

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.5833/22
1 diciembre 2022
Original: español

INFORME PRELIMINAR
VISITA DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DEL CONSEJO PERMANENTE
DE LA OEA A LA REPÚBLICA DEL PERÚ DEL 20 al 23 DE NOVIEMBRE DE 2022

(Presentado por el vocero del Grupo de Alto Nivel y Representante del secretario general, ex
Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, señor Eladio Loizaga durante la sesión
extraordinaria celebrada el 1 de diciembre de 2022)

INFORME PRELIMINAR
VISITA DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA
A LA REPÚBLICA DEL PERÚ DEL 20 al 23 DE NOVIEMBRE DE 2022

I. Petición del Gobierno de Perú al Secretario General de la OEA

Con fecha 12 de octubre de 2022 la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) recibió una nota del Sr. Presidente de la República del Perú, su Excelencia José Pedro Castillo Terrones, y del Canciller, el Dr. César Rodrigo Landa Arroyo, solicitando la aplicación de los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana, con el fin de «activar este mecanismo de garantía colectiva para preservar la institucionalidad democrática y el legítimo ejercicio del poder»^{1/}.

Estos artículos de la Carta Democrática Interamericana (CDI)^{2/} señalan que:

- Art 17: «Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática»;
- Art 18: «Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento».

En la carta enviada a la SG/OEA se mencionan una serie de situaciones que, de acuerdo con el gobierno peruano, «han configurado un proceso destinado a la alteración del orden e institucionalidad democrática».

II. Respuesta del Secretario General de la OEA a la petición del Gobierno de Perú

En respuesta a la nota enviada por el gobierno de Perú, y de acuerdo con lo que establece el artículo 18 de la CDI, fue transmitida al Consejo Permanente la solicitud del gobierno de Perú para que conociera dicho documento, procediera a hacer un análisis de la situación y dispusiera de visitas u otras gestiones que se estimaran necesarias. De igual forma, el Secretario General solicitó la

1. Nota del Gobierno del Perú solicitando la aplicación de los artículos 17 y 18 de la CDI.
[CPSC10711SCP.pdf \(oas.org\)](#).

2. Carta Democrática Interamericana. [Carta Democrática Interamericana \(oas.org\)](#)

convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente que fue celebrada el 20 de octubre^{3/}.

III. Consejo Permanente 20 de octubre 2022

En la sesión extraordinaria celebrada el 20 de octubre del 2022, en el Salón de las Américas hubo dos presentaciones a cargo del Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente y Relator para el Perú de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de S.E. César Rodrigo Landa Arroyo, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Perú.

En dicha sesión del Consejo Permanente fue aprobada por aclamación la Resolución CP/RES. 1208 (2400/22)^{4/} “*Respaldo a la Preservación de la Institucionalidad Democrática y la Democracia Representativa en el Perú*”, en la cual se resolvió, entre otros puntos, designar a un grupo de alto nivel conformado por representantes de los Estados Miembros, en concordancia con la CDI, para que realice una visita al Perú con el fin de hacer un análisis de la situación de la que informará al Consejo.

En cumplimiento con la resolución adoptada y los esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos para apoyar a los Estados Miembros en el fortalecimiento de sus instituciones democráticas, el 28 de octubre fue anunciado por el Consejo Permanente de la OEA la composición del Grupo de Alto Nivel que analizará la situación en Perú^{5/} para el cual fueron designados los siguientes representantes:

- Sr. Santiago Cafiero, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina
- Sr. Eamon Courtenay, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional e Inmigración de Belize
- Sr. Juan Carlos Holguín, Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador
- Sr. Mario Adolfo Búcaro, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala
- Sr. Julio César Arriola, Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay
- Sra. Laura Gil, Viceministra de Asuntos Multilaterales de Colombia
- Sr. Christian Guillermet, Viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica
- Sr. Eladio Loizaga, ex Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay (2013/2018), representante de la Secretaría General de la OEA

El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de Argentina informó que el Canciller Cafiero no podía participar en la visita y nombró al Viceministro, Pablo Tettamanti en su reemplazo. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica informó que el Viceministro Christian Guillermet, sería reemplazado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Dr. Arnoldo André.

-
3. Nota del SG/OEA mediante la cual solicita la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente en atención a la nota del gobierno del Perú para la aplicación de los artículos 17 y 18 de la CDI [CP/INF. 9504/22](#).
 4. Respaldo a la Preservación de la Institucionalidad Democrática y la Democracia Representativa en el Perú [CP/RES. 1208 \(2400/22\)](#)
 5. [Presidencia del Consejo Permanente de la OEA anuncia composición del grupo de alto nivel que analizará la situación en Perú \(oas.org\)](#)

La conformación final del Grupo de Alto Nivel del Consejo Permanente estuvo representada por los siguientes cancilleres y vicescancilleres:

- Sr. Eamon Courtenay, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional e Inmigración de Belize
- Sr. Arnoldo André, Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica
- Sr. Juan Carlos Holguín, Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador
- Sr. Mario Adolfo Búcaro, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala
- Sr. Julio César Arriola, Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay
- Sra. Laura Gil, Viceministra de Asuntos Multilaterales de Colombia
- Sr. Pablo Anselmo Tettamanti, Viceministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina
- Sr. Eladio Loizaga, ex Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, representante de la Secretaría General de la OEA.

IV. Objetivo de la Visita del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la OEA

La resolución CP/RES. 1208 (2400/22), Respaldo a la preservación de la institucionalidad democrática y la democracia representativa en el Perú, aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria, celebrada el 20 de octubre de 2022 mandató “Designar un grupo de alto nivel conformado por representantes de los Estados Miembros, en concordancia con la Carta Democrática Interamericana, para que realice una visita al Perú con el fin de hacer un análisis de la situación de la que informará a este Consejo”.

El objetivo del GAN es poner en práctica la Resolución que en su parte resolutive dice:

1. Expresar su solidaridad y respaldo al Gobierno democráticamente electo de la República del Perú, así como a la preservación de la institucionalidad democrática.
2. Realizar un llamado a todos los actores para que sus acciones se enmarquen en el respeto al estado de derecho, reconociendo que el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana establece que “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”.
3. Expresar la disposición de la Organización de los Estados Americanos a brindar apoyo y cooperación, a requerimiento del Gobierno del Perú, mediante gestiones para promover el diálogo y el fortalecimiento de su sistema democrático de gobierno.
4. Designar un grupo de alto nivel conformado por representantes de los Estados Miembros, en concordancia con la Carta Democrática Interamericana, para que realice una visita al Perú con el fin de hacer un análisis de la situación de la que informará a este Consejo.

El GAN realizará recomendaciones con base a lo escuchado en las distintas reuniones con los actores desde un punto de vista imparcial y con la mayor objetividad.

V. Actividades desarrolladas por el Grupo de Alto Nivel de la OEA

El GAN arribó a Perú el 20 de noviembre y desarrolló una agenda de trabajo entre el 20 y 23 de noviembre de 2022. Se sostuvieron 29 reuniones con el objeto de escuchar a la mayor cantidad de voces representativas de Perú. Todas las reuniones se desarrollaron en un clima de cordialidad y con manifestaciones de respeto a la Constitución, la soberanía, el Estado de Derecho, las instituciones y, sobre todo, la ciudadanía peruana. La misión se reunió con el Presidente de la República, la Vicepresidenta y parte de su gabinete; el Presidente y los Vicepresidentes del Congreso; la Presidenta del Poder Judicial y dos magistrados de la Corte Suprema; el Presidente y cinco magistrados del Tribunal Constitucional; la Fiscal de la Nación; los 13 grupos parlamentarios representados en el Congreso y los diputados no agrupados; autoridades electorales; la Defensoría del Pueblo; la Conferencia Episcopal peruana; organizaciones profesionales de abogados, periodistas; centrales sindicales; y organizaciones de la sociedad civil.

VI. Hallazgos del Grupo de Alto Nivel de la OEA

Los hallazgos que se listan a continuación, derivan de la información provista al GAN durante la realización de las 29 reuniones sostenidas con distintas instancias gubernamentales, públicas, privadas y de la sociedad civil. Las citas se realizan sin referencias personales de autoría.

El GAN concluye que el conjunto de los elementos descritos a continuación pone en riesgo la institucionalidad democrática del Perú.

1. Inestabilidad democrática. Todos los actores entrevistados resaltaron la alta inestabilidad existente que dificulta gobernar y atender los asuntos más urgentes del país. El origen de esta situación se identifica en la combinación de diversos factores entre los que se señalaron, la alta fragmentación de las fuerzas políticas; los constantes cambios en la formación de gabinetes; el cuestionamiento al nombramiento de funcionarios por ser considerados no idóneos; la obstaculización del ejercicio del poder; contrapuestos pedidos de recortes de mandato y adelanto de elecciones; los pedidos de vacancia presidencial (tres presentados a la fecha), el uso de la figura de la cuestión de confianza; la disolución del Congreso de la República; las investigaciones abiertas contra el Presidente y otros integrantes del Poder Ejecutivo, y la ausencia de diálogo entre los principales actores políticos.

Entre los poderes del estado existen acusaciones y señalamientos de que el riesgo de gobernabilidad reside en el otro poder, y no en ellos mismos. Cada poder del Estado responsabiliza a los demás de provocar falta de gobernabilidad. El GAN escuchó con preocupación expresiones como “en Perú hay pronóstico reservado”; y “la democracia peruana está en cuidados intensivos”.

El GAN también toma nota de los enfrentamientos entre poderes y la ausencia de mayorías y rompimiento de bloques en el congreso.

2. Ambiente altamente polarizado. La polarización se refleja en una lucha interna entre los poderes del Estado, y en ciertas regiones del país. Ello conduce a un enfrentamiento cada vez mayor en la sociedad peruana, lo cual puede afectar el normal funcionamiento institucional y generar mayor conflicto y división en la sociedad peruana. En palabras de

un actor entrevistado, existe en la actualidad una “guerra civil entre las instituciones públicas”.

Diversos actores manifestaron las consecuencias que la polarización podría tener en el corto y mediano plazo, incluyendo las manifestaciones públicas entre defensores y opositores del gobierno, lo que podría comprometer la paz social—varios actores mencionaron la proliferación de armas en el “Perú profundo”, refiriéndose a las zonas más alejadas de la capital.

Según la información recabada por el GAN, la polarización se manifiesta entre poderes del estado, y en ciertas regiones del país. El GAN fue alertado por algunos entrevistados que ante posibles decisiones adoptadas por los poderes del Estado, podrían suceder hechos violentos por parte de grupos sociales.

3. Acoso permanente y confrontación entre poderes. La confrontación permanente trajo la consecuente pérdida de credibilidad por parte de la población, que ve a los poderes del estado como actores que no están pensando en el bien común de la población. Hay cuestionamiento mutuo y confrontación entre diversos órganos del gobierno y ello puede atribuirse a que existe una desconfianza recíproca entre actores políticos que se acusan mutuamente. Ejemplos mencionados de esto son la dilatación y demora en atender iniciativas legislativas, incluso algunas leyes que no contienen iniciativa de gastos y que afectan el bienestar de grupos vulnerables, obras públicas paralizadas, por mencionar algunos.
4. Uso excesivo de herramientas de control político. Se presentó ante el GAN la preocupación por el uso indiscriminado de las mociones de vacancia, la negación al Presidente para viajar al exterior, denuncias constitucionales, mociones de interpelación, votos de censura, antejuicio político. Asimismo, se indicó al GAN que se está ante un proceso de “judicialización de la política y politización de la justicia”, lo que desvirtúa el rol y equilibrio de los poderes del Estado. Si bien la constitución peruana se organiza conforme a la separación de poderes, hay acusaciones cruzadas refiriendo que cada uno viola la jurisdicción del otro llevando acciones fuera de su competencia.
5. Cuestionamientos sobre el rol de la prensa y medios de comunicación. Se tuvo conocimiento del GAN que los medios de comunicación están concentrados en pocas manos, y han sido cuestionados por varios de los actores entrevistados por carecen de objetividad, llegando a sostener que no son veraces, y que en algunos casos hasta son desestabilizadores. También se informó al GAN que en Perú existe “sobre libertad de expresión”, y que los medios tienen libertad para informar o desinformar sin ningún tipo de censura. De igual manera, ciertos actores comunicaron que se utilizan las noticias reportadas por los medios para abrir casos de investigación legal contra actores políticos, sin contar con los elementos jurídicos necesarios. Por otra parte, los medios han cuestionado la falta de apertura del poder ejecutivo ya que no tiene relación con los medios, nadie conoce la agenda presidencial y se evita e irrespeta a los medios. Se ha evidenciado la confrontación entre el ejecutivo y los medios de comunicación, acusando al Presidente de carecer de transparencia en su gestión.

6. Crisis social. Todas las voces escuchadas resaltaron diversos aspectos de cómo la crisis de gobernabilidad ha impactado y profundizado la crisis social del Perú. Varias voces se alzaron contra la crisis sanitaria y alimentaria existente en varias regiones del país. No menos preocupantes fueron quienes denunciaron la situación de la educación, debido al retroceso en cobertura y al tiempo en que las escuelas permanecieron cerradas debido a la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID 19. Asimismo, hubo voces que reclamaron la renuencia del legislativo en la tramitación de leyes en beneficio de asuntos sociales como la agricultura o la salud.

Se hizo un llamado a que se reinstale el camino al desarrollo y se gobierne y legisle para el pueblo, clamando por un cese a la lucha política con el fin de empezar a gobernar para la sociedad peruana.

Algunos entrevistados destacaron su temor a que la situación general pueda ser fuente de conflictividad, incluso armada.

7. Racismo y discriminación. Varios de los actores entrevistados denunciaron que la elección del Presidente Pedro Castillo puso de manifiesto que existen sectores que promueven el racismo y la discriminación y no aceptan que una persona ajena a los círculos políticos tradicionales ocupe la silla presidencial. Esto se ha traducido en improperios e insultos hacia la imagen del Presidente.

Según se ha observado, también se ha perdido el respeto en la relación entre actores, que es condición indispensable para construir canales efectivos de comunicación. En este contexto, algunos entrevistados sostienen que la discriminación alcanza también a los 55 pueblos originarios y 48 lenguas que comprometen el legado cultural del país, y las cuales merecen el debido respeto y consideración.

El GAN también ha sido informado del retroceso que existe en políticas de igualdad de género y la pretensión de negar derechos adquiridos, así como de ataques a las mujeres a través de comentarios misóginos y homofóbicos que no pueden ser tolerados.

8. Compromiso con el diálogo. Los actores entrevistados sostuvieron en general su predisposición al diálogo como parte esencial del ejercicio democrático. Sin embargo, varios de los representantes de las instituciones fundamentales subrayaron que ese diálogo no puede mantenerse con otras contrapartes que se consideran cuestionables, ya sea por sus posiciones políticas o carencia de ellas o incluso por cuestionar su honorabilidad. En la práctica ello se viene traduciendo en dificultades, no solo en la relación formal entre poderes del Estado, sino incluso en el recurso a instituciones informales tradicionales en el Perú concebidas expresamente para fomentar el diálogo tales como el Consejo de Estado o el uso del Acuerdo Nacional, que no se han convocado.

Algunos actores también propusieron la posibilidad de encauzar el diálogo a través de un actor articulador, por fuera de los dos anteriores, con mesas de trabajo en las que se asegure mayor participación de la sociedad civil, con perspectiva de género.

VII. Recomendaciones y / o acciones que podría ayudar a superar la crisis

A pesar de las dificultades y críticas entre actores, se deben resaltar aspectos en común entre todos: que existe el consenso generalizado de mantener la democracia como el mejor sistema de gobierno; que se deben detener las maniobras por parte de cualquier actor para desestabilizar el país; que el país necesita reconciliarse y crecer en paz; y que cualquier acción que se persiga debe hacerse en el marco de la constitución.

Como corolario a la presentación de hallazgos, el GAN resalta lo establecido en el Artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana: “Los pueblos de América tienen el derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla...” Las recomendaciones que siguen apuestan al ejercicio pleno de la democracia y al respeto a la voluntad popular; al asegurar el respeto a las normas del ordenamiento jurídico peruano; al principio de separación de poderes; y al respeto al Estado de derecho. Los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, son pilares de la democracia y del Estado de derecho. Deben trabajar con absoluta independencia entre ellos, sin invadir la jurisdicción del otro, con absoluto respeto por el otro y en aras de consolidar el bienestar general de los peruanos y peruanas.

Los actores entrevistados presentaron opciones diversas que a su juicio podrían coadyuvar a resolver la crisis política del país, y las mismas van desde el adelanto de elecciones, hasta una reforma a la ley de partidos y una reforma constitucional. No corresponde al GAN manifestarse sobre opciones que deben adoptar las propias autoridades peruanas, pero se permite presentar sus propias recomendaciones derivadas de los hallazgos arriba descritos.

El GAN resalta que, más allá de las diferencias, el consenso fundamental encontrado - la convicción generalizada de la necesidad de preservar la democracia y respetar la constitución y las leyes – constituye el camino hacia la superación de la crisis.

A continuación, se presentan las recomendaciones del GAN:

1. Encauzar el diálogo. El GAN recomienda que se realice una convocatoria a una instancia de diálogo formal entre presidencia, legislativos, altas cortes, representantes de partidos políticos, y miembros de la sociedad civil, libre de condicionamientos. El diálogo puede ser asistido por un tercero (para facilitar o acompañar), y podría ser apoyado por las instancias pertinentes de organizaciones internacionales, si así lo estimaran oportuno.

El ejecutivo debe promover el diálogo democrático para pactar las reglas de juego para consensuar una agenda de gobierno.

El diálogo debe ser incluyente, orientarse al bienestar de la población, vinculante y respetuoso de todos, que garantice la credibilidad y confianza.

2. Tregua política. El GAN recomienda iniciar una tregua política en tanto se conforma y convoca al diálogo, y se logra un consenso mínimo para asegurar la gobernabilidad. Se requiere el compromiso de los actores políticos para ambientar un clima de tranquilidad para avanzar el diálogo y la conducción de los procesos judiciales, que deben seguir su curso con los plazos de ley.

3. Justicia constitucional. Las instituciones peruanas contemplan un sistema judicial que incluye el Tribunal Constitucional, los cuales se sujetan a la Constitución, que prevé los respectivos procedimientos jurídicos. En este sentido se recomienda tener esto presente ante la imposibilidad de desarrollar acuerdos.

En Perú el Tribunal Constitucional es el guardián de la Constitución, y tiene la única responsabilidad de hacer cumplir lo que la constitución estipula. Si se presenta un impasse entre los poderes del Estado, corresponde actuar al Tribunal Constitucional, que de acuerdo con la Ley No. 28301, es el “órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente, porque en el ejercicio de sus atribuciones no depende de ningún órgano constitucional. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica⁶”. El GAN recomienda fortalecer la justicia constitucional.

4. Racismo y discriminación. Es esencial asegurar el pleno respeto a los Derechos Humanos y, en el marco del diálogo nacional, abordar la cuestión de la tolerancia y el respeto a todas y todos los ciudadanos, sin discriminación, conforme las obligaciones internacionales del Estado Peruano respecto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 2, establece que: *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

El Estado peruano, además, firmó en 2016 la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, el mismo aún no ha sido ratificado y depositado y el cual se debe de velar por su efectivo cumplimiento.

5. Derecho a la libertad de expresión y los medios de comunicación. Tal como lo establece la Carta Democrática Interamericana, el respeto a las libertades fundamentales es un elemento esencial de la democracia representativa. El GAN hace un llamado a ejercer la libertad de expresión con un sentido constructivo, responsable, imparcial, y de respeto hacia todos los actores. La falta de objetividad y veracidad que puede caracterizar a algunos medios y/ o periodistas no constituye una justificación para alimentar discursos que podrían poner en peligro un derecho tan fundamental para la democracia, como el de la libertad de expresión.

La información contenida en este informe preliminar será ampliada cuando se presente el informe final de la Misión. Este informe preliminar es presentado atendiendo a la grave coyuntura por la que atraviesa el Perú.

6. <https://www.gob.pe/institucion/tc/organizacion>

