma a través de la cual la OIE contribuyó a volver explícita la idea de la soberanía consagrada en la IHO.

Cuatro años más tarde, la OIE se había convertido ya en una práctica institucionalizada en todo el mundo. Lo significativo de las elecciones mexicanas de 1994 radica entonces en la naturaleza del país donde tuvo lugar la observación. Como describí en el capítulo cinco, México, basado en el principio de no intervención, había sido uno de los opositores más acérrimos de esta práctica. Fue un caso crítico para la OIE. En México, el componente de la OIE relacionado con la soberanía se puso al descubierto: el debate sobre la presencia de observadores extranjeros se centró precisamente en ese tema. Sin embargo, la experiencia mexicana vuelve evidente el carácter permisivo de la estructura normativa inter-

nacional. Como señalé, cuando el Estado necesitó de manera desesperada la legitimación externa, le fue posible recurrir a la ONU y a un sinfín de ONG para dar legitimidad al próximo proceso electoral. El quinto capítulo también contribuyó a ilustrar mi argumento más amplio de que las estructuras domésticas son importantes para la difusión de las normas internacionales. Como precisé, de no haber estado tan inmersa la ideología sobre la no intervención en la estructura doméstica de México, la OIE no habría figurado de manera tan prominente en el proceso electoral de 1994.

La crónica de las elecciones mexicanas destaca también la consolidación de la TAN de la OIE, que fue en gran medida responsable de actualizar la IHO en el hemisferio. Es decir, después de esta experiencia de iniciación el Estado mexicano no sólo dejó de oponerse a la OIE, sino que también comenzó a concebir su identidad e intereses como parcialmente definidos en términos más cosmopolitas —y menos nacionalistas— de los que solía. Ésa es la razón por la cual el órgano electoral mexicano inició una intensa actividad internacional después de 1994, y por la cual no se presentó una significativa oposición gubernamental a la observación internacional de los dos procesos electorales subsecuentes (en 1997 y 2000).[30] De hecho, en los últimos años México ha llegado al punto de convertir la ayuda para la democracia en uno de sus principales objetivos de política exterior.[31]

Finalmente, la minuciosa observación del proceso electoral peruano de 2000 descrita en el capítulo seis, muestra en qué medida las elecciones se habían convertido en acontecimientos internacionales a finales del siglo XX —y también la medida en la cual se alteró uno de los principios ordenadores del sistema internacional. Además, la nueva idea sobre la soberanía del Estado se desarrolló

---

[30] Así, por ejemplo, el IFE participó en 33 misiones de observación electoral en todo el mundo desde 1996 hasta el 2001, y en julio de 1996 se convirtió en miembro de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Documentos en el archivo del autor. El IFE también desempeñó un papel importante en las elecciones iraquíes del 2004, incluso a pesar de que México se había opuesto a la invasión estadounidense de ese país.

[31] Aunque la alternancia del partido en el poder en el 2000 es sin duda un fuerte factor explicativo para este cambio. Como Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México (2000-2003) en la administración de Fox, declarara unos días antes de asumir el cargo, "México no peleaba el tema de elecciones justas, limpias y competitivas afuera porque no las celebraba adentro. Ahora México va a darle mayor importancia a este tema porque en buena medida está resuelto adentro". *Reforma*, "La política exterior, con autoridad moral", 27 de noviembre de 2000. Cuatro años más tarde, un documento publicado en la página web de la OEA por el gobierno de México señalaría que "cuando en México se fortalece la democracia con la alternancia en el poder, la visión sobre la OEA se vuelve más afín con la del resto de los países del continente ("México en la OEA. 2005". www.oas.org/ezine/ezine31/Mx.-OEA.pdf)". Un cambio análogo de identidad estatal, podría argumentarse, tuvo lugar en Chile en 1990 cuando el país austral reconoció la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ropp y Sikkink 1999, 190.

de manera concomitante con el emergente derecho a un gobierno democrático, evidenciando así la naturaleza dual de la soberanía. Es decir, la observación de las elecciones peruanas mostró la manera en la que la comunidad internacional hizo reclamos al Estado andino precisamente en el momento en el que el pueblo peruano presentaba sus demandas ante el Sistema Internacional. La soberanía se convirtió así de manera expresa en una calle de doble sentido.[32]

Pero además de volver explícita la naturaleza recursiva de la soberanía de los Estados, el caso peruano demuestra también la medida en la que dejó de ser un asunto sólo de estos. La TAN de la OIE fue reconocida de manera amplia como un interlocutor legítimo en la arena internacional. Por lo tanto, hemos llegado a cerrar el círculo: el caso peruano es el espejo del caso chileno en el cual los actores no estatales, únicos observadores del plebiscito, en cierto sentido se encontraban aislados; en cambio, doce años más tarde los observadores independientes actuaban de manera abierta como socios (y opositores) de los actores estatales. Los activistas de la observación eran completamente aceptados por el sistema estatal.

No pretendo sugerir que los cuatro casos que aquí abordo (además de los primeros casos de OIE revisados en el capítulo dos) estén contando la historia completa de la OIE. Obviamente, el universo de casos es mucho más grande —y todos pudieran considerarse relevantes para el surgimiento y la consolidación de esta práctica.[33] Sin embargo, puesto que las cuatro "unidades de observación" cubiertas en este trabajo son significativas para comprender el desarrollo de dicho proceso, creo que son suficientes —desde un punto de vista genealógico— para resumir una historia más compleja. Por otra parte, el hecho de que una historia se pueda esbozar conectando cuatro puntos de práctica es por sí mismo indicativo de un planteamiento teórico más profundo anticipado aquí: que estos acontecimientos, al parecer no relacionados, ocurrieron en un entorno que vuelve sus vínculos inteligibles. El entorno es, por supuesto, la estructura normativa de las Américas. Resulta obvio que los cuatro casos podrían ser contados por separado —y que de haber penetrado de manera más profunda en la política interna de cada uno de esos países se hubieran obtenido resultados interesantes. Pero mi punto es que los cuatro casos se pudieron agrupar —y pro-

---

[32] Esto se volvería mucho más claro algunos meses después del término de mi narración, cuando la Misión de Alto Nivel de la OEA llegó a Lima. Lo que ocurrió después de la llegada de la misión, sin embargo, queda fuera de mi preocupación central en este trabajo.

[33] La experiencia de Haití en 1990, mencionada anteriormente, sería un caso importante.

ducir una narrativa plausible— gracias a que estaban entrelazados en una estructura más amplia. Es por ello que mi argumento general es sistémico.

Como sugerí en el capítulo introductorio, lo que planteo aquí es que la OIE transformó parcialmente un elemento estructural del sistema internacional: la soberanía. Además, en el capítulo dos señalé que a finales del siglo XX la estructura normativa del sistema internacional no sólo había cambiado en virtud de haber adjuntado el factor del gobierno representativo a la noción de soberanía, sino que también los principales componentes de ese sistema —los Estados— se transformaron debido a que han redefinido parcialmente su identidad y sus intereses gracias a la normalización de la OIE. En correspondencia, los cuatro casos empíricos pretenden mostrar la manera en la que las prácticas internacionales conforman la identidad y los intereses de los Estados.

También señalé que en el hemisferio occidental este proceso fue resultado de una interacción del Estado que *no* estuvo basada en actores con intereses presociales totalmente formados —como mostró el esbozo histórico presentado en el segundo capítulo. Además, los cambios en las capacidades materiales que se presentaron en las Américas durante el período que abarqué estaban lejos de ser un factor explicativo significativo. Ésa es la razón por la cual sostuve que es una estructura ideacionista y social, no una material e individualista, la que explica la presencia de la OIE en la actual política internacional.

Desarrollé mi argumento desde una postura constructivista moderada. Tomé la IHO como la estructura constitucional que hizo posible el surgimiento de la OIE primero en las Américas. También describí el desarrollo de la TAN de la OIE, concibiéndola como el actor que, al ayudar a provocar el surgimiento y la consolidación de esta práctica, actualizó parcialmente la IHO. La dependencia discursiva que la red tiene de la estructura constitucional continental demostró la importancia que la lógica de la racionalidad argumentativa tiene en los casos abordados. Ahora lo hago considerando la historia de la OIE en su totalidad.

Como sugieren los capítulos anteriores, de no haber existido la IHO, la OIE no habría surgido en las Américas a principios de los años 60. Fue el discurso del Estado que existía a mediados del siglo XX lo que permitió a los Estados hemisféricos, a través de su organización regional, lanzar la OIE en su forma incipiente. De la misma manera, si no hubiera existido el discurso estatal que la permitió, la OIE "real" o "verdadera" (o al menos la no dirigida por el Estado) no habría surgido. Los actores no estatales utilizaron la legitimidad otorgada por el sistema regional de Estados a esta práctica para iniciar sus actividades de obser-

vación; por lo tanto, su empresa no podía ser construida como una iniciativa extranjera o subversiva.

Al final, no obstante, no fue un enfoque de "esto o lo otro" lo que hizo avanzar a la OIE. Los actores estatales y no estatales trabajaron en conjunto. Así, si no se hubiera dado la interacción entre los activistas de los derechos humanos y los funcionarios de los Estados, la OIE no se habría normalizado. Fue la sinergia creada por su interacción lo que empujó a la OIE al centro del escenario a finales del siglo XX. De forma similar, de no haberse dado la interacción entre factores domésticos y sistémicos, no habría surgido la OIE. El efecto boomerang, constantemente en juego en cada una de sus instancias, fue por tanto fundamental en el surgimiento y la consolidación de esta práctica. Además, la consolidación de la OIE en las Américas no contribuyó únicamente al avance en esta comprensión distintiva de la soberanía, sino también a su difusión por todo el mundo. Es decir, al volver explícito lo que había permanecido implícito en el hemisferio, la OIE contribuyó a la formación del concepto de soberanía que surgió en la estructura normativa después de la Guerra Fría.

Sin embargo, los efectos de este nuevo entendimiento no se reducen a la estructura internacional: los Estados también han sido afectados. Las reglas tienen efectos constitutivos. Es por ello que si un Estado en transición política se convierte en el blanco de una OIE de tercera fase, redefine parcialmente su identidad y sus intereses nacionales. Por supuesto, no es necesario que sea una redefinición muy notoria; en algunos casos puede ser absolutamente discreta, pero en la medida en que los factores relacionados con la democracia y la legitimidad (externa) llegan a informar el discurso ulterior del Estado, puede ocurrir que se produzca una redefinición (parcial) de la identidad (y por tanto de los intereses).

No obstante, la historia de la OIE también parece plausible a través de la lente del INL. Como señalé en el primer capítulo, mi análisis está dirigido por el problema; el rompecabezas empírico dirige el análisis.[34] Así, se podría plantear que si un Estado percibe un beneficio potencial al permitir la OIE de sus elecciones, éste la permite. La pregunta es entonces: ¿qué conduce a esta percepción? Por supuesto, como sugiere este enfoque, la respuesta es el interés propio. ¿Pero interés propio motivado por qué? Como argumentó Joseph Nye, "decir que los

---

[34] Hemmer y Katzenstein 2009. Sobre el eclecticismo analítico y el agnosticismo epistemológico véase Katzenstein y Okawara 2001/02.

Estados actúan por sus propios intereses es meramente tautológico… a menos que tengamos una explicación razonable de cómo dichos intereses son percibidos y redefinidos".[35] Además ¿qué hizo cambiar la racionalidad subyacente en la percepción del interés propio?

De manera similar, parece plausible pensar que si un Estado está pasando por una transición democrática es más probable que permita la OIE, tal como señalaría un enfoque liberal. Esto se debería, en parte, a la naturaleza supuestamente indefinida de los intereses en el proceso de transición —y debido a que se podría plantear que en estos períodos los intereses estatales están en juego. Lo que hace falta a una explicación del INL, no obstante, es profundidad causal —lo que Miller llama "profundidad como prioridad".[36] En este caso, la idea compuesta de la soberanía inmersa en la IHO es anterior a la decisión de los estadistas de permitir la OIE —y es por eso que pueden recurrir a ella. A pesar de estas deficiencias, yo plantearía que la razón por la cual un enfoque individualista como el INL se ajusta razonablemente bien a este tema es porque, al igual que el constructivista, se centra en el proceso y deja abierta la posibilidad de aprendizaje. Aunque no iría tan lejos como Jennifer Sterling-Folker, quien plantea que el constructivismo y el INL son "aves con el mismo plumaje", sí diría que no son necesariamente incompatibles.[37] El "liberalismo sociológico" de Joseph Nye, que enfatiza "el efecto transformador de los contactos y coaliciones transnacionales en las actitudes nacionales y en las definiciones de los intereses", ejemplifica apropiadamente la base común de ambos enfoques.[38]

En contraste, el RNC se ajusta menos a la reconstrucción de la historia de la OIE. Los factores materiales no figuraron de manera prominente en el surgimiento y la consolidación de esta práctica. Incluso, haciendo un espacio a las percepciones, la distribución relativa de factores materiales no parece ser relevante para explicar la OIE. Por el contrario, un factor basado en la estructura doméstica —el carácter democrático de un régimen— es de hecho muy significativo y tiene poco que ver con las capacidades materiales. Pero tomado en su totalidad, con su concepción abiertamente materialista del poder, el RNC

---

35 Nye 1988, 239.
36 Miller 1987, 102-104.
37 Sterling-Folker 2000.
38 Nye 1988, 246.

resulta ser de poca utilidad al considerar cuestiones normativas tales como la OIE.[39]

III. La Teoría de la Paz Democrática y la OIE

El tema propuesto en el argumento sobre la democracia basado en el RNC es también significativo porque, paradójicamente, es reminiscente de un enfoque definitivamente liberal: la Teoría de la Paz Democrática (TPD). Como da por hecho el realista neoclásico Randall Schweller, "en la medida en que la democracia liberal crea valores compartidos, intereses comunes y, lo que es más importante, mayor transparencia con respecto a las motivaciones del Estado, deben disminuir las percepciones de amenaza y aumentar la cooperación entre tales Estados. Como realista, no tengo ningún problema en apoyar estos planteamientos".[40] Como señalé en el primer capítulo, la TPD es afín a los problemas planteados por el surgimiento de la OIE como norma internacional. Aunque precisé que su hipótesis sobre una zona democrática creada por Estados democráticos —que históricamente no ha sido el caso en las Américas— la volvió menos útil como explicación alternativa que el INL, el cual simplemente asume a un actor con intereses propios racionales, pienso que a pesar de todo es relevante para la problemática a la que me refiero —al menos durante cierto período de ella. Por lo tanto, la analizaré de manera breve.[41]

Remontando sus orígenes a Immanuel Kant, la TPD afirma que el tipo de gobierno republicano conduce a la paz internacional. Para Kant, los principales atributos republicanos que conducen a la paz internacional son el gobierno representativo, los acuerdos constitucionales, la separación de poderes y el estí-

---

39 En contraste, un enfoque realista cultural está mejor equipado para hacer frente a cuestiones normativas. No obstante, su componente "realista" se basa en parte en los argumentos constructivistas. Cf. Johnston 1995; Johnston 1996. Mi rechazo al RNC y a su indagación sobre asuntos eminentemente normativos, se basa simplemente en que mi enfoque está orientado por la pregunta. No niego que podría ser útil para contestar otras preguntas. Sin embargo, el enfoque constructivista me es más útil debido a que, como ya he señalado, el mío es un tema eminentemente normativo.

40 Schweller 2000, 43. Sin embargo, Schweller inmediatamente califica su acuerdo con la TPD, señalando que "la ampliación de la zona democrática no conducirá a una paz perpetua entre las naciones".

41 No desarrollé tampoco el enfoque post-estructuralista. Aunque –hasta donde sé– los autores con dicha perspectiva no han abordado directamente mi tema central, de involucrarse en la materia seguramente harían algunas contribuciones valiosas. Mi tratamiento de la cuestión no debería ser completamente ajeno a ellos. Der Derian 2000. Para un enfoque post-estructural de un tema relativo, véase Debrix 1999.

mulo al comercio.[42] Sin embargo, es importante señalar que Kant hablaba de "repúblicas", no de "democracias".[43] Para Kant, la "democracia es, en el sentido genuino de la palabra, necesariamente un *despotismo*, porque funda un poder ejecutivo donde todos deciden sobre y, en todo caso, también contra *uno* (quien, por tanto, no da su consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden".[44]

Como observó Ido Oren, las élites estadounidenses del siglo XIX prefirieron identificar a su país más con principios republicanos que con principios democráticos.[45] Además, el republicanismo de Kant no es sinónimo de liberalismo. La idea del republicanismo de Kant enfatiza la comunidad —un énfasis que se ajusta poco al pensamiento liberal clásico. Como señaló Nicholas Onuf, Kant anticipó el liberalismo, pero él mismo no era un liberal.[46] Democráticas o no, liberales o no, las repúblicas de Kant debían mantener la paz entre ellas e incluso ser capaces de formar una zona de paz separada del resto. Es decir, las repúblicas podrían continuar participando en conflictos sangrientos con Estados no republicanos, pero no entre ellas. Aunque sigue existiendo el debate sobre cuestiones definicionales y metodológicas,[47] en términos generales la evidencia obtenida apoya la idea de Kant. Las democracias parecen en verdad haber creado un subsistema pacífico separado. La "ausencia de guerra entre Estados democráticos", observó Jack Levy, "es lo que más se acerca a una ley empírica en relaciones internacionales".[48]

A medida que la proposición seminal de Kant se transformó en lo que ahora conocemos como TPD, se han ampliado los términos empleados y las discusiones basadas en ella. Así, por ejemplo, algunos plantean que las democracias liberales son generalmente más pacíficas (es decir, que es menos probable que participen en una guerra, ya sea con Estados democráticos o no democráticos). Como indicara Samuel Huntington, el "liberalismo no entiende y es hostil a las instituciones militares y a la función militar".[49] Sirviendo de base a los planteamientos anteriores se encuentran las razones asumidas para el comportamiento

---

42 Kant 1999; Doyle 1983, 212; Levy 1989, 268; Onuf 1998, 222.
43 Kant 1999, 85.
44 Ibíd., 86. Cursivas en el original.
45 Oren 1995, 151.
46 Onuf 1998, 16. De hecho, el debate entre la interpretación liberal y la republicana de la política aún sigue vivo. Cf. Habermas 1998.
47 Para una visión general de estas cuestiones, véase Elman 1997.
48 Levy 1989, 271.
49 Citado en Schweller 1992, 244.

de los regímenes democráticos.[50] Algunos autores plantean que las democracias son menos propensas al conflicto por razones institucionales: que la propia naturaleza de las instituciones domésticas y las del compacto social en el que se basan realmente hacen más difícil a los regímenes democráticos participar en la guerra. Otros autores afirman que la apacibilidad de las democracias liberales se explica mejor por factores normativos: los regímenes democráticos simplemente extrapolan a sus interacciones internacionales las normas sobre las que operan nacionalmente.[51] En cualquier caso, el planteamiento central de la TDP sigue siendo que un tipo de régimen doméstico es primordial para explicar el comportamiento internacional de un Estado.[52] Como afirmó recientemente Waltz, "la tesis de la paz democrática sólo se sostendrá si todas las causas de la guerra descansan en los Estados".[53]

A partir de los argumentos desarrollados por la TPD, y extrapolando este enfoque a mi tema, podría aventurar que al solicitar observadores electorales los líderes de Estados democráticos de hecho han procurado crear una zona democrática en las Américas. Por supuesto, como observé anteriormente, esta proposición es un asunto de aplicación limitada debido a que es sólo después de la "tercera ola" que afectó al hemisferio en los años 80 que (la mayoría de) los Estados democráticos comenzaron a solicitar —o al menos a no prohibir— la presencia de observadores extranjeros. La cláusula entre guiones es crucial: lo importante ahora no es la presencia de observadores extranjeros en sí misma, sino la posibilidad de que puedan estar presentes si lo desean. Es decir, en Estados democráticos —como la TPD esperaría que fuera el caso en una zona de paz— los observadores extranjeros se vuelven superfluos como garantes de un proceso político libre y justo. Como el búho de Minerva, los observadores internacionales vuelan cuando parece haberse establecido la democracia en un Estado. Sin embargo, su trabajo ya está hecho: al hacer de la OIE una norma internacional, la soberanía ha sido parcialmente redefinida.

---

50 Oren 1995, 149.

51 Russett 1993, 35.

52 Elman 1997, 10. Quizá llevando la TPD demasiado lejos, el Departamento de Estado de Estados Unidos afirmó en mayo de 2000 que "las naciones gobernadas democráticamente tienen más probabilidades de asegurar la paz, detener la agresión, ampliar la apertura de mercados, promover el desarrollo económico, proteger a los ciudadanos estadounidenses, combatir al terrorismo y la delincuencia internacionales, preservar los derechos humanos y de los trabajadores, evitar las crisis humanitarias y las corrientes de refugiados, mejorar el medio ambiente mundial y proteger la salud humana". Mission Statement for the Office of Democracy, citado en Fox 2001, 304.

53 Waltz 2000, 8. Pero compárese con Huntley 1996.

IV. Enfoques recientes de la "Promoción de la Democracia" y el lugar de la OIE en la teoría de RI

El último punto es importante: la OIE como tal debe ser tratada como una variable estructural, no como una mera cuestión de política exterior. Como señalé en el capítulo introductorio, existen algunas publicaciones recientes sobre un asunto que en muchos aspectos se traslapa con el que aquí abordo: la "promoción de la democracia". Sin embargo, como anticipé, estas contribuciones tienden a considerarla como un asunto de política exterior. De esa forma, por ejemplo, Carothers, quien se encuentra entre los expertos más destacados sobre el tema, observa debidamente en su Aiding Democracy Abroad que los "especialistas académicos —ya sea en relaciones internacionales, en política comparada o en estudios sobre el desarrollo— no han dedicado mucha atención al tema".[54] Y luego se queja de que "las preguntas más elementales sobre este campo, como por ejemplo, ¿funciona? y ¿sabemos lo que estamos haciendo? quedan sin ser respondidas por la mayoría de los observadores".[55] Éstas son ciertamente preguntas útiles e importantes, pero no unas que toquen el tema de manera estructural.

De manera similar, Michael Cox, John Ikenberry y Takashi Inoguchi en su *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts* (editado en conjunto), han lamentado el hecho de que "el crecimiento exponencial de los estudios sobre la democracia no ha coincidido con un cuerpo de trabajo igualmente significativo por parte de los estudiosos de relaciones internacionales o de política exterior de Estados Unidos".[56] Pero luego anuncian en la introducción que su volumen "intenta desenmarañar las cuestiones teóricas e históricas que están en juego en la búsqueda norteamericana de la democracia a nivel mundial".[57] De hecho, lo que buscan es explicar (entre otras cosas) dónde es que esta práctica "encaja dentro de la más amplia tradición de la política exterior" estadounidense, así como problematizar el "particular —y cada vez más importante— papel de la promoción de la democracia en los asuntos internacionales de EE.UU." — de nuevo, un enfoque no precisamente de "tercera imagen" sobre el tema.[58]

---

54 Carothers 1999, 9.
55 Ibíd., 10.
56 Cox, Ikenberry e Inoguchi 2000, 4-5.
57 Ibíd., 7.
58 Ibíd., 17.

Esto no significa que los trabajos recién mencionados no "pertenecen" a las RI —nada más lejos de mi intención que procurar prescribir lo que debe y no debe ser parte del campo.[59] Mi punto es que esas obras se centran en (la eficacia de) la política exterior norteamericana. De manera innegable, los trabajos de esa naturaleza son muy útiles para el análisis y el mejoramiento de la industria casera que la "ayuda a la democracia" ha generado, así como para entender los efectos que los esfuerzos políticos norteamericanos han tenido en el exterior. Sin embargo, las RI todavía enfrentan la tarea de abordar los desafíos teóricos que prácticas tales como la "promoción de la democracia" y la OIE plantean desde una perspectiva sistémica —tarea a la cual está dirigido este trabajo.

Además, la agenda de investigación abierta por el análisis de la OIE desde una perspectiva sistémica debe también ser útil para lograr un acercamiento entre la TPD y la política comparada. El desarrollo de la OIE en las Américas nos permite observar que el ideal democrático ha sido un atributo sistémico en el hemisferio —lo que a su vez sugiere una lectura de "tercera imagen" de la literatura kantiana sobre la paz democrática. Esto, por supuesto, no significa que el consenso armónico sería la situación normal si se alcanzara la paz perpetua, porque como afirmara Kant,

> el modo del que se sirve la Naturaleza para llevar a cabo el desarrollo de todas sus disposiciones es el antagonismo de las mismas dentro de la sociedad, en la medida en que ese antagonismo acaba por convertirse en un orden legaliforme de aquellas disposiciones. Entiendo aquí por antagonismo la insociable sociabilidad de los hombres, esto es, el que su inclinación a vivir en sociedad sea inseparable de una hostilidad que amenaza constantemente con disolver esa sociedad.[60]

La "insociable sociabilidad de los hombres", no obstante, no debe ser vista por los teóricos de la TPD como algo aplicable únicamente a las relaciones interestatales. También se aplica al proceso político dentro de los Estados. Ésa es la razón por la que Kant no consideraba las esferas internacionales y nacionales como dominios totalmente discernibles.[61] Como bien saben los latinoamericanistas, la política doméstica en el subcontinente a menudo no ha sido una esfera de ley,

---

[59] Así, la obra editada por Gregory Fox y Brad Roth, *Democratic Governance and International Law*, aunque enmarcada dentro de un enfoque explícitamente jurisprudencial, contiene muchas ideas útiles para las RI (y para la política comparada también). Fox y Roth 2000, 22. De hecho, los editores apuntan en dirección de fronteras disciplinarias difuminándose. En sus propias palabras, "el derecho [democrático] no es simplemente ley afectada por política. Es ley que penetra y regula la esencia misma de la vida política, tanto doméstica como internacionalmente". Cursivas del original. Ibíd., 18. Véase también Fox 2001.

[60] Kant en Muñoz 1999, 25.

[61] Huntley 1996, 63.

paz y orden. El caso peruano revisado en este trabajo demuestra que aun cuando en un país están instalados los dispositivos para un gobierno democrático —a veces con la ayuda de observadores extranjeros— no existen garantías de que se desarrollará un régimen democrático.[62] Se requiere de algo más que elecciones

---

[62] El caso venezolano es indicativo tanto de esto como de la medida en la que la OIE se ha convertido en una norma en el hemisferio. El 11 de abril de 2002, una coalición sacó al presidente venezolano Hugo Chávez del cargo. El General Chávez fue electo presidente con una ventaja innegable en 1998, seis años después de liderar un golpe de Estado fallido contra el presidente Carlos Andrés Pérez. El proceso electoral fue observado por varias organizaciones internacionales y se consideró justo. Dos años después, Chávez fue reelecto en un proceso electoral que el CC calificó como "deficiente", aunque apuntó que las irregularidades no habrían cambiado el resultado de la elección presidencial (http://www.cartercenter.org/activities/printdoc.asp?countryID=87).

Luego de lo que a primera vista parecía un golpe exitoso, la OEA condenó la "alteración del orden constitucional" en el país. En menos de cuatro días, sin embargo, Chávez estaba de regreso en el puesto. El día en que ocurrió el golpe fallido, el Grupo de Río formuló una declaración invocando la Carta Democrática Interamericana (CDI) y condenando "la interrupción del orden constitucional en Venezuela" (OEA, *Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela*, 12 de abril de 2002)". Poco después, el Consejo Permanente emitió la Resolución 811, "Situación en Venezuela", invocando también a la CDI y condenando la ruptura del régimen en el país sudamericano. Además, los cancilleres encargaron al Secretario General llevar a cabo una misión de investigación en el Estado en conflicto y, citando el Artículo 20 de la CDI, llamaron a Sesión Especial de la Asamblea General para el 18 de abril (OAS, CP/RES. 811 (1315/02), Situation in Venezuela). Pero para ese momento, como ya señalé, Chávez estaba de regreso en el cargo. Gaviria presentó su reporte en la sesión especial. En él, evaluó la situación política venezolana a la luz de la CDI y resumió el papel activo que él mismo jugó en los intentos de mediación entre la oposición y el gobierno durante su visita al país andino. Desde ese momento y hasta la fecha, la OEA ha jugado un rol muy activo en la estabilización de la situación política en Venezuela.

Así, el 25 de marzo de 2002 la OEA entregó el documento estableciendo los términos y condiciones para un eventual referendo revocatorio en el gobierno de Chávez que, eventualmente, también podría resolver el estancamiento político.

El 29 de mayo, cuando el documento fue firmado, el Secretario General Gaviria hizo notar que "para la OEA es particularmente importante el reconocimiento que gobierno y oposición hacen del compromiso hemisférico denominado la Carta Democrática". En el acuerdo, tanto el gobierno como la oposición expresan "[su] adhesión a los principios consagrados en la Carta Democrática Interamericana", invocan "los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos" y reconocen "el apoyo y la facilitación que han prestado… la OEA… el Centro Carter y el PNUD (OAS, *Acuerdo entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*)".

El ejercicio electoral tuvo lugar de acuerdo con las reglas establecidas, con la ayuda de mediadores internacionales tales como la OEA y el CC. Más allá de su importante rol de mediación, su función de observación fue llevada a cabo escrupulosamente. De acuerdo con la misión conjunta de la OEA y el CC, "el proceso se completó pacíficamente y sin mayores obstáculos que hubieran impedido el libre ejercicio de los derechos constitucionales ("Signature Collection in Venezuela: Joint OAS-Carter Center Statement", 1° de diciembre del 2003, en www.oas.org/OASpage/eng/latestnews/latestnews.asp)". Votaron 8.5 de los 14 millones de votantes registrados. Mientras que los 27 partidos de la oposición Coordinadora recibieron 3.6 millones de votos, Chávez consiguió casi 5 millones; el presidente tenía el apoyo del 59 por ciento de los votantes (*New York Times*, 17 de agosto de 2004, Ibíd., 22 de agosto de 2004).

En su resolución sobre los resultados del referendo venezolano, emitida el 26 de agosto, el Consejo Permanente de la OEA señala que "el gobierno de Chávez ha cumplido los compromisos adquiridos con la comunidad hemisférica… contribuyendo al fortalecimiento de la democracia en las Américas (CP/RES 869 (1436/04))". La permanencia de Chávez en el poder fue pues decidida en última instancia por medios constitucionales, algo en lo que la organización regional jugó un rol instrumental —aun así sería difícil argumentar que en Venezuela prevalece un régimen democrático liberal.

libres y observadores extranjeros para aprovechar la sociabilidad asocial del hombre y consolidar un régimen verdaderamente democrático, como han demostrado los comparativistas. La política comparada debe entonces arrojar cierta luz sobre los diferentes tipos de democracia útiles para actualizar la zona de paz de la TPD, tanto dentro de los Estados como en todo el hemisferio occidental.

Bibliografía

Acharya, Amitav. 2004. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2): 239-275.

Acevedo, Domingo E. 1993. The Haitian Crisis and the OAS Response: A Test of Effectiveness in Protecting Democracy. En *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, editado por L. F. Damrosch. Nueva York: Council on Foreign Relations.

Acosta Romero, Miguel y Jorge A. Castañeda. 1997. *La observación de elecciones*. México: Porrúa.

Adolphs, R., D. Tranel, H. Bechara, H. Damasio y A. R. Damasio. 1996. Neuropsychological Approaches to Reasoning and Decision-Making. En *Neurobiology of Decision*, editado por A. R. Damasio, Y. Christen y H. Damasio. Nueva York: Springer.

Aguayo Quezada, Sergio. 1993. Los mirones son de palo. *Voz y Voto,* noviembre: 12-3.

———. 1995. A Mexican Milestone. *Journal of Democracy*, 6(2): 157-167.

———. 1998. *Myths and [Mis]Perceptions. Changing U.S. Elite Visions of Mexico*. La Jolla: University of California, San Diego/El Colegio de México.

Aguilar Camín, Héctor. 1999. La muerte del tapado. *Nexos*(263): 36-38.

——— y Lorenzo Meyer. 1989. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.

Alcocer, Jorge. 1997. The International Observation of Electoral Processes: The Mexican Experience in 1994. *Houston Journal of International Law*, 19(3): 689-703.

Alexander, George y Timothy J. McKeown. 1985. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. En *Advances in Information Processing in Organizations: A Research Annual*, editado por L. S. Sproull, et al. Greenwich: JAI Press.

Alker, Hayward R. 1990. Rescuing 'Reason' from the 'Rationalists': Reading Vico, Marx and Weber as Reflective Institutionalists. *Millennium*, 19(2): 161-184.

Americas Watch Report. 1988. *Chile: Human Rights and the Plebiscite*. Nueva York.

Andrews, David M. 1994. Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations. *International Studies Quarterly*, 38 (2): 193-218.
Arendt, Hannah. 1990. *On Revolution*. Nueva York: Penguin.
Armendares, Pedro E. 1994a. Alianza: sus dilemas. *Voz y Voto*, septiembre: 22-23.
———. 1994b. Horacio Borneo: Mirones de Palo. *Voz y Voto*, agosto: 52-53.
Arriagada, Genaro. 1995. Tres lecciones del 5 de Octubre. En *El Plebiscito del 5 de Octubre de 1988*, editado por M. Tagle. Santiago: Corporación Justicia y Democracia.
———. 1998. *Por la razón o la fuerza: Chile bajo Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
Ashley, Richard. 1981. Political Realism and Human Interest. *International Studies Quarterly*, 25(2): 204-237.
———. 1984. The Poverty of Neorealism. *International Organization*, 38(2): 225-286.
Atkins, G. Pope. 1977. *Latin America in the International Political System*. Nueva York: Free Press.
Atwood, Roger. 2001. Democratic Dictators: Authoritarian Politics in Peru from Leguía to Fujimori. *SAIS Review*, 21(2): 155-176.
Audi, Robert, ed. 1995. *The Cambridge Dictionary of Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
Aylwin Azócar, Patricio. 1995. El plebiscito: un hito en la historia de la patria. En *El plebiscito del 5 de Octubre de 1988*, editado por M. Tagle. Santiago: Corporación Justicia y Democracia.
———. 1998. *El Reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del No*. Santiago: Ediciones B.
Babbitt, Bruce. 1990. Poll Position. *New Republic*, marzo 19: 17-19.
Baena Soares, João Clemente. 1994. *Profile of a Mandate: Ten Years at the OAS*. Washington: OEA.
Ball, Margaret M. 1969. *The OAS in Transition*. Durham: Duke University Press.
Barnett, Michael N. 1997. Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations. *World Politics*, 49: 526-551.
Barros, Robert. 2002. *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
Bartelson, Jens. 1995. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
Beigbeder, Yves. 1994. *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Benítez Manaut, Raúl. 1996. La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994. *Foro Internacional*, 36(3): 533-565.

Bermeo, Nancy. 1997. Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions. *Comparative Politics*, 29(3): 305-322.

Bizberg, Ilán. 1996. La transformación del régimen político mexicano: entre el pluralismo y el neocorporativismo. En *México: una agenda para fin de siglo*, editado por A. Aziz Nassif. México: La Jornada Ediciones/UNAM.

Bloomfield, Richard J. y Abraham F. Lowenthal. 1990. Inter-American Institutions in a Time of Change. *International Journal*, 45: 867-888.

Boutros-Ghali, Boutros. 1995. Democracy: A Newly Recognized Imperative. *Global Governance*, 1(1): 3-11.

Brodhead, Frank. 1987. Demonstration Elections as Counterinsurgency. En *Intervention on Trial: The New York War Crimes Tribunal on Central American and the Caribbean*, editado por P. Ramshaw y T. Steers. Nueva York: Praeger.

Brooks, Stephen G. y William C. Wohlforth. 2000/01. Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas. *International Security*, 25(3): 5-53.

Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society*. Nueva York: Columbia University Press.

Bunce, Valerie. 1985. The Empire Strikes Back: The Evolution of the Eastern Bloc from a Soviet Asset to a Soviet Liability. *International Organization*, 39(1): 1-46.

——. 1999. The Return of the Left and the Future of Democracy in Central and Eastern Europe. En *Comparative Political Parties and Party Elites*, editado por B. A. Yesilada. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Burr, Robert. 1973. United States Latin American Policy 1945-1972: Introduction. En *The Dynamics of World Power: A Documentary History of United States Foreign Policy 1945-1973*, editado por A. M. J. Schlesinger. Nueva York: Chelsea.

Buss, Andreas. 1999. The Concept of Adequate Causation and Max Weber's Comparative Sociology of Religion. *British Journal of Sociology*, 50(2): 317-329.

Byington, Kaa. 1988. *Bantay ng Bayan: Stories from the NAMFREL Crusade (1984-1986)*. Manila: Bookmark.

Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés. 1996. La observación ciudadana del proceso electoral. En *Las elecciones presidenciales de 1994*, editado por E. Calderón Alzati y D. Cazés. México: La Jornada Ediciones/UNAM.

Callcott, Wilfrid Hardy. 1968. *The Western Hemisphere: Its Influence on United States Policies to the End of World War II*. Austin: University of Texas Press.

Cameron, Maxwell. 1998. Self-Coups: Peru, Guatemala, and Russia. *Journal of Democracy*, 9(1): 125-139.

Caporaso, James A. 1992. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, 46(3): 599-632.

Carey, Henry F. 1998. Electoral Observation and Democratization in Haiti. En *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, editado por K. J. Middlebrook. San Diego: University of California Press.
Carothers, Thomas. 1991. *In the Name of Democracy: U. S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. Berkeley: University of California Press.
———. 1995. Democracy Promotion Under Clinton. *Washington Quarterly*, 18(4): 13-28.
———. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
Carozza, Paolo G. 2003. From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 25: 281-313.
Carpizo, Jorge. 1995. La reforma federal electoral de 1994. En *Elecciones, diálogo y reforma: México 1994 / I*, editado por J. Alcocer. México: Nuevo Horizonte.
Carter Center. 1990. *Observing Nicaragua's Elections, 1989-1990*. Atlanta: Carter Center.
———. 1992. *The International Observation of U. S. Elections*. Atlanta: Carter Center.
———. 1993. *Electoral Reform in Mexico.* Atlanta: Carter Center.
———. 1994. *Elections in Mexico: Third Report*. Atlanta: Carter Center.
———. 1995. *The Agosto 21, 1994 Mexican National Elections: Fourth Report*. Atlanta: Carter Center.
———. 1996. *The Journey to Democracy: 1986-1996*. Atlanta: Carter Center.
Casar, María Amparo. 1989. Corporativismo y transición. *Nexos*, mayo: 55-59.
Castañeda, Jorge. G. 1985. Don't Corner Mexico! *Foreign Policy*, 60: 75-90.
———. 1990. Salinas's International Relations Gamble. *Journal of International Affairs*, 43(2): 407-422.
———. 1994. *Sorpresas te da la vida: México 1994*. México: Aguilar.
———. 1999. *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Alfaguara.
Cavallo, Ascanio, Manuel Salazar y Oscar Sepúlveda. 2001. *La historia oculta del régimen militar*. Santiago: Grijalbo/Mondadori.
Chabat, Jorge. 1991. Mexico's Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(1): 1-25.
Chalmers, Douglas A. 1977. The Politicized State in Latin America. En *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, editado por J. Malloy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Chand, Vikram K. 1997. Democratisation from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections. *Third World Quarterly*, 18(3): 543-561.

Checkel, Jeffrey. 1997. International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3(4): 473-495.

——. 1999. Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*, 43(1): 83-114.

Clinton, W. David. 1986. The National Interest: Normative Foundations. *The Review of Politics*, 48(4): 495-519.

Comisión Internacional de Apoyo y Verificación. 1998. *La desmovilización y reinserción de la resistencia nicaragüense*. Washington: OEA.

Comité Jurídico Interamericano. 1965. *Estudio sobre la relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia*. Washington: OEA.

Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas. 1990. Business and the "Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 25(2): 3-30.

Cornelius, Wayne A. 1986. The Nicaraguan Elections of 1984: A Reassessment of Their Domestic and International Significance. En *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, editado por P. W. Drake y E. Silva. San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego.

Corrales, Javier y Richard E. Feinberg. 1999. Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions. *International Studies Quarterly*, 43(1): 1-36.

Cortell, Andrew P. y James W. Jr. Davis. 2000. Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Review*, 2(1): 65-87.

Cotler, Julio. 1989. Military Interventions and "Transfer of Power to Civilians" in Peru. En *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, editado por G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

—— y Romeo Grompone. 2000. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Council of Freely-Elected Heads of Government y National Democratic Institute for International Affairs. 1991. *The 1990 General Elections in Haiti*. Washington.

Cox, Michael, G. John Ikenberry y Takashi Inoguchi. 2000. Introduction. En *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, editado por M. Cox, G. J. Ikenberry y T. Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.

Cox, Robert W. 1989. Production, the State, and Change in World Order. En *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, editado por E.O. Czempiel y J. N. Rosenau. Lexington: Lexington Books.

Crawford, Neta C. 2002. *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crespo, José Antonio. 1992. *Observadores internacionales: la percepción ciudadana. Documento de trabajo 3*. México: CIDE.

Davis, Harold Eugene. 1977. Relations During the Times of Troubles, 1825-1860. En *Latin American Diplomatic History: An Introduction*, editado por H. E. Davis, J. J. Finan y F. T. Peck. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Debrix, Francois. 1999. Space Quest: Surveillance, Governance, and the Panoptic Eye of the United Nations. *Alternatives: Global, Local, Political*, 24(3): 269-294.

Degregori, Carlos Iván. 2001. *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Delgado, René. 1994. Observando a los observadores. En *La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución*, editado por J. Alcocer y R. Morales. México: Porrúa.

Der Derian, James. 2000. Virtuous war/virtual theory. *International Affairs*, 76(4): 771-788.

Dessler, David. 1999. Constructivism within a Positivist Social Science. *Review of International Studies*, 25(1): 123-137.

Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn y Juan J. Linz. 1999. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, editado por L. Diamond, J. Hartlyn, J. J. Linz y S. M. Lipset. Boulder: Lynne Rienner.

Dodd, Thomas J. 1992. *Managing Democracy: A Case Study: United States Election Supervision in Nicaragua, 1927-1933*. New Brunswick: Transaction Books.

Donnelly, Jack. 1986. International Human Rights: A Regime Analysis. *International Organization*, 40(3): 599-642.

Doyle, Michael W. 1983. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3&4): 205-235; 323-353.

Drake, Paul W. 1994. *International Factors in Democratization*. Madrid: Estudio/Working Paper 1994/61.

Dresser, Denise. 1994. Five Scenarios for Mexico. *Journal of Democracy*, 5(3): 57-71.

Eckstein, Harry. 1975. Case Study and Theory in Political Science. In *Handbook of Political Science*, editado por F. I. Greenstein y N. W. Polsby. Reading: Addison/Wesley.

Edwards, Derek, Malcolm Ashmore y Jonathan Potter. 1995. Death and Furniture: The Rhetoric, Politics and Theology of Bottom Line Arguments against Relativism. *History of the Human Sciences*, 8(2): 25-49.

Eisenstadt, Todd A. 1998. *Electoral Justice in Mexico: From Oxymoron to Legal Norm in Less Than a Decade: A Case-Based Analysis of the Evolution of Mexico's Federal Electoral Courts (1988-1997)*. Atlanta: Working paper series/The Carter Center.

Elman, Colin. 1996. Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy. *Security Studies*, 6(1): 7-53.

Elman, Miriam Fendius, ed. 1997. *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* Cambridge: MIT Press.

Elster, Jon. 1991. Rationality and Social Norms. *Archives Europeennes de Sociologie*, 32(1): 109-29.

Ensalaco, Mark. 2000. *Chile under Pinochet: Recovering the Truth*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Evangelista, Matthew A. 1997. Domestic Structure and International Change. En *New Thinking in International Relations Theory*, editado por M. W. Doyle y G. J. Ikenberry. Boulder: Westview Press.

Farer, Tom J. 1988. *The Grand Strategy of the United States in Latin America*. New Brunswick: Transaction Books.

———. 1993. A Paradigm of Legitimate Intervention. En *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, editado por L. F. Damrosch. Nueva York: Council on Foreign Relations.

Farley, Lawrence. 1986. *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*. Boulder: Westview Press.

Fearon, James D. y Alexander Wendt. 2002. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. En *Handbook of International Relations*, editado por W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons. Londres: Sage Publications.

Feaver, Peter D., Gunther Hellman, Randall L. Schweller, Jeffrey W. Taliaferro, William C. Wohlforth, Jeffrey W. Legro y Andrew Moravcsik. 2000. Brother, Can You Spare a Paradigm? (Or Was Anybody Ever a Realist?). *International Security*, 25(1): 165-193.

Fernández, Sergio. 1997. *Mi lucha por la democracia*. Santiago: Editorial Los Andes.

Finnemore, Martha. 1996. Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325-347.

——— y Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4): 887-917.

Flynn, Gregory y Henry Farrell. 1999. Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe. *International Organization*, 53(3): 505-35.

Forsythe, David P. 1990. *The Politics of International Law: U.S. Foreign Policy Reconsidered*. Boulder: Lynne Rienner.

———. 1991. Human Rights, The United States and The Organization of American States. *Human Rights Quarterly*, 13(1): 66-98.

Fox, Gregory H. 1995. Multinational Election Monitoring. Advanced International Law on the High Wire. *Fordham International Law Journal*, 18(5): 1657-1667.

———. 2000. The Right to Political Participation in International Law. En *Democratic Governance and International Law*, editado por G. H. Fox y B. R. Roth. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2001. Election Monitoring: The International Legal Setting. *Wisconsin International Law Journal*, 19(3): 295-319.

——— y Brad R. Roth. 2000. Introduction: The Spread of Liberal Democracy and Its Implications for International Law. En *Democratic Governance and International Law*, editado por G. H. Fox y B. R. Roth. Cambridge: Cambridge University Press.

Franck, Thomas M. 1992. The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law*, 86(1): 16-91.

———. 2000. Legitimacy and the Democratic Entitlement. En *Democratic Governance and International Law*, editado por G. H. Fox y B. R. Roth. Cambridge: Cambridge University Press.

Gaddis, John L. 1993. International Relations Theory and the End of the Cold War. *International Security*, 17(3): 5-58.

Garber, Larry. 1984. *Guidelines for International Election Observing*. Washington: The International Human Rights Group.

———. 2001. Book Review: Democratic Governance and International Law. *Wisconsin International Law Journal*, 19(3): 369-77.

García Calderón, Ernesto. 2001. Peru's Decade of Living Dangerously. *Journal of Democracy*, 12(2): 46-58.

Garretón, Manuel Antonio. 1986. The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy. En *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, editado por G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

———. 1988. *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*. Santiago: FLACSO.

———. 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman.

——. 1990. The Political Opposition and the Party System under the Military Regime. En *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, editado por P. W. Drake e I. Jaksic. Lincoln: University of Nebraska Press.

Garrido, Luis Javier. 1986. *El partido de la Revolución institucionalizada*. México: SEP.

——. 1989. The Crisis of Presidencialismo. En *Mexico's Alternative Political Futures*, editado por W. A. Cornelius, J. Genelman y P. H. Smith. San Diego: University of California Press.

Garza Elizondo, Humberto. 1994. Los cambios de la política exterior de México. *Foro Internacional*, 34(4): 534-575.

Gibson, Edward. 1997. The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina. *World Politics*, 49(3): 339-370.

Gil Villegas, Francisco. 1996. Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. *Foro Internacional*, 36(1-2): 159-187.

Gilbert, Dennis. 1988. *Sandinistas: The Party and the Revolution*. Nueva York: Basil Blackwell.

Godoy Arcaya, Oscar, ed. 1990. *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Green, Daniel M., ed. 2002. *Constructivism and Comparative Politics*. Armonk: M.E. Sharpe.

Green, Rosario. 1994. El debate ONU-OEA: ¿Nuevas competencias en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales? En *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, editado por O. Pellicer. México: Fondo de Cultura Económica.

Guzzini, Stefano. 1993. Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis. *International Organization*, 47(3): 443-478.

——. 2000. A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, 6(2): 147-182.

Habermas, Jürgen. 1989. *The Theory of Communicative Action. Volume Two. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.

——. 1998. Three Normative Models of Democracy. En *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, editado por C. Cronin y P. De Greiff. Cambridge: MIT Press.

Haggard, Stephan y Beth Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization*, 41(3): 491-516.

Hale, Charles A. 1986. Political and Social Ideas in Latin America, 1870-1930. En *The Cambridge History of Latin America*, editado por L. Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, Rodney Bruce. 1999. *National Collective Identity: Social Constructs and International Systems*. Nueva York: Columbia University Press.

Hartz, Louis. 1983. *The Liberal Tradition in America*. San Diego: Harvest/HBJ.
Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
Hawkins, Darren G. 1997. Domestic Responses to International Pressure: Human Rights in Authoritarian Chile. *European Journal of International Relations*, 3(4): 403-434.
———. 2002. *International Human Rights and Authoritarian Rule in Chile*. Londres: University of Nebraska Press.
Hawthorn, Geoffrey. 1993. *Plausible Worlds: Possibility and Understanding in History and the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
Hedman, Eva-Lotta E. 2001. *In the Name of Society: From Free Election Movements to People Power in the Philippines*. Manuscrito.
Hegel, Georg W. F. 1996. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
Hemmer, Christopher y Peter J. Katzenstein. 2009. ¿Por qué no existe una OTAN en Asia? Identidad colectiva, regionalismo y los orígenes del multilateralismo. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz. México: CIDE.
Heredia, Blanca. 1994. Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience. En *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, editado por W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra. New Brunswick: Transaction Books.
Herman, Edward S. y Frank Brodhead. 1984. *Demonstration Elections: U.S.-Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*. Boston: South End Press.
Herrera Zúñiga, René. 1991. *Relaciones internacionales y poder político en Nicaragua*. México: El Colegio de México.
———. 1994. *Nicaragua: El derrumbe negociado*. México: El Colegio de México.
Hey, Jeanne A. K. y Lynn M. Kuzma. 1993. Anti-U.S. Foreign Policy of Dependent States: Mexican and Costa Rican Participation in Central American Peace Plans. *Comparative Political Studies*, 26(1): 30-62.
Hobson, John M. 2000. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
Hollis, Martin y Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
Hopf, Ted. 1998. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1): 171-200.
Hoyt, Katherine. 1997. *The Many Faces of Sandinista Democracy*. Columbus: Ohio University Press.

Huneeus, Carlos. 1989. La derrota del general Pinochet. *Opciones*, 15: 155-73.
———. 2000. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
Huntley, Wade L. 1996. Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace. *International Studies Quarterly*, 40(1): 45-76.
Hurd, Ian. 2009. Legitimidad y autoridad en la política internacional. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz. México: CIDE.
Ikenberry, G. John. 1996. The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, 75(3): 79-91.
———. 2000. America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-war Era. En *American Democracy Promotion: Impulses, Strategy, and Impacts*, editado por M. Cox, G. J. Ikenberry y T. Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.
Instituto Federal Electoral. 1995. *Memoria del Proceso Electoral Federal*. México: IFE.
Inter-American Dialogue. 1992. *Convergence and Community: The Americas in 1993*. Washington.
Inter-American Institute of International Legal Studies. 1966. *The Inter-American System: Its Development and Strengthening*. Dobbs Ferry: Oceana Publications.
International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
International Human Rights Law Group. 1987. *Report on the Chilean Electoral Process*. Washington, D.C.
———. 1988. *Supplemental Report on the Chilean Electoral Process*. Washington, D.C.
———. 1990. *Preliminary Report on the Upcoming Nicaraguan Elections*. Washington, D.C.
———, Danish Center of Human Rights, Netherlands Institute of Human Rights, y Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights. 1989. *Chile: The Plebiscite and Beyond*. Washington, D.C.
——— y Washington Office on Latin America. 1985. *From Shadow into Sunlight: A Report on the 1984 Uruguayan Electoral Process*. Washington, D. C.: International Human Rights Law Group y Washington Office on Latin America.
Jarpa, Sergio. 1995. Proyecciones del plebiscito de 1988. En *El Plebiscito del 5 de Octubre de 1988*, editado por M. Tagle. Santiago: Corporación Justicia y Democracia.
Jason, Karen J. 1992. The Role of Non-Governmental Organizations in International Election Observing. *International Law and Politics*, 24: 1795-1843.
Johnston, Alastair. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1996. Cultural Realism and Strategy in Maoist China. En *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, editado por P. J. Katzenstein. Nueva York: Columbia University Press.
———. 2001. Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly*, 45(4): 487-515.
Kacowicz, Arie M. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Nueva York: State University of Nueva York Press.
Kant, Immanuel. 1999 [1795]. *Hacia la paz perpetua. Un esbozo filosófico*. Madrid: Biblioteca Nueva.
Kapstein, Ethan B. 1995. Is Realism Dead? The Domestic Sources of International Politics. *International Organization*, 49(4): 751-774.
Karl, Terry. 1986. Imposing Consent? Electionalism vs. Democratization in El Salvador. En *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, editado por P. W. Drake y E. Silva. San Diego: University of California.
——— y R. R. Fagen. 1986. The Logics of Hegemony: The United States as a Superpower in Central America. En *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, editado por J. F. Triska. Durham: Duke University Press.
Katzenstein, Peter J. 1996. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. En *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, editado por P. J. Katzenstein. Nueva York: Columbia University Press.
———, Robert O. Keohane, y Stephen D. Krasner. 1998. International Organization and the Study of World Politics. *International Organization*, 52(4): 645-685.
——— y Nobuo Okawara. 2001/2. Japan, Asia-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism. *International Security*, 26(3): 153-85.
Kaufmann, Chaim D. y Robert A. Pape. 1999. Explaining Costly International Moral Action: Britain's Sixty-year Campaign Against the Atlantic Slave Trade. *International Organization*, 53(4): 631-668.
Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
Kenney, Charles D. 2003. The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001. *Comparative Political Studies*, 36(10): 1210-39.
Keohane, Robert O. 1983. The Demand for International Regimes. En *International Regimes*, editado por S. D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press.
———. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
———. 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4): 379-396.

———. 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
———. 1993. Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. En *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, editado por D. A. Baldwin. Nueva York: Columbia University Press.
Kier, Elizabeth. 1997. *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*. Princeton: Princeton University Press.
Kirkpatrick, Jeane. 1979. Dictatorships and Double Standards. *Commentary*, 68(5): 34-45.
———. 1981. U. S. Security & Latin America. *Commentary*, 71(1): 29-40.
Klotz, Audie. 1995. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press.
Kohli, Atul, et al. 1995. The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium. *World Politics*, 48(1): 1-49.
Kornai, János. 1992. *The Socialist System*. Princeton: Princeton University Press.
Krasner, Stephen D. 1983. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. En *International Regimes*, editado por S. D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press.
———. 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
———. 2001. *Soberanía. Hipocrecía organizada*. Barcelona: Paidós.
Kratochwil, Friedrich. 1978. *International Order and Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
———. 1984. Thrasymmachos Revisited: On the Relevance of Norms and the Study of Law for International Relations. *Journal of International Affairs*, 37(2): 343-356.
———. 1987a. Norms and Values: Rethinking the Domestic Analogy. *Ethics and International Affairs*, 1(1): 135-159.
———. 1987b. Rules, Norms, Values, and the Limits of "Rationality".
Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie ARSP, 73(3): 301-29.
———. 1995. Sovereignty as Dominium: Is There a Right of Humanitarian Intervention? En *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, editado por G. M. Lyons y M. Mastanduno. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
———. 1996. Is the Ship of Culture at Sea or Returning? En *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, editado por Y. Lapid y F. Kratochwil. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Kryzanek, Michael J. 1995. Intervention and Interventionism. En *U. S. - Latin American Policymaking: A Reference Handbook*, editado por D. W. Dent. Westport: Greenwood Press.

Lagos, Ricardo. 1995. El plebiscito de 1988: Una jornada inconclusa. En *El plebiscito del 5 de Octubre de 1988*, editado por M. Tagle. Santiago: Corporación Justicia y Democracia.

Lapid, Yosef. 1989. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*, 33(3): 235-254.

Larsen, Henrik. 1997. *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain, and Europe*. Londres: Routledge.

LASA (Latin American Studies Association). 1984. *The Electoral Process in Nicaragua: Domestic and International Influences*. Pittsburgh: Latin American Studies Association.

———. 1990. *Electoral Democracy Under International Pressure*. Pittsburgh: Latin American Studies Association.

Lebow, Richard Ned. 1994. The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. *International Organization*, 48(2): 249-77.

Legro, Jeffrey W. 1997. Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism. *International Organization*, 51(1): 31-63.

———. 2000. The Transformation of Policy Ideas. *American Journal of Political Science*, 44(3): 419-32.

——— y Andrew Moravcsik. 1999. Is Anybody Still a Realist? *International Security*, 24(2): 5-55.

Leogrande, William M. 1998. *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Levitsky, Steven. 1999. Fujimori and Post-Party Politics in Peru. *Journal of Democracy*, 10(3): 78-92.

——— y Lucan A. Way. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.

Levy, Daniel C. y Kathleen Bruhn. 1999. México: Sustained Civilian Rule and the Question of Democracy. En *Democracy in Developing Countries: Latin America*, editado por L. Diamond, J. Hartlyn, J. J. Linz y S. M. Lipset. Boulder: Lynne Rienner.

Levy, Jack S. 1989. The Causes of War: A Review of Theories and Evidence. En *Behavior, Society, and Nuclear War*, editado por P.E. Tetlock, J. L. Husbands, R. Jervis, P. C. Stern y C. Tilly. Nueva York: Oxford University Press.

Lindau, Juan D. 1993. *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México: Joaquín Mortiz.

López Pintor, Rafael. 1998. Nicaragua's Measured Move to Democracy. En *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, editado por K. Kumar. Boulder: Lynne Rienner.

Loveman, Brian. 1994. "Protected Democracies" and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2): 105-189.

Lowden, Pamela. 1996. *Moral Opposition to Authoritarian Rule in Chile, 1973-90*. Oxford: Macmillan.

Lutz, Ellen L. y Kathryn Sikkink. 2000. International Human Rights Law and Practice in Latin America. *International Organization*, 54(3): 633-659.

Mabire, Bernardo. 1994. El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari. *Foro Internacional*, 34(4): 545-571.

Mainwaring, Scott. 1998. Party Systems in the Third Wave. *Journal of Democracy*, 9(3): 67-81.

March, James G. y Johan P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4): 943-969.

Mares, David R. 1988. Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986. *Latin American Research Review*, 23(3): 81-107.

Martínez Cuenca, Alejandro. 1992. *Sandinista Economics in Practice*. Boston: South End Press.

Mazza, Jacqueline. 2001. *Don't Disturb the Neighbors: The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*. Nueva York: Routledge.

McClellan, Edwin North. 1933. Supervising Nicaraguan Elections, 1928. *United States Naval Institute Proceedings*, 59(1).

McCloskey, Deidre N. 1998. Bourgeois Virtue and the History of P and S. *Journal of Economic History*, 58(2): 297-317.

McConnell, Shelley A. 1997. Institutional Development. En *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990's*, editado por T. W. Walker. Wilmington: SR Books.

McCoy, Jennifer. 1998. Monitoring and Mediating Elections During Latin American Democratization. En *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, editado por K. J. Middlebrook. San Diego: University of California.

———., Larry Garber y Robert Pastor. 1991. Pollwatching and Peacemaking. *Journal of Democracy*, 2(4): 102-114.

McSweeney, Bill. 1999. *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meyer, Lorenzo. 1991. Mexico: The Exception and the Rule. En *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, editado por A. F. Lowenthal. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

———. 1996. La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996. *Foro Internacional*, 36(1-2): 11-30.

Miller, Richard W. 1987. *Fact and Method: Explanation, Confirmation and Reality in the Natural and the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

Mitchell, Timothy. 1991. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *American Political Science Review*, 85(1): 77-96.

Morales, Rodrigo. 1995. Observadores electorales, una evaluación. En *Elecciones, diálogo y reforma*, editado por J. Alcocer. México: Nuevo Horizonte/CEPNA.

Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4): 513-553.

———. 2000. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*, 54(2): 217-252.

Morgenthau, Hans J. 1946. *Scientific Man vs. Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Muñoz, Heraldo. 1986. The Latin American Policy of the Reagan Administration. En *Latin American Views of U. S. Policy*, editado por Robert Wesson. Nueva York: Praeger.

———. 1990. The Rise and Decline of the Inter-American System: A Latin American View. En *Alternative to Intervention: A New U.S.-Latin American Security Relationship*, editado por R. J. Bloomfield y G. F. Treverton. Boulder: Lynne Rienner.

——— y Carlos Portales. 1991. *Elusive Friendship: A Survey of U.S.-Chilean Relations*. Bolder: Lynne Rienner.

Muñoz, Jacobo. 1999. Introducción. En Kant, *Hacia la paz perpetua. Un esbozo filosófico*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Murase, Shinya. 1976. The Most-Favored-Nation Treatment in Japan's Treaty Practice during the Period 1854-1905. *The American Journal of International Law*, 70(2): 273-297.

Murphy, Alexander B. 1996. The Sovereign State System as Political-Territorial Ideal: Historical and Contemporary Considerations. En *State Sovereignty as Social Construct*, editado por T. J. Biersteker y C. Weber. Cambridge: Cambridge University Press.

Murray, Santiago. 1999. La OEA y la observación electoral. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Legislación y Organización Observación Electoral: Una Visión Comparativa*, en Lima, Perú.

National Democratic Institute for International Affairs. 1988. *Chile's Transition to Democracy: The 1988 Presidential Plebiscite*. Washington, D. C.
———. 1991. *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986-88*. Washington, D. C.
——— y Carter Center. 2000. *Peru Elections 2000*. Washington and Atlanta.
Nau, Henry R. 1993. Identity and International Politics: An Alternative to Neorealism. Ponencia presentada en la *1993 Annual Meeting of the American Political Science Association*, septiembre 2-5, en Washington, D. C.
Nef, J. y Remonda Bensabat. 1989. Chilean Plebiscite: Exit Pinochet? *International Perspectives*, 18(1): 18-21.
Nolte, Detlef. 1998. La observación internacional de elecciones. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, editado por D. Nohlen, S. Picad, y D. Zovatto. México: Fondo de Cultura Económica.
Nye, Joseph S. 1988. Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 40(3): 235-251.
O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
——— y Philippe C. Schmitter. 1986. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. En *Transitions from Authoritarian Rule*, editado por G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead. Baltimore: John Hopkins University Press.
OEA (Organización de los Estados Americanos) / OAS. 1962a. *Annual Report of the Secretary General*. Washington, D. C.
———. 1962b. *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de los Estados Americanos sobre las Elecciones Presidenciales en la República de Costa Rica*. Washington, D. C.
———. 1963. *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de los Estados Americanos a la República de Honduras en Materia Electoral*. Washington, D.C.
———. 1965. *Informe de la Comisión Preparatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Democracia Representativa sometido al Consejo de la Organización de los Estados Americanos el 26 de febrero de 1965*. Washington, D. C.
———. 1968. *Report Presented by the Mission of Observers to the President of the Republic of Ecuador*. Washington, D. C.
———. 1978. *Note Dated January 24, 1978, from the Chairman of the Committee on Juridical and Political Affairs Regarding the Topic of the Appointment of Election Observers*. Washington, D. C.
———. 1980. *Note from the Permanent Mission of Guatemala Requesting Dispatch of a Mission of Observers Designated by the Organization of American States to Witness*

the Municipal Elections to be Held in that Country on April 20, 1980. Washington, D.C.
———. 1984a. *Request by the Government of Guatemala that Observers be Sent to Witness the Election that will be Held on July 1, 1984*. Washington, D. C.
———. 1984b. *Request from the Government of El Salvador for Observers to be Sent to Witness the Elections to be Held on March 25, 1984*. Washington, D. C.
———. 1989a. *Report of the Secretary General on Observation of the Passage of the Electoral and Mass Media Laws of Nicaragua and the Agreement on the Privileges and Immunities of Observers of the Nicaraguan Election Process*. Washington, D. C.
———. 1989b. *Second Report on the Observation of the Nicaraguan Electoral Process (July 13 to November 3, 1989)*. Washington, D. C.
———. 1990. *Informe del Secretario General de la Organización sobre su Observación del Proceso Electoral en Nicaragua*. Washington, D. C.
———. 2000. *Manual para la Organización de Misiones de Observación Electoral*. Washington, D. C.
———. 2001. *Observación Electoral en Perú: Elecciones Generales 9 de abril de 2000*. Washington, D. C.
O'Gorman, Edmundo. 1988. Latinoamérica: Así no. *Nexos*, 123: 13-14.
———. 2003 [1958]. *La invención de América: investigación acerca de la estructura histórica del nuevo mundo y del sentido de su devenir*. México: Fondo de Cultura Económica.
Olguín Salgado, Eduardo. 1998. La observación electoral durante los comicios presidenciales de 1994. En *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, editado por M. Larrosa y L. Valdés. México: UAM-Iztapalapa.
Onuf, Nicholas G. 1998. *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
Oren, Ido. 1995. The Subjectivity of the 'Democratic' Peace. *International Security*, 20(2): 147-184.
Organización de las Naciones Unidas / UN. 1994. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. En Misión Técnica de la ONU*. Nueva York.
———. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*. Nueva York.
Outhwaite, William. 1994. *Habermas: A Critical Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
Padilla, David y Elizabeth Houppert. 1993. International Election Observing: Enhancing the Principle of Free and Fair Elections. *Emory International Law Review*, 7(4): 73-132.

Pastor, Robert. 1987. The Reagan Administration and Latin America: Eagle Insurgent. En *Eagle Resurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy*, editado por K. A. Oye, R. J. Lieber y D. Rothchild. Boston: Little, Brown, and Co.

——, ed. 1989. *Democracy in the Americas*. Nueva York: Holmes and Meier.

——. 1990. Nicaragua's Choice: The Making of a Free Election. *Journal of Democracy*, 1(3): 13-25.

——. 1995. Election Monitoring. En *Encyclopedia of Democracy*, editado por Seymour Martin Lipset. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

——. 2002. *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*. Boulder: Westview Press.

—— y Jorge G. Castañeda. 1989. *Límites en la Amistad: México y Estados Unidos*. México: Joaquín Mortiz-Planeta.

Peceny, Mark. 1999. The Social Construction of Democracy. *Review of International Studies*, 1(1): 95-102.

Peck, F. Taylor. 1977. Latin America Enters the World Scene, 1900-1930. En *Latin American Diplomatic History: An Introduction*, editado por H. E. Davis, J. J. Finan y F. T. Peck. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Pellicer, Olga. 1995. Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre la intervención en asuntos internos de los estados. *Foro Internacional*, 35(4): 482-502.

Pérez, Andrés. 1992. The FSLN After the Debacle: The Struggle For The Definition of Sandinismo. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(1): 111-139.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Portales, Carlos. 1991. External Factors and the Authoritarian Regime. En *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, editado por P. W. Drake e I. Jaksic. Lincoln: University of Nebraska Press.

Price, Richard y Christian Reus Smit. 1998. Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism. *European Journal of International Relations*, 4(3): 259-294.

Puryear, Jeffrey M. 1991. *Building Democracy: Foreign Donors and Chile*. Nueva York: Columbia University/New York University Consortium.

——. 1994. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.

Ramírez, Sergio. 1999. *Adiós muchachos: Una memoria de la revolución sandinista*. Bogotá: Aguilar.

Reisman, Michael W. 1990. Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. *American Journal of International Law*, 84(4): 866-876.
Reus-Smit, Christian. 2001. Human Rights and the Social Construction of Sovereignty. *Review of International Studies*, 27(4): 519-538.
———. 2009. La estructura constitucional de la sociedad internacional y la naturaleza de las instituciones fundamentales. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz. México: CIDE.
Rich, Roland. 2001. Bringing Democracy into International Law. *Journal of Democracy*, 12(3): 20-34.
Rico, Carlos. 1990. The Contadora Experience and the Future of Collective Security. En *Alternative to Intervention: A New U.S.-Latin American Security Relationship*, editado por R. J. Bloomfield y G. F. Treverton. Boulder: Lynne Rienner.
Risse-Kappen, Thomas. 1995. Bringing Transnational Relations Back-In: Introduction. En *Bringing Transnational Relations Back-In*, editado por T. Risse-Kappen. Cambridge: Cambridge University Press.
———. 2009. "¡Vamos a discutir!": La acción comunicativa en la política mundial. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz. México: CIDE.
——— y Kathryn Sikkink. 1999. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. En *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, editado por T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink. Cambridge: Cambridge University Press.
Roberts, Kenneth M. 1995. Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, 48(1): 82-116.
Robinson, William I. y Kent Norsworthy. 1985. Elections and U. S. Intervention in Nicaragua. *Latin American Perspectives*, 12(2): 83-110.
Rodó, José Enrique. 1960. *Ariel*. México: Secretaría de Educación Pública.
Ronning, C. Neale. 1963. *Law and Politics in Inter-American Diplomacy*. Nueva York: John Wiley & Sons.
Ropp, Stephen C. y Kathryn Sikkink. 1999. International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala. En *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, editado por T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink. Cambridge: Cambridge University Press.
Rose, Gideon. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1): 144-172.
Rosenau, James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
Ruggie, John Gerard. 1997. The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy. *International Security*, 21(4): 89-125.

——. 1998. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4): 855-885.
Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
Salinas de Gortari, Carlos. 2000. *México: un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza & Janés.
Sánchez Susarrey, Jaime. 1993. México: perestroika sin glasnost? *Vuelta*, 176: 47-51.
Santa Cruz, Arturo. 2000. *Un debate teórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
——. 2002. From Transition to Consolidation: Mexico's Long Road to Democracy. *Revista de Ciencia Política*, 22(1): 90-111.
Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
Schamis, Hector E. 1991. Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism. *Comparative Politics*, 23(2): 201-220.
Schmitter, Philippe. 1974. Still the Century of Corporatism? En *The New Corporatism*, editado por F. B. Pike y T. Stritch. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Schnably, Stephen J. 2000. Constitutionalism and Democratic Government in the Inter-American System. En *Democratic Governance and International Law*, editado por G. H. Fox y B. R. Roth. Cambridge: Cambridge University Press.
Schweller, Randall L. 1992. Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific? *World Politics*, 44(2): 235-269.
——. 2000. US Democracy Promotion: Realist Reflections. En *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, editado por M. Cox, G. J. Ikenberry y T. Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.
—— y David Priess. 1997. A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate. *Mershon International Studies Review*, 41(1): 1-32.
Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. Nueva York: Free Press.
Serrano Carreto, Mónica. 1996. La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas. *Foro Internacional*, 35(1-2): 440-468.
Sikkink, Kathryn. 1993. The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. En *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, editado por J. Goldstein y R. O. Keohane. Ithaca: Cornell University Press.
——. 1997. Reconceptualizing Sovereignty in the Americas: Historical Precursors and Current Practices. *Houston Journal of International Law*, 19(3): 705-729.
Sin autor. 2000. Nguyen Huu Dong. *Voz y Voto,* julio-agosto: 7-9.

Slater, Jerome. 1967. *The OAS and United States Foreign Policy*. Columbus: Ohio State University.

Smith, Steve. 2000. US Democracy Promotion: Critical Questions. En *American Democracy Promotion*, editado por M. Cox, G. J. Ikenberry y T. Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Tony. 1994. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton University Press.

Stepan, Alfred. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1988. Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations. En *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, editado por G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sterling-Folker, Jennifer. 2000. Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism. *International Studies Quarterly*, 44(1): 97-119.

Stevens, Evelyn P. 1977. Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism? En *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, editado por J. Malloy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Stoelting, David. 1992. The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations. *Stanford Journal of International Law*, 28: 371-424.

Tesón, Fernando R. 1987. Le Peuple, C'Est Moi! The World Court and Human Rights. *American Journal of International Law*, 81(1): 173-183.

Thérien, Jean-Philippe, Michel Fortman y Guy Gosselin. 1996. The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism. *Global Governance*, 2(2): 215-239.

Thomson, Janice E. 1995. State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research. *International Studies Quarterly*, 39(2): 213-233.

Tironi, Eugenio. 1998. *El régimen autoritario: para una sociología de Pinochet*. Santiago: Dolmen Ediciones.

Transparencia. 2000. *Elecciones Generales 2000: Verificación del Padrón Electoral Inicial*. Lima: Transparencia.

Triska, Jan F. 1986. Introduction. En *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, editado por J. F. Triska. Durham: Duke University Press.

Unidad para la Promoción de la Democracia. 1996. *Observaciones Electorales en Perú 1992-1993*. Washington, D. C.

———. 1997. *Resumen Ejecutivo: Observación Electoral Perú 1995*. Washington, D.C.

———. 1999. *Electoral Observation in Peru 1998*. Washington, D. C.
United States Department of State. 1931. *Nicaragua*. Washington.
———. 1987. *Democracy in Latin America and the Caribbean: The Promise and the Challenge*. Washington, D. C.
Valenzuela, Arturo. 1990. Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, editado por O. Godoy Arcaya. Santiago: Universidad Católica de Chile.
——— y Pamela Constable. 1989. The Chilean Plebsicite: Defeat of a Dictator. *Current History*, 88(536): 129-32, 152-3.
Váli, Ferenc A. 1986 [1958]. *Servitudes of International Law*. Londres: Sweet & Maxwell.
Van Evera, Stephen. 1990. Why Europe Matters, Why the Third World Doesn't: American Grand Strategy After the Cold War. *Journal of Strategic Studies*, 13(2): 1-51.
———. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
Vanden, Harry E. y Gary Prevost. 1989. *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua*. Boulder: Lynne Rienner.
Vázquez Murasa, Luciano. 1989. *Transición a la chilena*. Santiago: Editorial Barcelona.
Vera, Rodrigo. 1994. Ante la presión de Estados Unidos, Colosio anunció lo que rechazaba el presidente: se aceptarán observadores electorales extranjeros. *Proceso*, marzo 14: 10-3.
Walker, R. B. J. 2000. Both Globalization and Sovereignty: Re-Imagining the Political. En *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations*, editado por P. Wapner y L. E. J. Ruiz. Lanham: Rowman & Littlefield.
Wallander, Celeste A. 1999. *Mortal Enemies, Best Friends: German-Russian Cooperation after the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
———. 1997. Evaluating Theories. *American Political Science Review*, 91(4): 913-917.
———. 2000. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1): 5-41.
Wambaugh, Sarah. 1933. *Plebiscites Since the World War: With a Collection of Official Documents Vol. 1*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
Washington Office on Latin America. 1988. *General Pinochet: Yes or No. The Chilean Plebiscite-5 October 1988*. Washington, D. C.
———. 1989. *Chile's Transition to Democracy*. Washington, D. C.

———. 1990. U.S. Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama. Ponencia presentada en *U.S. Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama*, 19 de enero de 1990, en Washington, D. C.
——— y Academia Mexicana de Derechos Humanos. 1994. *The 1994 Mexican Election: A Question of Credibility*. Washington, D. C. y México.
——— y George Washington University. 2000. *Peace and Democratization in Peru: Advances, Setbacks, and Reflections on the 2000 Elections*. Washington, D. C.
——— e International Human Rights Law Group. 1984. *A Political Opening in Nicaragua*. Washington, D. C.
Weber, Cynthia. 1992. Writing Sovereign Identities: Wilson Administration Intervention in the Mexican Revolution. *Alternatives*, 17: 313-337.
———. 1995. *Simulating Sovereignty: Intervention, the State, and Symbolic Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
Wendt, Alexander. 1998. On Constitution and Causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5): 101-118.
———. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
———. 2000. On the Via Media: A Response to the Critics. *Review of International Studies*, 26(1): 165-180.
———. 2001. Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design. *International Organization*, 55(4): 1019-1049.
Wesson, Robert. 1986. Summary and Conclusions. En *Latin American Views of U.S. Policy*, editado por R. Wesson y H. Muñoz. Nueva York: Praeger.
Weyland, Kurt. 1996. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. *Studies in Comparative International Development*, 31(3): 3-31.
Whitaker, Arthur P. 1954. *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*. Ithaca: Cornell University Press.
Wight, Colin. 2004. State Agency: Social Action without Human Activity? *Review of International Studies*, 30: 269-280.
Wildavsky, Aaron. 1994. Why Self-Interest Means Less Outside of a Social Context: Cultural Contributions to a Theory of Rational Choices. *Journal of Theoretical Politics*, 6(2): 131-159.
Wiley, Peter Booth. 1990. *Yankees in the Land of Gods*. Londres: Viking.
Williams, Philip J. 1989. *The Catholic Church and Politics in Nicaragua and Costa Rica*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
———. 1990. Elections and Democratization in Nicaragua: The 1990 Elections in Perspective. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32(4): 13-34.

——. 1994. Dual Transitions from Authoritarian Rule: Popular and Electoral Democracy in Nicaragua. *Comparative Politics*, 26(2): 169-185.

Wilson, Larman C. 1989. The OAS and Promoting Democracy and Resolving Disputes: Reactivation in the 1990s? *Revista Interamericana de Bibliografía*, 39(4): 477-499.

—— y David W. Dent. 1995. The United States and the OAS. En *U.S. - Latin American Policymaking: A Reference Handbook*, editado por D. W. Dent. Westport: Greenwood Press.

Wise, Carol. 1997. State Policy and Social Conflict in Peru. En *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*, editado por M. Cameron y P. Mauceri. University Park: Pennsylvania State University Press.

Wohlforth, William C. 1994/5. Realism and the End of the Cold War. *International Security*, 19(3): 91-129.

Youngers, Coletta A. 2000. *Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori*. Washington: Washington Office on Latin America.

Zak, Marilyn Anne. 1987. Assisting Elections in the Third World. *Washington Quarterly*, 10(4): 175-193.

Zehfuss, Maja. 2009. Constructivismo e identidad: Una relación peligrosa. En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz. México: CIDE.

Índice analítico

A
Acevedo, Domingo, 84, 85.
Acta de Chapultepec, 60.
Acuerdos de Esquipulas, 141,162-167, 180, 184.
Aguayo, Sergio, 82,198, 204-207, 210-211, 215-216, 221-226, 230-232.
Agüero, Fernando, 146.
Aguilar Camín, Héctor, 194, 196, 197.
Alcocer, Jorge204, 212, 215, 216-220, 227, 230.
Alfonsín, Raúl, 174.
Alianza Cívica (AC), 82, 192, 204-205, 215, 219, 221-225, 231, 260.
Alvarez, Luis H., 210.
Alvear, Soledad, 276.
América Central, 28, 55, 62, 99, 102, 103, 142, 160, 162, 166, 167, 200.
Amin, Idi, 281.
Angell, Allan, 122.
Arce, Bayardo, 152, 157, 176.
Arias, Oscar, 153,162.
Arias Plan, 163, 164, 166.
Aristide, Jean-Bertrand, 84.
Aronson, Bernard, 167.
Arriagada, Genaro, 97, 106-107, 109-111, 113, 115, 117-120, 124-125, 127-128, 133-134, 177, 207.
Ashley, Richard, 46, 91.
Atwood, Brian, 132, 174, 240-241, 249-250.
Avril, Prosper, 282.
Axworthy, Lloyd, 276.
Aylwin, Patricio, 96, 104, 107.

B
Babbit, Bruce, 174, 177.
Baena Soares, João Clemente, 78, 175-180, 182, 185, 250-251, 253,
Bahamas, 249-250.
Baker, James, 166-167.
Balaguer, Joaquín, 77.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 20.
Barnes, Harry, 101, 119, 234.
Barquín, Manuel, 205.
Belaúnde Terry, Fernando, 85, 240-245, 247.
Betancourt, Arnoldo, 74-75.
Binasia, Godfrey, 281.
Bipolaridad, 102.
Boeninger, Edgardo, 120-121.
Boneo, Horacio, 328.
Borge, Tomás, 146, 149, 151, 164.
Boutros, Boutros-Ghali, 22, 227-228, 283.
Brasil, 64-65, 71, 85, 162.
Brook, Stephen, 51, 53.
Bull, Hedley, 21, 35.
Bunce, Valerie, 102, 152.
Bush, George H. W., 164, 166, 167, 172-173, 201, 283.
Bustamante, Alberto, 262, 264, 271.
Butler, Judy, 170, 186.

C
Cabrera, Miriam, 183.
Caldera, Rafael, 174.
Calderón, Enrique, 223.
Calles, Plutarco Elías, 193.
Camacho, Manuel, 214-215, 220,
Cameron, Maxwel, 255.
Camp, Roderic Ai, 203.
Canadá, 74, 133, 183, 201, 204, 275, 276.
Capacidades materiales, 41, 51-55, 70, 87, 92, 290, 292.
Carazo, Rodrigo, 234, 277.

Cárdenas, Cuauhtémoc, 198, 202, 226,
Cárdenas, Lázaro, 193, 198.
Carnegie Endowment for International Peace, 130.
Carothers, Thomas, 63, 72, 73, 100-101, 130, 158-159, 296.
Carpizo, Jorge, 214-217, 219-220, 227-228.
Carrillo, Manuel, 200, 213, 217, 226-228.
Carta de París, 285-286.
Carter, Jimmy, 72, 81, 100, 123, 148, 150, 157, 171-172, 173-178, 181, 188, 209, 231, 232, 244, 277.
Castañeda, Jorge G., 147-148, 161, 200, 209-210, 214, 218, 227, 288.
Castro, Fidel, 155, 199, 272.
Cazés, Daniel, 201, 221-223.
Centro Carter (CC), 13, 81, 101, 123, 141-142, 144, 165, 172, 173-174, 175, 177-178, 187, 204, 206, 210-212, 227, 231, 234-235, 239, 261-264, 269-270, 273-275, 277, 298.
Centro para la Democracia, 101,171, 175.
Centro de Asesoría y Promoción Electoral de Costa Rica, 149, 171.
Chamorro, Emiliano, 144.
Chamorro, Pedro Joaquín, 145, 147.
Chamorro, Violeta, 156, 168, 172, 176-178.
Chand, Vikram, 230, 232.
Chile, 23, 66, 71, 82,86,87, 95-98, 100, 103-112, 114, 116-125, 130-133, 135-
Centro de Estudios para el Desarrollo
Centro de Estudios Públicos, 126, 128.
Comando por el No, 97, 107, 109, 115, 116-119, 133, 177, 260.
Comité para Elecciones Libres (CEL), 113, 134.
Conferencia de Obispos Católicos de Chile, 114.
Cruzada para la Participación Ciudadana (CIVITAS), 114, 115, 124, 126, 257, 276.
Estructura doméstica,126, 142, 149, 153, 155-156, 192-195, 199, 241-242, 287-288, 292.
Participa, 260.
Partido Demócrata Cristiano (PDC), 115, 121.
Servicio Electoral, 117, 122-123.
Tripolaridad en el sistema partidista, 105.
Vicaría de la Solidaridad, 111-112, 123.

Cisneros, Luis Jaime, 275.
Clark, Joseph, 234.
Clouthier, Manuel, 210-211.
Colombia, 73, 86, 103, 137, 161, 175, 258, 282.
Colosio, Luis Donaldo, 212-214, 218-221, 227.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 97, 148, 198, 209.
Comité Jurídico Interamericano, 75.
Commonwealth, 13, 284.
Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, 258.
Conflicto del Canal de Beagle, 103.
Congreso de Viena, 15.
Conocimiento intersubjetivo, 33
Consejo de Jefes de Estado Libremente Elegidos (CFEHG), 170-172, 176.
Constructivismo, 29-32, 38-39, 43, 46, 91, 292.
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 209.
Convención Europea de Derechos Humanos, 31.
Coolidge, Calvin, 143.
Corolario Roosevelt, 59.
Corrales, Javier, 20, 60, 64.
Corte Internacional de Justicia (ICJ), 158.
Costa Rica, 23, 57, 71, 75-76, 86, 97, 100, 150, 152-153, 162, 165, 171, 174, 187, 234, 277.
Cowan, Glenn, 118.
Cox, Michael, 69, 296.
Crespo, José Antonio, 208.
Cruz, Arturo, 156.
Cuba, 60, 66, 71, 199-200, 281-282.
Cutter, Curtis, 132.

D

D'Escoto, Miguel, 9, 155, 161, 170, 177, 179, 182.
de Icaza, Antonio, 184, 205.
de la Madrid, Miguel, 161, 197-198, 235.
de Trazegnies, Fernando, 272.
Declaración Universal de los Derechos Humanos, 30, 65, 209.
Degregori, Carlos Iván, 84, 247-249, 252, 255-257, 263.
Delgado, René, 191, 205, 207-208, 210.

Democracia (entradas seleccionadas), 12, 22, 71-72, 83, 96, 281, 283, 285, 291.
Democracia, promoción de la, 14, 23, 72-74, 80, 83, 99, 100-101, 130, 133, 159, 171, 179, 249, 251-254, 257, 281, 283, 296-297.
Dent, David, 66, 69, 71, 99, 164.
Der Derian, James, 92, 293.
Derechos Humanos (entradas seleccionadas), 21, 37, 42, 65, 101, 281, 80, 84.
Dessler, David, 58, 91.
Díaz, Adolfo, 143.
Díaz Ordaz, Gustavo, 199-200.
Díaz, Porfirio, 62, 193.
Doctrina Calvo, 64.
Doctrina Drago, 64.
Doctrina Estrada, 96, 199.
Doctrina Monroe, 58, 59, 63.

E

Echeverría, Luis, 200.
Ecuador, 71, 79, 85-86, 258, 272.
Edgerton, Robert B, 31.
Efecto Boomerang, 41, 111, 291.
Einaudi, Luigi, 183.
El Salvador, 73, 79-80, 86, 100, 159-160, 165-166, 217.
Enmienda Platt, 60, 144.
Errázuriz, Hernán Felipe, 126, 131.
Escuela Inglesa, 41.
Estados Unidos, 17, 19, 28, 33, 55-56, 58, 59, 60, 61-82, 86, 98, 99-103, 119, 126, 133, 142-144, 148, 150-151, 154, 157-162, 165-167, 170-173, 175-177, 183, 185, 188, 190, 193, 199-201, 209, 211,-214, 216, 232, 234, 243, 250, 262-265, 285, 295, 296.
- Comité Bipartidista para el Apoyo de Elecciones Libres en Chile, 131.
- Departamento de Estado, 100, 159, 167, 172, 262, 295.
- Política hacia Chile, 98, 119.
- Política hacia América Latina, 59-60, 157-158.
- Política hacia México, 201.
- Política hacia Nicaragua, 59.
- Política hacia Perú, 264.
- USAID, 114.

Estructura comunicatica, 37-40.
Estructuras constitucionales, 26, 28, 31, 35-37, 55.
Estructuras domésticas, 88-89, 106, 108, 192, 195, 237.
Estructura material, 65, 87-88.
Estructura normativa, 30, 41, 46, 54, 56,57, 65, 69-70, 87-88, 90-93, 138, 189-190, 235, 239, 278-279, 281, 286-287, 289-291.

F

Facio, Carlos, 85.
Farer, Tom, 64-65, 78.
Farrell, Henry, 15, 285-286.
Fearon, James, 47.
Feaver, Peter, 51-53.
Feinberg, Richard, 20, 60, 64.
Fernández de Cevallos, Diego, 226.
Fernández, Sergio, 111, 116.
Fiallos, Mariano, 166, 168-169, 176, 178-179, 187.
Filipinas, 132-133, 136-137, 171.
Movimiento Nacional por Elecciones Libres (NAMFREL), 136.
Flynn, Gregory, 15, 285,-286.
Ford Foundation, 114, 120.
Ford, Gerald, 123.
Forrestal, James, 33.
Forsythe, David, 65, 96-97, 158,
Foucault, Michel, 86.
Franck, Thomas, 281-283.
Frey, Linda, 266.
Fujimori, Alberto, 84, 239, 241-242, 246-269, 271-279.

G

Garber, Larry, 80-82, 125, 129, 130, 135-138, 174, 219.
García, Alan, 240, 245.
García, Amalia, 221.
García, Juan Ignacio, 95, 122-123, 126, 135.
García, Ricardo, 126.
Garretón, Manuel Antonio, 104-105, 107, 111, 116, 121.
Garza Elizondo, Humberto, 201.

Gaviria, César, 253, 265-266, 274, 298,.
Gobierno representativo (entradas seleccionadas), 22, 63-69, 92-93, 97, 240, 290, 293.
Godoy, Oscar, 106, 126.
Godoy, Virgilio, 168,.
González, Patrocinio, 212, 214, 217.
Gorbachov, Mijail, 87, 167.
Gramsci, Antonio, 49.
Green, Rosario, 88, 213.
Grupo Contadora, 99, 103, 141, 161, 162-164, 167.
Grupo de los Ocho, 103,.
Grupo de Río, 99, 103, 162, 298.
Guatemala, 66, 71, 80, 86, 100, 162, 166, 183, 234, 266.
Guerra de las Malvinas, 99.
Guerra Fría,15, 18, 23, 55, 57, 65, 69-71, 83, 87-88, 90, 9-99, 102-103, 112, 139, 142, 166, 185, 205, 285, 291.
Guzzini, Stefano, 50, 86.

H

Habermas, Jürgen, 26, 32-34, 37, 294,.
Haig, Alexander, 72.
Haití, 81-82, 84, 86, 188, 206, 211, 225, 282, 289.
Hart, Peter, 62, 120.
Hawkins, Darren, 98.
Haya de la Torre, Víctor Raúl, 240, 243-244.
Helms, Jesse, 265.
Hernández, Silvia, 212.
Hobson, John, 87.
Honduras, 23, 78, 80, 86, 100, 165.
Huerta, Victoriano, 62.
Huneeus, Carlos, 110,-111, 113, 115-117.
Huntington, Samuel, 294.
Hurd, Ian, 21, 38-39, 50.
Huu-Dong, Nguyen, 184, 223-224, 226-227, 230, 231.

I
Idea del Hemisferio Occidental (
IHO), 19, 20, 21-23, 26, 34-7, 40, 45-46, 57- 58, 63, 68-70, 72, 74, 82, 86-91, 93, 97-99, 112, 127, 138-139, 142, 155, 180, 188-189-191, 192, 236, 237, 242, 279, 286-288, 290, 292.
Ikenberry, G. John, 71, 296.
Inoguchi, Takashi, 296.
Institucionalismo Neoliberal (INL), 22, 26, 46-48.
Instituciones, 19-20, 27-28, 30, 35, 41, 43, 48, 51, 61, 69, 71, 149, 295.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 114, 171.
Intereses materials, 26, 28, 67.
International Human Rights Law Group (Law Group), 13, 80-81, 98, 101, 114, 123, 126, 129-132, 138, 148, 152-153, 155-156, 170-171.
International Republican Institute for International Affairs (IRI), 80.
Intervención constructiva, 15, 23, 281, 285-286.

J
Jarpa, Sergio Onofre, 112, 122.
Jefferson, Thomas, 19, 58, 61.
Jiménez, Mónica, 114, 115, 124, 126.
Johnson, Lyndon B., 199, 200.
Johnston, Alastair, 87.

K
Kant, Immanuel, 293-294, 297.
Kapstein, Ethan, 47, 52.
Karl, Terry, 159.
Katzenstein, Peter J., 26, 46, 48, 91, 291.
Keck, Margaret, 26, 39, 40, 41, 45, 82.
Kennedy, Edward, 123, 131, 200.
Keohane, Robert O., 26, 48-51.
Kirkpatrick, Jeane, 100, 157-158, 160.
Kissinger, Henry, 72.
Kornai, Janos, 54.
Krasner, Stephen D., 14, 25-31, 35, 50, 54-55, 67.
Kratochwil, Friedrich, 32-36, 91.

L
Lacayo, Antonio, 156, 168,-169, 170, 178.
Lagos, Ricardo, 96, 116, 137.
Landa, César, 250-251, 253, 260-261.
Lauredo, Luis, 265, 266, 275.
Leogrande, William, 163-167, 171.
Levitsky, Steven, 246, 248-249, 257, 259.
Levy, Jack, 294.
Lippmann, Walter, 33.
Lleras Camargo, Alberto, 69.
López Michelse, Alfonso, 175.
López Pintor, Rafael, 171.
López Portillo, José, 161, 196-197, 200, 232.
Loveman, Brian, 100.
Lugar, Richard, 123, 136.
Lutz, Ellen, 101.

M
Madero, Francisco, 62.
March, James, 26.
Marcos, Ferdinand, 96, 136.
Margaret, Thatcher, 109.
Martínez Domínguez, Alfonso, 204.
McConnell, Shelly, 185, 187, 269.
McCoy, Frank R., 143.
McCoy, Jennifer, 164, 171, 174, 186, 187, 218, 225, 233235, 277.
Merino, José Toribio, 127.
Merloe, Patrick, 219, 233, 234, 261-263, 265-266, 269, 274 , 277.
Mexico, 23, 59, 82, 85, 86, 87, 96, 103, 118, 143, 147, 161, 184, 191-193, 195-196-201, 203, 205-208, 210-223, 224-240, 275, 282-283, 287-288.
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), 205, 215, 222.
Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), 214, 216, 218.
Estructura doméstica, 192.
Instituto Federal Electoral (IFE), 191, 197-198, 202, 204-205, 207, 213, 215-217, 220, 226, 234, 288.
Partido Acción Nacional (PAN), 196-198, 202-203, 209-210, 215,

219, 226.
Partido de la Revolución Democrática (PRD), 202, 203, 204, 205, 208-210, 215, 217- 218, 221, 224, 226, 232.
Partido de la Revolución Mexicana (PRM), 194.
Partido Nacional Revolucionario (PNR), 193.
Partido Revolucionario Institucional (PRI), 193-194, 196-198, 200, 202-203, 208,-210, 212-218, 220, 225-227, 229.
Meyer, John, 30.
Meyer, Lorenzo, 194, 197, 200.
Miller, Richard, 91, 121, 292.
Molina, Sergio, 134, 246.
Montesinos, Vladimiro, 247, 249, 256, 259.
Morales Bermúdez, Francisco, 243, 270.
Moreno, Edilberto, 183.
Mundo de vida, 33-36, 190.
Muñoz, Heraldo, 84, 137.
Muñoz Ledo, Porfirio, 217-218.
Murray, Santiago, 179, 228, 253, 257, 258, 265.

N
Namibia, 17, 18, 284.
National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 80-81, 98, 101, 118, 122, 124-126, 130, 132-133-135, 137, 138, 171, 173-174, 177, 206, 219, 222, 223, 233- 234, 239, 253, 260-266, 269, 270, 272-273, 277.
National Endowment for Democracy (NED), 73, 80, 100, 114, 119, 136-137, 171, 222, 226.
Nicaragua, 75, 77, 80, 81, 83, 86-87, 100-102, 141-144, 148,-149, 151, 153-189, 191, 193, 200, 208, 225, 228, 232-233, 239, 240.
Acuerdos de Costa del Sol, 165, 180.
Consejo Supremo Electoral (CSE), 155, 166, 168-169, 171, 175-178, 180-82, 187.
Constitución de 1987, 156.
Contras, 157, 160-161, 164-166, 173, 176.
Convergencia Democrática, 156.
Elecciones 1984, 154-156, 158-159, 168, 170, 177, 186.
Estructura doméstica, 142.
Facción Tercerista, 149-150.

Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 146, 149-154, 156-157, 164, 175-178, 181.
Guardia Nacional, 144-145.
Partido Conservador, 336, 105, 144.
Partido Liberal, 145.
Unión Nacional Opositora (UNO), 168, 171, 175-178, 188.
No-intervención, 21, 59-70, 74, 77, 85, 125, 192, 199, 209, 228, 283, 287-288.
Noriega, Manuel, 173.
Noriega, Roger, 265-266.
Normas, 27-32, 38-39, 41-45, 48, 51, 54-55, 69, 74, 77, 79, 92, 98, 106, 130, 192, 237.
Ciclo de vida, 44.
North, Oliver, 161.
Nye, Joseph, 291, 292.

O

Obando y Bravo, Miguel, 146-147, 203, 256.
Observación Internacional de Elecciones (OIE), 13-15, 18-23, 25, 37, 40, 45-47, 53, 56-58, 68, 69, 70, 73-79, 82-93, 95, 96, 98-99, 101, 123, 125, 129, 136-138, 141-142, 171-173, 179, 181, 188-192, 207, 212-213, 27, 235-237, 239, 242, 158, 260, 278-279, 281-282, 284, 286, 287, 288-293, 295-298.
Primera fase, 86.
Segunda fase, 86.
Tercera fase, 86.
Observadores domésticos, 82, 137, 218, 229, 235, 260, 262, 265, 272-273, 278-279.
Oduber, Daniel, 174.
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 13, 80, 119, 123, 156, 170, 215, 222, 225,.
Olsen, Johan, 26-27, 74.
Onuf, Nicholas, 61, 70, 294.
Opertti, Didier, 183.
Oren, Ido, 11, 16, 73, 79, 159, 183, 194, 294-295.
Organización de las Naciones Unidas (ONU), 13-18, 22, 40, 61, 65, 70, 74, 79, 81, 83, 86, 96-97, 100, 106, 119, 141-142, 152, 157, 160, 162, 165, 168-170, 172, 174-182, 184-188, 191, 192, 198, 199, 209, 214, 219, 220-221, 223-224, 226, 226-231, 252, 263, 265, 274, 281-284, 288.

Comisión de Derechos Humanos, 281.
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, 61.
Consejo de Seguridad, 17-18, 61, 148, 160-161, 182.
ETONU-MEX, 229-231.
Grupo de Apoyo a la Transición de las Naciones Unidas (UNTAG), 17.
ONUVEN, 185-188.
Unidad de Asistencia Electoral, 230.
Organización de los Estados Americanos (OEA), 13, 21, 57, 61, 63-66, 68-69, 71, 73-79, 81-86, 99, 103, 110, 119, 136, 141, 145-149, 152, 158, 161, 162, 164-165, 168-188, 191, 205-206, 216, 228.229, 239, 248-254, 257-258, 261, 262, 264-278, 283, 284, 287-289, 298.
1959 Declaración de Santiago, 75,
1959 Quinta Reunión de Consulta, 75, 145.
1960 Conferencia de San José, 76.
1985 Protocolo de Modificación, 73-74.
1991 Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano, 83.
2000 XXX Asamblea General, 275-276.
Carta de Bogotá, 61, 75.
Consejo Permanente, 79, 248, 275, 298.
Misión a Costa Rica, 23, 57, 75.
Misión a El Salvador, 79.
Misión a Honduras, 23, 77.
Misión a Nicaragua (1963),77.
Misión a República Dominicana 23, 57, 76.
Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), 83-84, 119, 179, 184, 206, 228, 265-266, 269.
Organización Panamericana de la Salud, 20.
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 13, 284-285.
Oficina de Elecciones Libres, 285.
Ortega, Daniel, 149, 164, 172.
Ortega, Humberto, 149, 152, 165.
Oxhorn, Philip, 104-105, 108, 111-112, 14.

P
Panamá, 17, 61, 66, 82, 103, 147, 149, 161, 210-211, 233.
Panamericanismo, 59, 61.
1889 Conferencia de Estados Americanos de Washington, 59.
1906 Tercer Congreso Panamericano, 60, 64.
1907 Tratado General de Paz y de Amistad en América Central, 62.
1928 Conferencia de la Habana, 60.
1936 Conferencia de Buenos Aires, 60, 67.
1945 Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, 60.
Pastor, Robert, 166, 171-176, 178, 181-182, 184, 200, 203, 207-208, 211-212, 216, 225, 232-233.
Polanyi, Karl, 56.
Portillo, José, 271.
Pérez de Cuellar, Javier, 14, 18, 184-185, 252.
Perú, 23, 84-87, 162, 239-242, 244-252, 257-272, 274,-278.
Acción Popular (AP), 243-244, 252-253.
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), 240, 243-246, 252-253.
Cambio 90, 241, 246, 250, 259.
Campaña anti-política, 246, 255.
Congreso Constituyente Democrático (CCD), 249-250.
Constitución de 1979, 241, 244, 251.
Constitución de 1993, 251, 255-256.
Defensoría del Pueblo, 272.
Estructura doméstica, 242.
Foro Democrático, 256.
Frente Democrático, 246.
Frente Independiente Nacional Perú 2000, 259, 269-270, 272.
Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), 242-243.
Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 254, 259, 264-265, 267, 271, 273-274.
Ministerio de la Presidencia, 249, 259.
Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), 245, 255.
Nueva Mayoría, 249, 250, 252, 259.
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 268, 270-275.

Perú Posible, 268, 270, 272.
Sendero Luminoso, 245, 250, 278.
Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), 249.
Somos Perú, 257.
Transparencia, 127, 239, 250, 253, 254, 258-267, 269-271, 273, 275-277.
Unión por el Perú, 252.
Vamos Vecino, 257, 259.
Pinochet, Augusto, 41, 91, 05-96, 101-103, 105, 107-110, 112-113, 115-116, 119, 122-123, 128, 133-135, 192, 208, 240, 272.
Plaza, Galo, 79.
Poindexter, John, 161.
Política Comparada, 14, 88, 296, 297, 299.
Política del Buen Vecino, 60.
Portales, Carlos, 97, 104, 111-112, 118-119, 124.
Portes Gil, Emilio, 194.
Poder, 27-28, 33, 37-39, 42, 51-56, 62, 72, 84, 292.
Price, George, 91, 176.
Puryear, Jeffrey, 114, 120-122, 126, 134.

R
Ramacciotti, Beatriz, 253, 275.
Ramírez, Sergio, 142, 150, 176.
Reagan, Ronald, 70, 72-73, 99-103, 109, 119, 142, 154, 156-161, 163-164, 166, 200.
Realismo, 46, 51-52.
Realismo Estructural, 51, 52, 102.
Realismo Neoclásico (RNC), 22, 26, 46, 57, 51-53.
Redes de Defensa Transnacional (TAN), 39, 40-42, 82-83, 111, 173, 237, 239, 242, 258, 260, 288-290.
Reichler, Paul, 177.
Regímenes internacionales, 49-50.
Relaciones Internacionales (RI), 14, 28, 30, 49, 164, 294, 296.
República Dominicana, 23, 57, 66, 71, 76, 85-86.
Republicanismo, 61, 70, 294.
Reus-Smit, Christian, 25-26, 35, 37, 65, 91.
Richardson, Elliot, 172, 175-178, 181, 188.

Risse-Kappen, Thomas, 25, 32-33, 38-39, 42-43, 88, 106, 108, 149, 157, 195, 247.
Rivero, Alfonso, 263.
Riza, Iqba, 187.
Rodó, José E., 64.
Rodríguez Larreta, Alberto, 62.
Roncagliolo, Rafael, 250, 253, 254, 258, 260-262, 264, 264-267, 269-270, 274, 277.
Roosevelt, Franklin D., 60.
Roosevelt, Theodore, 62.
Rose, Gideon, 51.
Rospilgiosi, Fernando, 273.
Ruggie, John Gerard, 15, 36, 71, 89, 91.
Rusk, Dean, 71.

S

Salinas de Gortari, Carlos, 191-192, 194- 195, 198-203, 207-208, 212-216, 218, 220, 222, 229, 233, 236.
Sandino, César Augusto, 143-144, 150.
Santa-Cruz, Arturo, 21, 34, 192.
Santistevan, Jorge, 277.
Santos Zelaya, José, 143.
Sartori Giovanni, 196.
Scasa, Juan, 144.
Schick, René, 145.
Schweller, Randall, 48, 51, 52, 293-294.
Searle, John, 91.
Serrano, Mónica, 194, 200, 203, 213.
Shultz, George, 159, 164.
Sikkink, Kathryn, 26, 30, 39-45, 62, 65-66, 72, 80, 82, 85, 97, 97, 101, 111, 138, 288.
Slater, Jerome, 65, 77.
Solana, Fernando, 207, 212.
Somoza Debayle, Anastasio, 144-146, 158, 272.
Somoza Debayle, Luis, 145.
Somoza García, Anastasio, 144, 145. 158.
Soros, George, 121.

Soberanía *Westfaliana,* 26-31, 54.
Spehar, Elizabeth, 179, 206, 228-229, 266, 269.
Stein, Eduardo, 266, 269, 271, 273-276.
Stepan, Alfred, 106, 243-244, 278.
Sterling-Folker, Jennifer, 292.
Stuart, Graham, 240.
Suárez, Adolfo, 127,135,.

T
Taft, William, 62.
Talaferro, Jeffrey, 52.
Tanaka, Martin, 254-255.
Tello, Manuel, 24, 219, 228.
Teoría de la Paz Democrática (TPD), 46, 293-295., 297, 299.
Thomson, Janice, 36.
Tinoco, Víctor, 167.
Tironi, Eugenio, 104-106, 108-110, 115, 115, 117, 121-122.
Toledo, Alejandro, 268, 270-273, 275.
Torrijos, Omar, 17.
Transparencia, 127, 239, 250, 253, 254, 258-267, 269-271, 273, 275-277.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 201, 213-214.
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 65.
Trouillot, Pascal, 282.
Trujillo, Leónidas, 77.
Tudela, Francisco, 263, 271-271.

U
Uganda, 281, 284.
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), 33, 71, 98, 102, 166, 167, 185.
Uruguay, 62, 65, 80, 86, 162, 183.

V
Valdivia Cano, Ramiro, 9, 265, 267.
Valech, Sergio, 112, 123, 125.
Vanderbilt, Cornelius, 143.

Vargas Llosa, Mario, 246-247.
Variable estructural, 70, 87-88, 296.
Variable interventora, 87-88, 98-99, 142, 242, 287.
Velasco Alvarado, Juan, 242-243.
Venezuela, 68, 86, 103, 133, 147, 212, 258, 275, 298.
Vivanco, José Miguel, 272.
Volio, Fernando, 97.

W

Waldheim, Kurt, 17.
Walker, R. B. J., 45, 92, 143.
Walter, William, 33.
Waltz, Kenneth N., 25, 42, 55, 68, 70-72, 88, 295.
Way, Lucan, 248.
Weber, Cynthia, 21-22, 62, 92.
Weber, Max, 58, 91.
Weinstein, Allen, 100, 136-137.
Wheelock, Jaime, 149.
Whitaker, Arthur P., 19, 20, 69.
Wildavsky, Aaron, 30, 50, 54, 74.
Williams, Philip, 156.
Wilson, Larman, 103, 200.
Wilson, Roger D., 183.
Wilson, Woodrow, 53, 62.
Wittgenstein, Ludwig, 32.
Wohlforth, William, 51-53, 87, 102.
Woldenberg, José, 220-221.
Wollack, Kenneth, 122, 134-135, 174, 262-264.

Z

Zedillo, Ernesto, 220, 225-226.
Zelaya, Rosa Marina, 141, 168-170, 186.
Zimbabwe, 284-285.

Observación internacional
de eleeciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental:
El surgimiento de una norma internacional
se terminó de imprimir en septiembre de 2011
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero #687, col. Centro
Guadalajara, Jalisco.
El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com