

Impacto de la autocracia fujimorista en el servicio diplomático de la República (1990-1995)

Carlos Carrillo Piraquive

Universidad Ricardo Palma

carlos.carrillo@urp.edu.pe

RESUMEN

El presente artículo es el resultado de una investigación que tuvo como objetivo analizar la relación que se estableció entre la Autocracia fujimorista y el Servicio Diplomático de la República a partir del cese masivo de 117 diplomáticos de carrera. Para ello se utilizó como materiales un conjunto de publicaciones aparecidas en los principales diarios de circulación nacional; se aplicaron entrevistas abiertas a funcionarios diplomáticos de la Cancillería; se revisaron memorandas, cartas institucionales, circulares de carácter interno, esto es, fuentes de primera mano, entre otras. Todos estos materiales se abordaron empleando el método de Estudio de Caso para aproximarnos a dicha institución como unidad de análisis central y con ello develar su transformación organizacional. Con ello comprobamos que el gobierno estableció una influencia directa sobre su dinámica interna, esto es, la relación entre los funcionarios que componen la misma, las relaciones de poder, el impacto del medio ambiente en su entorno, el tipo de política exterior que se proyectó a nivel externo, etc. Para ello, se utilizó como teoría al neo institucionalismo político lo que permitió vislumbrar que la institución se adaptó a los nuevos cambios para garantizar su propia supervivencia a costa de legitimar un tipo de política exterior que abrazó las reformas neoliberales y en que al mismo tiempo se encubrió una denuncia de corrupción sobre un caso de malversación de fondos.

PALABRAS CLAVE: Política exterior, instituciones, burocracias, corrupción, neoliberalismo.

Impact of fujimorist autocracy in the diplomatic service of the Republic (1990-1995)

ABSTRACT

This article is the result of a research that aimed to analyze the relationship that was established between the Fujimorist Autocracy and the Diplomatic Service of the Republic after the mass cessation of 117 career diplomats. For this purpose, a set of publications that appeared in the main newspapers of national circulation were used. Open interviews were made to diplomatic officers of the Foreign Ministry. Memorandas, Institutional Letters, Circulars of internal character, that is, sources of first hand, among others, were reviewed. All these materials were used as in the Case Study method to approach this institution as a central unit of analysis and therefore unveil its organizational transformation. This shows that the government set forth a direct influence on its internal dynamics, that is, the relationship between the officers that make up this institution, the power relationship, the impact of the environment on their surroundings, and the type of foreign policy that is projected externally, etc. For this, the political neo-institutionalism was used as a theory, which allowed us to see that the institution adapted itself to the new changes to guarantee its own survival at the expense of legitimizing a type of foreign policy that embraced neoliberal reforms and at the same time covered up a corruption complaint on a case of embezzlement.

KEYWORDS: Foreign Policy, institutions, bureaucracies, corruption, neoliberalism.

Introducción

Con la llegada al poder de Alberto Kenya Fujimori Fujimori en el año de 1990, la mayoría de las instituciones del Estado tomaron un giro diferente por su especial forma de hacer política. En particular, una vez llevado a cabo el autogolpe del 05 de abril de 1992, se conformó una autocracia que afectó a las organizaciones públicas en su manera de operar, en su estructura interna y en general sobre la lógica de sus fines. A este impacto, una institución como el Servicio Diplomático de la República (SDR), no fue la excepción. Estando encargado de proyectar la política exterior del Estado, nos insta como unidad de análisis para comprender la relación que se estableció con el gobierno de ese momento. Cabe recordar, que el contexto en que se dio el gobierno de Fujimori tuvo como telón de fondo la aplicación del recetario del modelo económico neoliberal, lo que propició una retirada del Estado en los asuntos del mercado, afectando sus principales agencias operativas. Más aún al conocerse los innumerables hechos de gran corrupción que protagonizó dicho régimen que quiso perpetuarse en el poder, consideramos de mucha importancia este tema, teniendo en cuenta el actual indulto concedido a Fujimori porque abre una caja de pandora sobre los casos que aún están pendientes ante la justicia, sea por corrupción, violación a los derechos humanos, conflictos laborales, en cuanto a su reparación e indemnización.

Por otra parte, centrándonos en lo que al SDR se refiere, debemos reconocer que siendo una de las instituciones más antiguas en Suramérica, por su trayectoria y tradición ha procurado contribuir siempre a la defensa de los intereses nacionales. Pero, también debemos aclarar, que son muchos los mitos que se han construido alrededor de la misma porque es hermética, se vale de información reservada y siempre ha estado próxima al poder y a una fuerte influencia de los gobiernos de turno. Consideramos, que el prestigio antes mencionado ha venido en desmedro, principalmente con la llegada al gobierno de Alberto Fujimori, y que como veremos ocultó una lógica que frecuentemente ha promovido en materia de política exterior una desnacionalización del Estado, bajo el paraguas de cambios y reformas institucionales con el objeto de tenerla bajo una fuerte influencia de la figura presidencial. Lo que ha generado un desarraigo con la sociedad para entregarse a intereses transnacionales y privados, conformando una élite diplomática que ha comulgado con los mismos intereses, dejando de costado su vocación de servicio a la nación.

Finalmente, el presente artículo transita por cuatro partes. En la primera se presentan los materiales referentes al marco categorial empleado desde dos entradas la del neoinstitucionalismo político para comprender las organizaciones, burocracias, los cambios institucionales, el medio ambiente y otro para dar cuenta sobre la corrupción como fenómeno político. En la segunda, como parte de los resultados, se presenta al Servicio Diplomático durante el gobierno de Alberto Fujimori; su política exterior; los

cambios institucionales y el principal caso de corrupción interna: el de malversación de fondos del archivo de límites y por último se formulan las conclusiones respectivas.

Neoinstitucionalismo en los estudios políticos

La teoría que nos interesa, surge a partir de la década de los sesenta, bajo la influencia de la escuela europea y con una fuerte dosis académica de las ciencias en administración. En estas se recupera la teoría del Estado y se comienza a restablecer un interés por los poderes públicos. Este nuevo institucionalismo que emergerá, tendrá como papel central las funciones que cumplen las variables organizativas como algo que supera el simple constreñimiento de los demás actores dentro de un sistema político.

Considera que la toma de decisiones resulta importante de analizar, y parte del supuesto que el Estado es relativamente autónomo y que, al ejecutar una acción en materia de políticas sectoriales, existen redes de actores donde los poderes públicos, siendo fundamentales, se presentan de manera fragmentada y dependientes de la capacidad de coaligarse con actores que pertenecen al sector privado. Por ello, se privilegia el funcionamiento de la organización pública, con protagonismo del aparato estatal, «El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad» (Rivas, 2003, p. 42). En este sentido, es una versión que «pone énfasis en las normas (rutinas organizacionales) y en los significados compartidos (símbolos) dentro de las instituciones, para entender cómo funcionan estas y cómo influyen en el comportamiento individual de los miembros de la institución (Losada & Casas, 2008, p. 180).

Consideramos necesario, entender una organización como «una colectividad instituida con miras a objetivos definidos» (Lapassade, 2008, p.107). Cabe señalar, que por lo menos han existido dos significados sobre las organizaciones. El primero que «designa un acto organizador que se ejerce en instituciones» (Ibíd., p.107) y el segundo, que «apunta a realidades sociales: una fábrica, un banco, un sindicato son organizaciones» (Ibíd., p.107). Una institución debe comprenderse como un entorno en donde existe un conjunto de actividades pertinentes, de procedimientos para asegurar su mantenimiento ante un conjunto de amenazas de un cambio en la situación y del interés personal por procedimientos que permitan modificarlas (March & Olsen, 1997).

Asimismo, se considera necesario que para que una organización sea operante, debe poseer una reglamentación interna y sobre todo una jerarquización para asegurar la factibilidad en la toma de decisiones. Esto hace que al interior se reproduzcan un conjunto de rutinas «las rutinas pueden ser reglas de procedimiento que especifiquen un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas» (Ibíd., p. 68). Las mencionadas rutinas permitirían afrontar un escenario externo pues a la hora de seleccionar la mejor

decisión, siempre habrá una opción por la experiencia y por el peso histórico al interior de la misma institución. Sin embargo, para que las instituciones operen y se conviertan en actores importantes, requieren de un conjunto de reglas «las reglas incluyendo las de otras profesiones se aprenden como catecismos de expectativas. Estas se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales» (March & Olsen, 1997, p. 69).

En este sentido, las instituciones políticas cobran mayor relevancia como unidad de análisis porque son las que determinan los espacios en donde se manifiesta la conducta política (March & Olsen, 1997). Para ello, se identifican dos aspectos antes mencionados, el normativo, la base de la estructura interna organizativa y la atención a los ciudadanos como la base de identidad política. En términos generales, el neoinstitucionalismo político coloca un mayor énfasis sobre el contexto donde se desenvuelven los agentes, esto es, las organizaciones. Se sostiene que «los contextos institucionales políticos, sociales, económicos —dentro de los que actúan los individuos— influyen de manera importante sobre su comportamiento (Vergara, citado en March & Olsen, 1997, p. 17). Si se desea comprender las organizaciones se debe observar sus rasgos institucionales como factor esencial. Cabe señalar, que los estudios tradicionales sobre las instituciones del Estado colocaban un sobrecargado énfasis en las normas y los procedimientos constitucionales para su comprensión. La originalidad de los aportes del neoinstitucionalismo político radican en colocar énfasis en que se deben focalizar las dinámicas internas institucionales porque es en estas, donde:

los procesos institucionales internos afectan aspectos tales como la distribución del poder. Como resultado, invitan al desarrollo teórico de modelos de los modos en que los intereses y preferencias evolucionan en el contexto de la acción institucional, de los modos en que las expectativas se desenvuelven como consecuencia de los resultados de la política y de los modos en que el proceso de control de las organizaciones intencionales provoca consecuencias imprevistas (Ibíd., p. 64).

Estas organizaciones poseen un entramado de normas y tradiciones institucionales, entonces. «los actores no deciden con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales» (Vergara, citado en March & Olsen, 1997, p. 27). En este sentido, se considera que las buenas decisiones serán capaces de gozar de legitimidad y de demostrar un consenso en que todos los actores apropiados y sus intereses fueron debidamente tomados en cuenta en el proceso de toma de decisión y por otro lado, que se ha ejercido un liderazgo político conforme a los valores y las normas de la institución (Vergara, 1997).

Reorganización: la transformación de las instituciones

El conjunto de acciones que pretenden modificar de forma deliberada la estructura de una organización es lo que se entenderá por reforma institucional (Vergara, 1997). Los cambios son transformaciones que muchas veces, una vez iniciados no logran llegar a buen recaudo.

Los cambios cuando son impuestos desde el entorno, se parten del supuesto que las mismas instituciones «desarrollan un carácter que desalienta los cambios estructurales arbitrarios, por lo que en ocasiones cambian su entorno en vez de adaptarse a él» (March & Olsen, 1997, p. 112). Debemos indicar que el entorno son las subunidades que componen la estructura de organizaciones, que permiten delegar funciones para entrecruzar información en el proceso de toma de decisiones.

Igualmente, se atribuye que «las instituciones se protegen a sí mismas, en parte mostrándose resistentes a muchas formas de cambio y en parte desarrollando sus propios criterios de pertenencia y de éxito, de distribución de recursos y reglas constitucionales» (Ibíd., p. 113). Es dentro de este aspecto, que se supone juegan un papel protagónico las burocracias como conductoras del futuro de una organización. Es interesante observar que algunos estudiosos han incorporado el concepto de «supervivencia» en la que por más que el entorno imponga desafíos a la organización, se supone que ésta, siempre va a subsistir, la pregunta sería: ¿Cuál es el costo social y político al asumir una modificación total interna en nombre de la supervivencia institucional? Es un aspecto, muy poco desarrollado por nuestros autores, haciendo una salvedad «las instituciones cambian, pero la idea de que puedan transformarse intencionalmente por cualquier forma arbitraria es mucho más problemática» (Ibíd, p. 14).

Estas formas arbitrarias pueden darse lugar a través de «terapias de shock» para producir el cambio, los autores califican ese proceso de «conmociones radicales premeditadas que pueden transformar las instituciones políticas y la política, pero los mismos factores de autonomía y estabilidad institucionales que posibilitan las estrategias de conmoción también las convierte en difíciles de implantar o controlar» (Ibíd, p. 125). Por ello, rara vez se alcanza una satisfacción en los procesos de cambio institucional, esto es, en las intenciones previas que motivaron las mismas (March & Olsen, 1997).

Todo proceso de reforma institucional es susceptible de un control limitado; un proceso de reforma es de adaptación, ésta es la llave maestra para controlarlo, manipular los mecanismos organizacionales de la institución; se acepta cierto grado de racionalidad limitada; y se ve a las instituciones como marco de referentes culturales desde los cuales los individuos construyen sus preferencias y comprenden la realidad (Vergara, 1997).

Por otra parte, las organizaciones cumplen un papel esencial en el sistema político. Es más, una institución administrativa determina la efectividad de un sistema político.

La manera en que se lleva a cabo la reorganización, necesita de un discurso que legitime los procesos de cambio. Lo que se conoce como un discurso convencional que desde la expresión escrita y hablada pretende justificar el mencionado cambio. Para tal efecto, analizándolo desde la realidad de los Estados Unidos de América, y desde su experiencia gubernamental se ha evidenciado que es frecuente encontrar una retórica de «carácter ortodoxo». O también conocida como retórica de la «teoría administrativa ortodoxa», que tiene como principal manifestación «un cambio radical en las estructuras administrativas» (Ibíd., p. 137).

Se parte del supuesto implícito de que todas las burocracias para mejorar su desempeño deben facilitar la eficiencia y la efectividad en el diseño de las estructuras y procedimientos de administración. Dichos móviles de eficiencia y efectividad son tomados del economicismo clásico, entonces, la estrategia de reorganización pasaría por un marcado énfasis en «la economía y el control. Habla de cargos que podrían abolirse, de salarios que podrían reducirse, de puestos que podrían eliminarse y de gastos que podrían recortarse» (Ibíd., 138).

Estos procesos de reorganización proyectan un doble significado para los miembros internos y aquellos espectadores que asimilan el discurso de la ortodoxia. Para los primeros «durante el desarrollo de un esfuerzo reorganizativo, el cambio viene a significar muchas cosas distintas para los diversos participantes. Estos pueden tratar de vincular sus proyectos preferidos a determinada reorganización, para lograr así algo que puedan apoyar» (Ibíd., p. 149).

Para los casos en la que se ha aplicado este modelo, se ha sostenido que estos podrían poseer una mayor aceptación en sus resultados, sí se adoptara un estilo más integral y en el que los miembros puedan participar de forma explícita. Pero, ¿qué papel le queda jugar a las burocracias en este proceso de reorganización? Ya sabemos que protagonista, sin embargo, los autores le dan una connotación de lucha política a estos procesos. Por lo demás, se manifiestan toda clase de intereses políticos fundamentales que pretenden acceder a nuevos privilegios en el control de los réditos políticos. Parecen contundentes sus aseveraciones ante una burocracia pues «resultan ya demasiado complejas, centralizadas, sectorizadas y rígidas al mismo tiempo que demasiado difíciles de influenciar. No se orientan ni a las necesidades de los ciudadanos ni tampoco al servicio, efectividad, economía, eficiencia y productividad» (March & Olsen, 1997, p. 168).

Este desprendimiento, de las burocracias de su función tradicional, dentro de un contexto que ha abrazado la retórica ortodoxa, evidencia que estaríamos ante una reforma institucional que involucra una complejidad sobre la función propia del Estado, y en específico de la política, en que la base ética y la legitimidad de un gobierno, son involucrados para definir la agenda en la toma de decisiones públicas. La ruptura de las burocracias en su capacidad de servicio, nos lleva a deducir que en la mayoría de las experiencias en donde se ha abrazado la retórica ortodoxa sin una amplia participación

del Estado se han terminado socavando las mismas bases de la organización que, con el pretexto de impulsar mejoras, esto es, adaptaciones, terminan por cavar su propio destino final. Esto tiene como horizonte de sentido que:

cuando el sector privado ha arraigado como modelo del sector público, el villano es la forma organizativa de la burocracia. La modernización de la administración pública con frecuencia se define como la sustitución de los métodos de administración empresarial actualizados por las prácticas administrativas anticuadas de las dependencias públicas (Ibíd., p. 194).

Por último, esta modernización trae consigo una praxis que los autores no desarrollan completamente, pero que como hemos visto socaban la ética y ante todo la función principal que debe cumplir un burócrata en una organización compleja, que se supone dentro de sus normas o reglas tiene como último propósito el servicio público. A continuación, pasaremos a conceptualizar la corrupción para comprender que, desde los discursos ortodoxos como fuente reorganizadora, y en ese marco de lucha de intereses, las cuotas de poder en juego pueden dar paso a toda clase de modalidades, en especial las de carácter corruptas cuando se hace una ruptura del marco institucional.

Algunos alcances teóricos sobre la corrupción institucional

Asumiremos, que ninguna institución, dentro de su dinámica interna y campo de acción, pueda estar exenta de actos de corrupción. Esta funciona como una suerte de descomposición, la metáfora del cuerpo descompuesto. Esto es, cómo la morfología de un pescado en que, si la cabeza del mismo se encuentra podrida o en estado de descomposición, resulta casi probable, que contagie y ello degenera las demás extremidades o partes de su cuerpo. Entonces, la analogía sería, pensando en las organizaciones, al interior de sus burocracias altamente jerarquizadas, que cuando se corrompen, las mismas podrían irradiar una descomposición a nivel de sus subunidades encargadas de los diversos temas operativos dentro de la misma.

Cuando se presenta esta corrupción en las instituciones del Estado, esto genera un alto grado de indignación y perjuicio que ha traído consigo el mencionado fenómeno para con la democracia. Siendo un fenómeno histórico que atraviesa todos los espacios de la vida social e institucional, conceptualizarla no ha sido cosa fácil. Esta ha pasado por un sin número de escuelas de pensamiento, desde los Estados Unidos de América, Europa, América Latina y Asia.

Para efectos de nuestra investigación, desde los estudios más recientes, se puede considerar a la corrupción como «el uso indebido de un cargo público o privado para

beneficio particular...» (Klitgaard, p. 9). Perspectivas de este tipo coinciden en que la corrupción es una condición que manifiesta un déficit en la gobernabilidad (Huber, 2008). En esa misma orientación, existe otra tendencia que identifica a la corrupción como cualquier delito contra el erario público del Estado, un golpe a la economía de los más pobres. Esa corrupción que emana de las más altas esferas de la función pública y privada, se percibe como un impedimento en el desarrollo económico, que promueve una atmósfera antidemocrática, y genera una aversión hacia las instituciones del Estado, estorbando la fijación de valores morales y también afecta a los más necesitados económicamente (Huber, 2008).

Por otro lado, una clasificación interesante sobre los distintos modelos de corrupción se encuentra debidamente presentada en el Informe que elaboró la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA, 2001) sobre los actos de corrupción cometidos durante el gobierno fujimontesinista (1990-2000). Entre ellos se destacan: el anómico social, moral —individualista, estatal— rentista, el de micro organización, y el delictivo formalista. Este último será de nuestro interés porque subraya el carácter formal de la corrupción sobre aquellas acciones delictivas cometidas por funcionarios y servidores públicos. Este tipo de corrupción afecta principalmente la institucionalidad del Estado, pues sus funcionarios pueden incurrir en actos como malversación de fondos, peculado, colusión, entre los más sonados.

Se pasará a definir cada uno de estos conceptos. Por el primero se entenderá «La inversión de caudales o efectos en usos diversos de aquel a que están destinados. Así, comete delito de malversación de caudales públicos, el funcionario que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados (Oronda, 1959, p. 168). Por otra parte, el segundo acto de peculado se entenderá como:

La sustracción de caudales o efectos públicos, por parte del funcionario público al que le fueran confiados, constituye el delito de peculado, incluido entre los ejemplos de la malversación de caudales públicos... Se relaciona con el hurto, porque hay sustracción de una cosa; con la defraudación porque existe retención o aprobación indebida de los fondos; con el abuso de confianza y con el abuso de autoridad porque, para cometerlo no se cumple con las disposiciones legales. Es un delito más grave que el hurto, porque su autor, funcionario público, abusa de la función (Goldstein, 1962, p. 383).

Y para la acción de colusión, que es el más denunciada y frecuente dentro de las organizaciones del Estado, una práctica que se refiere al «acuerdo secreto entre dos o más personas para engañar a terceros» (Oronda, 1959, p. 64) Cabe señalar, que cualquiera de estas modalidades de corrupción antes descritas, comparten un mismo obstáculo, y es que se manifiestan en contextos de escasa información, porque el secretismo moldea

sus patrones de conducta. Podemos concluir que cualquier tipo de corrupción afecta a la democracia, porque el funcionario público quiebra su relación frente al ciudadano, y este pierde su confianza y credibilidad en las instituciones.

El servicio diplomático durante el gobierno de Alberto Fujimori: neoliberalismo, burocracias y cambio institucional

Como es sabido, el partido político Cambio 90 llevó al poder a Alberto Kenya Fujimori Fujimori. Este priorizó en la agenda política los asuntos económicos, su discurso político en materia económica abrazó la «mesura» y «ofreció» un proceso gradual de recuperación económica. Sin embargo, la correlación entre el discurso político y la praxis fueron contradictorios pues se emprendió la aplicación de un conjunto de reformas neoliberales:

Una vez asumido el poder, Fujimori, pese a haber sido electo por su oposición al programa neoliberal defendido por Mario Vargas Llosa, adoptó una política económica neoliberal y un proyecto político autoritario y conservador, destruyendo el Estado de derecho peruano... (Dos Santos, 2006, p. 16).

Recordemos, que el contexto en que Fujimori ascendió al poder estaba mediado por un conjunto de casos de corrupción generalizada, en donde los espacios de la administración pública se veían copados por prácticas que afectaban a las instituciones. Sin dejar de mencionar, la guerra fratricida interna por el incremento de la violencia política. Sumado a ello, el conjunto de medidas económicas se pretendió justificar por la crisis económica que había dejado el gobierno de Alan García Pérez (1985-1990) en donde la inflación llegaba al 2.700% (Klarén, 2004). Y que trajo como secuela directa el aislamiento económico por parte de la comunidad financiera internacional debido al no pago de la deuda externa.

Para hacer frente a estos desafíos, una de las primeras medidas adoptadas fue rodearse de un conjunto de nuevos burócratas para ocupar las principales carteras ministeriales. Para el caso del SDR, se nombró como Ministro de Relaciones Exteriores al Embajador de carrera, el reconocido diplomático Luis Marchand Stens. Nos comenta el Embajador Pareja Lecaros que «la prioridad de este gobierno estuvo dirigida, en un primer momento, a ubicar funcionarios públicos con buena reputación para irradiar una imagen positiva en el exterior». En este sentido, continúa afirmando «Fujimori no tenía un conocimiento acabado sobre la realidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, muy por el contrario, ignoraba temas de política exterior».

Teniendo en cuenta ese desconocimiento el nuevo gobierno aplicó una estrategia que consistió en crear un filtro directo, por el cual, el Presidente de la República, se amparó en la ley del servicio diplomático 0339-88, que regía para el momento y señalaba:

Corresponde al ministro de Relaciones Exteriores, de conformidad con las directivas del Presidente de la República, formular, conducir, y evaluar la política exterior; ejercer, a través de su servicio exterior, las actividades inherentes a la función diplomática; actuar como órgano de gestión del Estado en asuntos internacionales; y negociar y suscribir tratados internacionales. Coordina con el Ministerio de industria, Comercio Interior, Turismo e integración las acciones de integración regional y sub-regional. Asimismo, coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas, en todo lo concerniente a las políticas y asuntos económicos y financieros del Estado, y con el Instituto Nacional de Planificación y los Gobiernos Regionales, las acciones correspondientes a la cooperación técnica internacional (Padilla, 1997, p. 91).

Amparado bajo la mencionada Ley, el mismo Presidente inició una campaña internacional de reinserción económica en que todos los esfuerzos estuvieron dirigidos a contar con un paquete de reformas económicas, financiado por el exterior, y que pasaba por recuperar la credibilidad internacional sin discutir con otras fuerzas políticas a nivel de la política doméstica. Por ello, «el tema de la deuda fue definido como económico y puramente técnico» (Teivainen, 2001, p. 185). Entonces, dicho plan de reinserción económica estaría en sintonía con la comunidad económica internacional aceptando el condicionamiento de un conjunto de medidas dictadas por parte de las instituciones financieras multilaterales, siempre y cuando el Perú continuase siendo un buen pagador de la deuda y con ello aspirar a nuevo préstamo, como lo muestra la tabla 1.

Pero cabría preguntarnos, ¿Cómo se logró una conexión con la banca internacional, para iniciar un proceso de cambio en la aprobación de dichos paquetes de ayuda? No cabe duda que el SDR jugó un rol protagónico y fundamental. En este sentido, afirma el Embajador Pareja Lecaros que en todo este proceso: «fue fundamental el papel del Embajador SDR, exsecretario general de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, quien fue un nexo eficiente ante la banca internacional, haciendo las veces de mediador e intermediario entre el Estado y los directores del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial».

El archivo de límites y el manejo de los ingresos propios

Para comprender lo ocurrido con el Archivo de Límites, es menester hacer un poco de historia para determinar cuál era el diagnóstico sobre el estado y condiciones de los

TABLA 1. *Financiamiento externo y su relación con el Perú 1991-1992*

Actores internacionales	Objetivo político	Estrategia	Condicionamiento	Balance económico
Grupo de Apoyo: EEUU, Italia, España, Canadá, Alemania y Japón. Más tarde Chile y México.	Asistir al Perú en su camino a la reinsertión	Préstamos puente dirigidos a financiar política económica del país necesitado. Promesa de envío de técnicos especializados en el tema de la deuda.	Morosidad con el FMI sería financiada con apoyo del mismo Fondo.	Préstamos deuda: FMI: US\$ 725 millones BM: US\$927 millones BID: US\$ 425 millones.
Banco Interamericano Desarrollo (BID)	Prestar dinero al Estado peruano como gesto de confiabilidad crediticia.	Aceptación de un pago secuencial por parte del Perú.	Enlazar un nuevo paquete de préstamo amarrado a una amortización directa al Banco Mundial	Monto asignado: US \$425 millones
Club de París	Prestar dinero al Estado peruano como acreedor de la deuda, sinónimo de confiabilidad crediticia	Reprogramación de la deuda multilateral. Hasta por 20 años más un ingreso de dinero positivo.	Refinanciamiento sujeto a la aplicación de un programa dictado por el FMI.	Desembolso al Club de París (1991-1992): US\$ 300 millones.
Bancos, Citibank, Bank of America, Nova Scotia, Bank of Tokyo	Recuperar el monto perdido por concepto de deuda heredado en el gobierno de Alan García	Iniciación de procesos judiciales contra el Estado como mecanismo de presión política.	Estado peruano debe ponerse de acuerdo con las multilaterales y con los gobiernos involucrados antes de solucionar los juicios con la banca. Alivio de la deuda según la fórmula «deuda por privatización»	Suspensión de juicios. Deuda total con la Banca: US\$7003 millones.

Fuente: Adaptado de Teivainen (2001).

documentos que acreditaban los derechos de soberanía territorial del Estado peruano frente a otros Estados, especialmente con los países fronterizos. Por ello, debemos remontarnos al año 1985 en que se declara la conservación de estos documentos como un asunto de la «más alta urgencia». Y es con la Ley de Presupuesto de 1986 que se contempló elevar a un 50 % de las tarifas consulares, la creación de los Ingresos Propios de la Cancillería, destinados para adquirir un local para el Archivo de Límites, así como su correspondiente equipamiento y mantenimiento.

Es en ese sentido, que para el año de 1987 la Ley del Presupuesto determinó en su artículo 219, que constituían «Ingresos Propios» del Ministerio de Relaciones Exteriores, el total de las recaudaciones consulares en el exterior, incluidos el lucro de cambio de los derechos suplementarios; con lo cual, estos Ingresos Propios elevaron su monto inicial, de 50 al 100% de los derechos consulares y otros. Estos ingresos estaban destinados prioritariamente para la creación del Archivo de Límites, Archivo General de la Cancillería, reposición, densificación y reparación de hitos fronterizos, mantenimiento y modernización de su sistema de comunicaciones y los demás proyectos que considerara necesarios dicho portafolio. La Ley de Presupuesto para 1988 fue aún más clara y determinó que el 48% de estos ingresos propios debían destinarse al Archivo de Límites y General, el 13 % para la reposición, densificación y reparación de los hitos fronterizos, el 22% para equipos criptográficos claves, el 4% para equipos de comunicación informatizados y el 13% restante, a limousinas y otras medidas de seguridad. Este esquema se repitió sin variación alguna en las Leyes de Presupuesto para los años 1989, 1990 y 1991.

Según un Informe sobre la Restructuración y Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 29 de abril de 1992 elevado por la Dirección General de Administración de la Cancillería al Secretario General, se detalla, que el monto de los Ingresos Propios de la Cancillería ascendió, entre 1986 y 1991, a la suma de diecisiete millones ciento ocho mil trescientos ochenta y siete dólares americanos con setenta y tres centavos, de los cuales, por lo menos, ocho millones fueron legalmente destinados a la adquisición de un local para el Archivo de Límites y su correspondiente equipamiento y mantenimiento. Sin embargo, en todos estos años la Cancillería no adquirió el local para el Archivo de Límites y sólo invirtió unos cuantos miles de dólares en la adquisición de un equipo de ozonificación para la bóveda que guardaban los vitales documentos que prueban nuestro derecho territorial.

Nos comenta el Embajador Mario Pareja Lecaros, que una gruesa suma del dinero presupuestado fue gastada en «cuestiones particulares, compromisos frívolos, o en rubros ajenos a lo establecido por la ley. Y de esta forma continuaron a la deriva, los documentos, planos originales de las demarcaciones fronterizas que el Perú tiene con los cinco países vecinos, documentación por lo demás, probatoria de nuestros auténticos y legítimos títulos territoriales, que constituyen el valioso y único fondo documental del Archivo de Límites de la Cancillería».

Es dentro de esta coyuntura que se nombra a pedido del inspector general al ministro Eduardo Carlos Carrillo Hernández como subinspector. El embajador Mario Pareja Lecaros sobre el tema, nos relata una anécdota:

Curiosamente, en una primera oportunidad, habiendo sugerido el nombre de Carrillo, para que quedara como Encargado de la Inspectoría General (por la ausencia de Pareja, debido a tener que viajar al extranjero por razones de salud), la Superioridad prefirió inexplicablemente ignorar mi pedido y dejar temporalmente acéfala la Jefatura de tan importante Dirección.

Este vacío de poder demostraba un desinterés por investigar lo ocurrido con el Archivo de Límites. Porque según comenta «A mi regreso, solicité nuevamente que nombraran a Carrillo como mi segundo, pedido que tampoco fue atendido».

Sobre el particular, la superioridad consultó a la Dirección de Asuntos Legales, si un ministro podía ser segundo del Inspector General. Excediéndose en sus atribuciones, dicha dependencia respondió que «no había impedimento legal para el nombramiento pero que consideraba que no era conveniente la designación de un Ministro para el cargo pues podía darse el caso de tener que investigar a un Embajador y no estaba bien que lo hiciera un subalterno» nos cuenta. Sin embargo, todo era incongruente «porque ya existía el antecedente que un Ministro Consejero, rango de menor categoría, había desempeñado las funciones antes señaladas. Evidentemente, esta actitud reflejaba cierto rechazo a que se llevaran las investigaciones hasta las últimas consecuencias».

Por entonces, circulaban los rumores en los medios de comunicación social que dentro de la Cancillería algo extraño estaba ocurriendo. Ante este clima, se enrarecían las especulaciones que circulaban sobre las irregularidades en la Cancillería. El clima laboral estaba cambiando pues la anarquía institucional se entrecruzaba bajo un vacío por la permanencia en los cargos de algunos funcionarios y la posibilidad de ascender en la jerarquía diplomática, esto es, según el escalafón. Cabe señalar, que la presión externa, es decir, la ruptura del marco institucional del medio llevaba a que un escándalo de estas magnitudes disminuyera la popularidad del gobierno que venía ganando un espacio fundamental en lo internacional.

Es dentro de ese contexto que se designa como nuevo canciller al ingeniero Augusto Blacker Miller, un tecnócrata de holgada experiencia en el mercado y las finanzas. Entonces, para el 11 de diciembre de 1991, el nuevo ministro, quien poseía una retórica ortodoxa, consideraba tener claro cómo tenían que manejarse las cosas en la Cancillería. Asesorándose sobre lo que venía ocurriendo en el Despacho de Relaciones exteriores, el 03 de enero de 1992, mediante el Oficio No. 0024-92-SGPR, de la Secretaría de Prensa de Palacio de Gobierno, se dispuso «denunciar ante las instancias respectivas, en el más breve plazo, todos los casos de corrupción en el Sector de Relaciones Exteriores».

La noche de los cuchillos largos en Torre Tagle

Una vez realizada la ruptura del orden democrático al efectuarse el autogolpe de 1992. Fujimori ejecutó una serie de dispositivos para transformar las instituciones del Estado. Una de esas medidas, se verá reflejada en continuar bajo el paraguas del discurso modernizador y neoliberal para realizar una intervención directa de las instituciones del Estado, entre las que la Cancillería, no sería la excepción. Sin embargo, no se debe creer que esta incursión fue nueva o, en otras palabras, se inició con el autogolpe. Para el caso del SDR, ya existían indicios que desde 1990 había una intervención directa de Palacio en la Cancillería a través de Santiago Fujimori y el asesor Luis Silva Santisteban. Ambos, se habrían encargado de conducir los hilos para que Fujimori tuviese una comunicación e intervención directa en el SDR, más aún se manejó la hipótesis que éstos tuvieron una participación directa en la confección de la lista de los 117 diplomáticos cesados. En este sentido, afirma el Embajador Eduardo Carrillo se comentaba que «una parte de los funcionarios incluidos en la misma habrían sido a propuesta de Vladimiro Montesinos Torres».

Entonces, siendo canciller y presidente del Consejo de Ministros Óscar de la Puente Raygada, uno de los más «nefastos cancilleres que se recuerda en la historia del servicio diplomático por su completo alineamiento con Fujimori», comenta nuestro entrevistado, se llevó a cabo el cese de 117 funcionarios diplomáticos de carrera, que representó casi el 70% de los miembros del SDR. Siendo lo más relevante, que a los cesados no se les había proporcionado ningún tipo de justificación sobre la causalidad de por qué se les separaba de la institución.

El martes 29 de diciembre, en vísperas de la instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD), mediante una Separata Especial del diario oficial *El Peruano*, puesta en circulación al promediar las nueve de la noche, se daba a conocer la promulgación de tres importantes normas: el Decreto Ley N° 26117, Ley del Servicio Diplomático de la República; el Decreto Ley N° 26112, Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores; y la Resolución Suprema N° 453 RE-92, documentos que contenían importantes disposiciones que afectaban al servicio diplomático y a los miembros del mismo.

Sobre esta última Resolución Suprema existió una flagrante irregularidad que precipitó un serio cuestionamiento público. El estudio de abogados Pedro Méndez Jurado, Vladimir Paz De la Barra y Ramiro Arriarás Giles, viendo la causa de uno de sus defendidos argumentó que:

La Resolución Suprema N° 453/RE -92, de fecha 29 de Diciembre de 1992, que cesa al personal del Servicio Diplomático de la República, no tiene fundamento legal, es írrita. Dicha Resolución Suprema 453/RE-92 fue expedida fuera del plazo de 30 días que estableció el Decreto Ley N° 25889 dado el 18 de Noviembre de 1992, que declara en estado de reorganización al Servicio Diplomático de la República. La extensión del ci-

tado plazo de 30 días fue hecha mediante una simple Fe de erratas (Separata Especial de Normas Legales de «El Peruano» del 30 de Diciembre de 1992, p. 111670), la cual de ninguna manera podía ampliar el plazo para poder reorganizar al Servicio Diplomático de la República y cesar a los funcionarios diplomáticos declarados personal excedente, por haber sido expedida y publicada en circunstancias en que ya no se encontraba vigente el Decreto Ley 25889, razón por lo que dicha Fe de erratas (en el supuesto de aceptarla como una nueva forma de normatividad) carecía de validez jurídica y por lo tanto de obligatoriedad social (Méndez et al., 1993, pp. 2-3).

Cabe señalar, que estas medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, tenían como objetivo crear dos nuevos viceministerios, el de Economía Internacional y Política Internacional, cargos que podrían ser desempeñados por personal ajeno al SDR. Además, los dispositivos, también afectaban el cargo de Secretario General, el que tradicionalmente era del más alto rango entre las instituciones al servicio del Estado. Igualmente, se venía especulando la posibilidad de clausurar la Academia Diplomática, a lo cual se sumaba, que por iniciativa del Presidente, podría invitarse para pasar al retiro hasta diez funcionarios al año en cinco categorías diferentes. Toda una intromisión política directa en una institución que se presuponía era autónoma.

El efecto cadena que generaron los medios de comunicación social, continuaría durante los días siguientes. Y ante esa ola de reacciones, la posición del canciller De la Puente Raygada fue completamente acorde con los intereses de Palacio de Gobierno. Desde su enfoque sobre la reorganización, no tuvo la más mínima consideración por la tradición de una institución que nació a la par de la república peruana, y que a través de sus más diversos cuadros engrosó las filas de lo que significaba hacer una carrera pública al servicio del Estado. La actitud política del citado canciller al no respetar el marco institucional para coordinar una reorganización transitoria, impactó en la vida de muchos de los que estaban incluidos en esa lista porque de la noche a la mañana se veían en una situación de desempleo sin otra alternativa que iniciar un reclamo judicial o dedicarse a otra actividad.

Por todo lo anterior, cabe preguntarnos: ¿cómo se justificó el cese de los 117 diplomáticos? Pues bien, ante los medios de comunicación social, la única causalidad que argumentó el presidente Fujimori, es que la medida estaba dirigida hacia personas con dudosa conducta moral, sexual y profesional. Esto desató una ola de reacciones pues se había generalizado que el Primer Mandatario estaba justificando que la homosexualidad era una conducta impropia que permitía defenestrar a funcionarios que tenían una amplia experiencia en el campo diplomático. La indignación por semejantes argumentos y la ausencia de una justificación pública del por qué se les separaba de la institución, alcanzó a la comunidad internacional, a tal punto que dos actores internacionales importantes, uno, el Estado argentino, que a través de su servicio diplomático

emitió un comunicado de solidaridad con la Cancillería peruana por considerar que sus colegas estaban siendo víctimas de los mismos atropellos que habían pasado ellos en tiempos del gobierno militar. Dos, una asociación civil defensora de los derechos de los homosexuales que emitió del mismo modo un comunicado de solidaridad con el SDR para reafirmar que lo que se venía cometiendo era un atropello.

La purga diplomática, tuvo la intención de sacar a un grupo de diplomáticos y valerse de otros burócratas diplomáticos que pudiesen ser manipulables a sus propios intereses. Por ello, no es extraño que los mismos gestores y ejecutores —colaboradores de esta supuesta reorganización dictada por el gobierno de «reconstrucción y emergencia nacional»—, fueran miembros del servicio diplomático, los cuales «habiendo confeccionado la lista de diplomáticos que pasaron al retiro, posteriormente ostentaron los cargos más importantes en el extranjero y dentro de la misma institución», nos afirma el embajador Pareja Lecaros.

Finalmente, se tiene conocimiento por los informes de investigación y prensa escrita posteriores que estuvieron involucrados los diplomáticos embajador Roberto Villarán Koechlin, secretario general, el embajador Luis Antenor Macchiavello Amoroz que se desempeñaba como director general de la Asesoría Jurídica y Legal, el embajador Alejandro León Pasos flamante representante permanente del Perú en la OEA, el embajador Jaime Stiglich Berninzon, jefe de Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores y encargado de la Subsecretaría de administración. En lo que coinciden las informaciones es que la lista de los cesados se confeccionó en los Estados Unidos de América, con el amparo del grupo de reorganizadores de la Cancillería estando Oscar de la Puente Raygada a la cabeza y otros embajadores que venían ejerciendo funciones, embajador Alfonso Rivero Monsalve en Chile, embajador Hugo Palma Valderrama, embajador en Francia, embajador Ricardo Luna Mendoza en los Estados Unidos de América, y embajador Jorge Valdez Carrillo segundo en la Embajada del Perú en los Estados Unidos de América. Muchos de estos funcionarios recibieron sanciones administrativas disciplinarias y otros en la actualidad ostentan cargos públicos.

Conclusiones

- La diplomacia presidencial practicada por Fujimori requirió no solo del apoyo y control de las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y un sector de la élite económica, sino además también, requirió necesariamente, del soporte de una burocracia diplomática, que le permitiera llevar a cabo la reinserción económica internacional ante los organismos financieros internacionales y legitimar su Gobierno. En este sentido, tuvo un rol protagónico el ex Secretario General de la Naciones Unidas embajador Javier Pérez de Cuéllar. Todo ello trajo como consecuencia una

preferencia en las prioridades de la agenda del SDR, por atender los factores externos que moldearían su desempeño institucional.

- El cambio institucional que se llevó a cabo en el SDR bajo el discurso ortodoxo del neoliberalismo, se vio reforzado con el autogolpe del 05 de abril de 1992, que produjo una ruptura institucional con el cese de los 117 diplomáticos el 29 de diciembre de 1992.
- La aplicación del modelo neoliberal, en su segunda ola, y los alcances de sus reformas, sumado al ejercicio del poder autoritario, tuvo como objetivo modificar la estructura del SDR. Ante los cambios externos en el plano económico, la Cancillería no desarrolló un carácter que desalentara los cambios estructurales arbitrarios, por el contrario, modificó su entorno para adaptarse a él. Además, dichas alteraciones permitieron que una cúpula corrupta enquistada en la Cancillería dejara sin efecto las investigaciones que llevaba a cabo la Inspectoría General respecto a los malos manejos de los ingresos propios de la Cancillería.
- Siguiendo los supuestos presentados por March y Olsen se confirma que el impacto de la autocracia fujimorista cuyo telón de fondo fue la aplicación del recetario del modelo económico neoliberal, fueron externos al SDR lo que establece la idea que los contextos políticos, sociales (institucionales) dentro de los que actúan los individuos influyen de manera fundamental en su comportamiento.

Bibliografía

- Arce, M. (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arias, R. (2011). Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista. *Teacs*, 3, (6), 25-40. Recuperado el 15 de marzo de 2014. En: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3789838.pdf>
- Carrillo, C. & Ticona, R. (2013). La corrupción y el libre mercado en el Perú (1990-2000). La mano invisible. En *Revista de Sociología* (23), 271-290. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Diario La República (21 de agosto de 1991). *Medida está en vigencia desde hace tres años. Cancillería no revisa gastos de Misiones en el exterior. Pagan a 38 empleados no considerados en Proyecto*. Lima.
- Diario La República (30 de diciembre de 1992). *Cancillería purga a 117. Embajadores, ministros, consejeros, secretarios*. Lima.
- Diario La República (14 de abril de 2003). *Ex canciller De la Puente confesó cómo cesó a 117 diplomáticos*. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de: <http://archivo.larepublica.pe/14-04-2003/ex-canciller-de-la-puente-confeso-como-ceso-117-diplomaticos>.

- Diario Expreso (30 de diciembre de 1992). *Cesan a 117 diplomáticos. De ellos 24 son embajadores de carrera. Marchand Stens y Allan Wagner en la lista.*
- Dos Santos, T. (2006) *Del terror a la esperanza. Auge y caída del neoliberalismo.* Caracas: Editorial milenio libre.
- Goldstein, R. (1962). *Diccionario de derecho penal.* Buenos Aires: Editorial bibliográfica argentina.
- Gonzales, M. (2004). *El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana.* (Tesis para optar el grado de Doctor). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España. Recuperado el 15 de julio de 2015. En: https://www.researchgate.net/publication/39159479_El_Peru_bajo_Fujimori_alumbramiento_auge_y_ocaso_de_una_dictadura_peruana
- Huber, L. (2008). *Romper la mano.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PUCP (2001). *Informe de iniciativa nacional anticorrupción.* Lima: PUCP. Recuperado el 06 de marzo de 2014. En: http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/index.php3?file=documentos/iniciativa.htm
- Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Klitgaard, R., Maclean, R. & Lindsay, P. (2001). *Corrupción en las ciudades.* La Paz: Imprenta Landívar.
- Lapassade, G. (2008). *Grupos, organizaciones e instituciones: la transformación de la burocracia.* Madrid: Editorial Gedisa.
- Losada, R. & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Méndez, P., Paz de la Barra, V., Arriarán, R. (1993). *Comunicación cursada por el ministro doctor Eduardo Carlos Carrillo Hernández.* Lima: Colegio de Abogados.
- Olsen, M. & March, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de las instituciones.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Ossorio, M. (2001). *Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.* Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Padilla, A. (1999). *El Ministerio de Relaciones Exteriores.* Lima: Asociación de Funcionarios Diplomáticos del Perú.
- Powell, W. & Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política* (9), 37-46. Recuperado el 15 de marzo de 2014. En: http://aulavirtual.derecho.proed.unc.edu.ar/pluginfile.php/17335/mod_resource/content/0/neo_institucionalismo.pdf
- Teivainen, T. (2001). *Un dólar, un voto: economicismo transnacional en el Perú.* Lima: Desco.
- Vásquez, C. (1978). Política exterior del Perú. *Revista de Política Internacional*, 158, 23-29. Recuperado el 25 de marzo de 2015. En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2495823.pdf>