



THE CARTER CENTER



## **ELECCIONES DEL PERÚ 2001**

### **Reporte del Proyecto de Observación Electoral Conjunto del Instituto Nacional Demócrata/Centro Carter**

**LIMA, 11 de julio del 2001**

## **CONTENIDO**

I.	RECONOCIMIENTOS	1
II.	RESUMEN	3
III.	PANORAMA GENERAL DEL PROCESO ELECTORAL	3
IV.	RECOMENDACIONES	8
V.	CONCLUSIONES	16

## RECONOCIMIENTOS

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro Carter desean agradecer en primer lugar al pueblo peruano por la calurosa bienvenida que ha brindado durante el último año y medio a todas y cada una de sus diez delegaciones de observación electoral y a sus representantes en Lima. Los ciudadanos del Perú han demostrado una determinación notable a lo largo de una prolongada crisis política en su país, uniendo sus esfuerzos para asegurar una transición pacífica de poderes a través de un proceso electoral extraordinario y democrático.

En particular, el NDI y el Centro Carter quisieran agradecer a las muchas personas que se han reunido en varias ocasiones con sus delegaciones y representantes, siempre dispuestas a compartir información, inquietudes y, en muchos casos, su amistad. Los miembros de las delegaciones de enero, marzo, abril y junio están muy agradecidos por la generosa donación de su tiempo y la contribución esencial de su experiencia ofrecida por: el Presidente de la República, Dr. Valentín Paniagua; el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Javier Pérez de Cuellar; el Ministro de Justicia, Dr. Diego García Sayán; el Ministro de Defensa, General (SR) Walter Ledesma; la Ministra de la Mujer y Desarrollo Humano, Dra. Susana Villarán; los Magistrados, jefes y personal del JNE, ONPE y RENIEC, líderes del Congreso; los candidatos presidenciales y los líderes de sus agrupaciones políticas; el Defensor del Pueblo, Dr. Walter Albán, y otros representantes de la Defensoría del Pueblo a lo largo y ancho de todo el país; los líderes nacionales de la asociación civil "Transparencia" y muchos de sus entusiastas voluntarios por todo el país; los líderes del Consejo por la Paz; representantes de las empresas encuestadoras y los medios de comunicación peruanos; el Dr. Eduardo Stein y miembros de la Misión de la Organización de Estados Americanos (OEA); Eva Zetterberg y representantes de la delegación de observadores de la Unión Europea (UE); y representantes de las misiones de asistencia técnica de las Naciones Unidas, IFES y Capel. Muchas de estas personas también participaron en sesiones de capacitación para nuestras delegaciones de observadores internacionales para ambas vueltas presidenciales, y les estamos profundamente agradecidos por toda su colaboración. Adicionalmente, los embajadores de los Estados Unidos, Canadá, de los países miembros de la Unión Europea y de los países andinos brindaron aliento y respaldo invaluable a nuestras actividades.

Finalmente, el NDI y el Centro Carter quisieran expresar su sincero aprecio por la crucial contribución de más de 50 observadores voluntarios que participaron en sus dos delegaciones internacionales de observación electoral para las elecciones del 8 de abril y 3 de junio. En particular, quisiéramos reconocer a los importantes líderes de estas dos delegaciones. La delegación de observadores para la primera vuelta fue dirigida por Jimmy Carter, ex Presidente de los Estados Unidos; Ramiro de León Carpio, ex Presidente de Guatemala y actual Vice Presidente de la Asamblea Legislativa de Guatemala; Eni Faleomavaega, Miembro de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos; y Peter McPherson, Presidente de la Universidad del Estado de Michigan y ex Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el gobierno del Presidente Reagan. La delegación para la segunda vuelta fue liderada por Madeleine K. Albright, Presidenta de la Junta Directiva del NDI y ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos; Ramiro de León Carpio, ex Presidente de Guatemala y actual Vice Presidente de la

Asamblea Legislativa de Guatemala; Rodrigo Carazo Odio, ex Presidente de Costa Rica; y Sam Gejdenson, ex jefe de bancada en el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos. El NDI y el Centro Carter necesitan la experiencia y generosidad de personas como las mencionadas para poder cumplir con sus responsabilidades como observadores electorales internacionales.

La misión de observación NDI/Centro Carter en Perú fue financiada por la USAID, y le estamos particularmente agradecidos al personal de la misión de USAID en Perú por su apoyo constante y su motivación invaluable a lo largo de este proyecto.

## **RESUMEN**

Las elecciones de Perú del 2001 representaron un logro extraordinario en el proceso de devolver el Perú a la comunidad democrática mundial. Cientos de miles de peruanos ayudaron a asegurar la integridad del proceso electoral, enviando así un mensaje claro de su deseo y determinación de establecer un gobierno basado en un mandato electoral democrático. Las condiciones pre-electorales cumplieron con los estándares internacionales para elecciones democráticas, y tanto la elección del 8 de abril como la del 3 de junio fueron bien administradas y pacíficas. Estos logros sobresalen dramáticamente si se comparan con el proceso fraudulento e ilegítimo del año pasado, que fue uno de los peores observados en este hemisferio por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro Carter.

El gobierno del Presidente Valentín Paniagua, las autoridades electorales, los candidatos a la Presidencia y al Congreso, sus partidos políticos y, especialmente, el pueblo peruano merecen un elogio por sus tremendos y continuos esfuerzos por hacer progresar la transición democrática del Perú. Ahora, como en todos los países que están consolidando su democracia, aun queda mucho por hacer. En el Perú, el principal énfasis deberá hacerse en la recuperación de las instituciones y los procedimientos requeridos para el desarrollo político, económico y social. Esta prioridad es aún más importante en vista de los esfuerzos sistemáticos de Alberto Fujimori por debilitar los fundamentos de la democracia.

Encomiamos los esfuerzos del Presidente Paniagua, del Primer Ministro Javier Pérez de Cuéllar y de las organizaciones de la sociedad civil como Transparencia por iniciar un diálogo nacional sobre reformas políticas y constitucionales. El Presidente electo Alejandro Toledo y otros dirigentes políticos han dado declaraciones constructivas acerca de dichos esfuerzos, además, se han mostrado tolerantes y se han ofrecido cooperación mutua en el periodo post-electoral inmediato. Los partidos políticos están de acuerdo en que las reformas deben estar en el primer lugar de la agenda del nuevo Congreso, el cual sesionará, como el nuevo Presidente, a partir del 28 de julio.

El NDI y el Centro Carter continuarán observando el desarrollo de los acontecimientos durante la instalación del nuevo gobierno y posteriormente emitirán un reporte final detallado sobre el trabajo de la misión de observación electoral. Este reporte preliminar es ofrecido con la intención de contribuir al diálogo sobre las reformas requeridas. En este reporte se presentan una serie de recomendaciones que abarcan: 1) el sistema electoral, la estructura gubernamental y el proceso político; 2) la administración electoral y sus procedimientos; 3) los medios de comunicación masiva; y 4) la integridad de las instituciones públicas.

## **PANORAMA GENERAL DEL PROCESO ELECTORAL**

En el transcurso de estos últimos doce meses, el pueblo peruano logró una de las transformaciones más dramáticas y positivas en materia electoral y política que el NDI y el Centro Carter hayan presenciado. Las elecciones del 2001 ofrecieron un marcado contraste

con las del año pasado, que fueron manipuladas de una manera fraudulenta a favor del Presidente y candidato Alberto Fujimori. Cuando la primera misión de evaluación pre-electoral del NDI/Centro Carter llegó a Perú en 1999, la vasta red de corrupción creada por Fujimori y su asesor de seguridad Vladimiro Montesinos había penetrado todos los sectores del Estado peruano, incluyendo las autoridades electorales, el sistema judicial, los programas de asistencia pública y el Congreso. El nivel de manipulación institucional del proceso electoral era tal que las condiciones básicas para llevar a cabo una elección transparente nunca fueron establecidas. La evidente falta de legitimidad de las elecciones del 2000, junto con las protestas constantes por parte de ciudadanos y organizaciones políticas del Perú, fueron incrementando la presión sobre el Presidente Fujimori mientras éste asumía en julio pasado un tercer periodo probablemente inconstitucional.

La carencia de un mandato democrático por parte del Presidente Fujimori contribuyó al rápido colapso de su gobierno bajo el peso de los escándalos relacionados con las actividades criminales de Vladimiro Montesinos y su red. Cuando el Presidente Fujimori anunció el 16 de septiembre su intención de dejar la Presidencia en el plazo de un año, la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA hizo que el Congreso peruano enmendara la Constitución para organizar un proceso electoral extraordinario en el 2001. La oposición recuperó la mayoría en el Congreso y destituyó al Presidente Fujimori alegando incapacidad moral. Como resultado, el recién electo Presidente del Congreso, Valentín Paniagua, se convirtió en el Presidente de la República.

Al momento de asumir en noviembre, el gobierno de transición del Presidente Paniagua enfrentó esencialmente dos retos paralelos. El primero era organizar un proceso electoral genuino y democrático para instalar nuevos Presidente y Congreso el 28 de julio del 2001. El segundo era investigar y llevar ante la justicia a las numerosas personas implicadas en la red de corrupción de Montesinos y del gobierno de Fujimori.

Aún cuando el proceso electoral tenía un plazo determinado, pronto resultó evidente que tomaría meses, incluso años, concluir la investigación de la corrupción. Antes de la salida de Fujimori, más de 1,200 videos fueron recuperados de una de las residencias de Montesinos. En los últimos ocho meses, se han mostrado varios videos en el Congreso y en la televisión nacional en los que se observa a peruanos influyentes conspirando descaradamente en la manipulación del proceso político. El proceso de investigación de numerosos funcionarios públicos, muchos de los cuales pertenecían a las agrupaciones políticas que participaban en el proceso electoral, tuvo como resultado un ambiente de campaña inusualmente turbulento y un clima de escepticismo público.

Después de una década de gobierno autoritario y de la erosión continua de las instituciones democráticas en el Perú, el nuevo gobierno rápidamente reconoció que era de vital importancia que las elecciones del 2001 rescataran la confianza pública en el proceso político. En este sentido, estas elecciones “extra-constitucionales” requerían de esfuerzos extraordinarios para establecer bases sólidas para el futuro democrático del Perú. Inmediatamente después de asumir la Presidencia, el presidente Paniagua y sus nuevos Ministros empezaron a tomar pasos decisivos para garantizar la neutralidad de las instituciones estatales, de los funcionarios locales, de las fuerzas armadas y de las fuerzas del orden público en este proceso electoral. Se reemplazó el personal de alto nivel en

diversas instituciones estatales, incluyendo militares, autoridades locales, programas de asistencia pública y, desde luego, a las autoridades electorales. Tanto el Presidente como su gabinete adquirieron un compromiso público muy claro, a través de directivas oficiales, de asegurar la imparcialidad de las autoridades gubernamentales a lo largo de todo el proceso.

Adicionalmente, el gobierno promovió la presencia de organizaciones internacionales de observación electoral para ayudar a asegurar la legitimidad y transparencia de las elecciones del 2001. A pedido de los líderes civiles y políticos peruanos, y con la invitación del gobierno peruano y de las autoridades electorales, el NDI y el Centro Carter acordaron continuar con su observación continua del proceso político y electoral del Perú, así como organizar un esfuerzo conjunto integral de observación electoral internacional del proceso electoral del 2001. Tal como sucedió con la misión de observación electoral NDI/Centro Carter del 2000 en Perú, este programa de observación electoral a largo plazo empezó con una evaluación integral del contexto pre-electoral. En enero del 2001 abrieron una oficina permanente en Lima para observar *in situ* y organizaron dos delegaciones de evaluación pre-electoral internacional de alto nivel. Estas delegaciones viajaron a Perú en enero (18-26) y en marzo (5-9), y sostuvieron intensas reuniones en Lima con una gran variedad de líderes peruanos para obtener una perspectiva más amplia del contexto electoral.

Desde el inicio del proceso electoral, el NDI y el Centro Carter expresaron públicamente en sus reportes que las autoridades electorales reconstituidas enfrentaban retos logísticos y políticos sin precedentes, debido a los plazos tan limitados y a los niveles extremadamente bajos de confianza pública en el sistema electoral. Debido al fraude del año anterior, tanto el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)<sup>1</sup> se vieron obligados a reorganizarse completamente y contratar nuevo personal. En el caso de la ONPE, más del 75% de sus empleados fueron reemplazados menos de cuatro meses antes de las elecciones del 8 de abril.

Otros desafíos específicos enfrentados por las autoridades electorales incluyeron el reciente establecimiento de un nuevo sistema electoral basado en múltiples distritos electorales; la necesidad de seleccionar y capacitar a miles de miembros de mesa a lo largo y ancho de todo el país para casi 90,000 mesas de votación; y el diseño de un nuevo software para tabular los votos. Los funcionarios electorales demostraron un compromiso excepcional y trabajaron sin descanso para superar los desafíos logísticos de esta elección y restaurar la confianza en el sistema electoral.

Los periodos previos a las elecciones del 8 de abril y a la segunda vuelta presidencial del 3 de junio se caracterizaron por el respeto del gobierno por los derechos civiles y políticos requeridos para elecciones democráticas. No hubo problemas en la inscripción de candidatos. Los candidatos y sus partidarios tuvieron plena libertad para hacer campaña en todo el país. Las instituciones estatales, incluyendo las responsables de la distribución de alimentos, de las investigaciones tributarias, de las fuerzas armadas y de la policía actuaron de manera políticamente neutral, tal y como es estipulado por la

---

<sup>1</sup> El JNE es la autoridad electoral más importante en Perú para la resolución de asuntos legales relacionados con la elección y para la supervisión general del proceso. La ONPE organiza y administra el proceso electoral.

Constitución. Hubo una mejora dramática en la cobertura informativa de la campaña electoral en comparación con la manipulación generalizada de los medios de comunicación a favor del Presidente-candidato Fujimori durante la campaña del año pasado. La cobertura del proceso electoral de este año fue generalmente abierta e imparcial, y fue monitoreada muy de cerca por Transparencia. Como consecuencia, los ciudadanos pudieron recibir información adecuada y precisa para elegir en las urnas.

Los funcionarios electorales llevaron a cabo extensas campañas de educación del votante. Los grupos de observación nacionales también participaron ampliamente en dichas campañas y en actividades de monitoreo durante el proceso del 2001. Como resultado de éstos y otros factores, se estableció un alto grado de confianza pública en el gobierno y en las autoridades electorales. Los esfuerzos de Transparencia merecen una mención especial en este sentido. Esta asociación civil realizó una amplia gama de actividades que contribuyó a garantizar la integridad del proceso electoral del 2001, incluyendo la movilización de más de 20.000 observadores en ambas vueltas. Estas iniciativas fueron complementadas por las tareas de supervisión de la Defensoría del Pueblo, y por otros grupos de observación nacionales.

Sin embargo, y como se describió anteriormente, el periodo pre-electoral estuvo caracterizado por un deterioro de la confianza pública en los políticos, atribuido principalmente a las revelaciones de los llamados “vladivideos”, que confirmaban la corrupción de muchos personajes del gobierno y la manipulación política del régimen fujimorista. En este contexto, muchos ciudadanos expresaron su desilusión por el nivel superficial del debate de los temas más importantes en los medios de comunicación, y que fue eclipsado a menudo por ataques personales negativos y cobertura periodista sensacionalista. Esto fue agravado por el gran número de candidatos y por las débiles estructuras de los partidos políticos en el Perú, lo que resultó en campañas electorales generalmente personalistas. Paradójicamente, esta actitud negativa del público se desarrolló simultáneamente con el aumento de su confianza en el gobierno y las autoridades electorales.

El 8 de abril, 2001, NDI y el Centro Carter desplegaron aproximadamente 30 observadores internacionales para monitorear el proceso de votación en ocho distritos electorales del Perú. Como era de esperarse, los miembros de la delegación observaron una gran presencia de electores, un esfuerzo logístico bien coordinado entre las diversas instituciones involucradas y ningún problema excepcional en el proceso de votación. El software de tabulación de votos de la ONPE tuvo un buen rendimiento, a pesar de preocupación considerable con respecto a su confiabilidad. La mayoría de los locales de votación sólo tuvo problemas sin mayor importancia tales como 1) el retraso en la instalación y apertura de las mesas debido a que sus miembros llegaron tarde; 2) confusión de los electores sobre los votos preferenciales para Diputados y problemas con la tabulación de los mismos; y 3) retrasos y malentendidos relacionados con la capacitación deficiente de los miembros de mesa.

Los resultados finales de la primera vuelta presidencial fueron: Perú Posible 36.51% ciento; APRA 25.78%; Unidad Nacional 24.3%; FIM 9.85%; y las cuatro agrupaciones políticas restantes recibieron menos de 2% cada una. Ya que ningún candidato obtuvo más

del 50 por ciento del voto popular, los dos candidatos con más alta votación, Alejandro Toledo y Alan García, pasaron a la segunda vuelta. De conformidad con la Ley Electoral, para que la ONPE anuncie los resultados finales, todas las impugnaciones presentadas por los personeros de los partidos políticos deben ser resueltas por el Jurado Electoral Especial (JEE) competente, y el JNE debe convocar a la segunda vuelta dentro de los 30 días siguientes al anuncio de los resultados oficiales.

Aún cuando la ONPE había anunciado resultados a más del 90 por ciento tres días después de las elecciones del 8 de abril, los resultados finales no fueron anunciados sino hasta más de un mes después, debido a los retrasos en resolver las impugnaciones presentadas. La mayoría de éstas estaban relacionadas con el voto preferencial, y muchas otras con errores cometidos por los miembros de mesa al llenar las actas. Hubo más de 20,000 impugnaciones presentadas a nivel nacional, cifra consistente con otros procesos electorales en el Perú. Sin embargo, tomó más de lo normal resolver dichas impugnaciones, debido en parte a la falta de procedimientos estandarizados en los JEE para procesarlas.

Las autoridades electorales tomaron varios pasos importantes entre la primera y la segunda vuelta electoral para recuperar la confianza del público y corregir los retrasos administrativos. Estas medidas incluyeron: reemplazar el software electoral utilizado en la primera vuelta por un nuevo programa; capacitar nuevamente a los funcionarios electorales locales así como a los miembros de mesa; tomar medidas para garantizar que las personas discapacitadas tuvieran acceso irrestricto a los locales de votación; y hacer más eficiente el proceso de recolección de actas utilizadas en el acopio rápido de actas (ACRA) de la ONPE en la noche de la elección.

La campaña para la segunda vuelta fue incluso más intensa que la primera, ya que ambos candidatos recurrieron a tácticas negativas en sus intentos por sacarle votos a un público a menudo escéptico y desinteresado. Una inquietud recurrente a lo largo de esta segunda campaña fue el porcentaje inusualmente alto de la intención de voto en blanco reportado por las empresas encuestadoras. Este fenómeno fue interpretado como el producto de un cansancio electoral y de la insatisfacción del público con ambos candidatos. Los observadores nacionales e internacionales instaron a ambos candidatos a concentrarse en debatir los temas que interesaban al electorado peruano, ya que el vilipendio entre los dos candidatos estaba restándole valor al debate de los temas relevantes. Transparencia debe ser elogiada por sus esfuerzos para organizar el único debate presidencial televisado durante la segunda vuelta.

El 3 de junio, otra delegación de aproximadamente 30 observadores internacionales del NDI y del Centro Carter observaron el sufragio en diez distritos electorales. A pesar de la tensa campaña previa a la segunda vuelta, los observadores notaron que la elección del 3 de junio se celebró sin problemas y que un gran número de electores acudió a las urnas. El NDI y el Centro Carter observaron complacidos que hubo mejoras significativas en los aspectos logísticos y operativos de las elecciones con respecto a la primera vuelta. Y como sucedió el 8 de abril, cientos de miles de peruanos ayudaron a asegurar la integridad del proceso electoral participando como funcionarios electorales, personeros políticos y

observadores electorales independientes, mientras que casi quince millones acudieron a las urnas.

Transparencia una vez más presentó los resultados de su tabulación paralela de votos independiente o “conteo rápido” aproximadamente a las 9:00 p.m. del día de las elecciones, lo que fue un evento muy esperado dada la precisión de sus proyecciones en la primera vuelta y en otras elecciones peruanas desde 1995. Los resultados finales de este conteo rápido contribuyeron a la credibilidad del proceso electoral, ya que ambos candidatos y otros líderes políticos reconocieron inmediatamente su validez. Estas proyecciones tuvieron una diferencia de 0.02 por ciento con los resultados oficiales emitidos por la ONPE, lo que también confirmó la confianza pública en la tabulación oficial de votos.

Los resultados de la segunda vuelta presidencial al 100%, anunciados el 12 de junio por la ONPE, fueron los siguientes: Alejandro Toledo de Perú Posible, 53.08%, y Alan García del APRA, 46.92%. Los votos blancos representaron el 2.75% y los votos nulos 11.06%; ambas cifras fueron más bajas de lo que se había proyectado durante la campaña para la segunda vuelta. El proceso de tabulación de la ONPE ocurrió sin complicaciones, en parte gracias al nuevo software implementado para la segunda vuelta y a la simplificación de la cédula.

## **RECOMENDACIONES**

El éxito del proceso electoral del 2001 fue verdaderamente un testimonio de la paciencia y determinación del pueblo peruano. El gobierno de transición y las autoridades electorales peruanas merecen un reconocimiento particular por su extraordinaria dedicación y probado compromiso con los principios democráticos, así como por su participación positiva durante una campaña electoral tan desafiante.

Este proceso electoral representa un paso decisivo hacia la recuperación de las instituciones democráticas y los valores deteriorados por años de corrupción y gobierno autoritario. Sin embargo, el periodo más difícil en la consolidación de la democracia peruana está aún por venir. Los peruanos de todos los sectores han reconocido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas constitucionales, legales y electorales para asegurar la responsabilidad de los funcionarios elegidos en el futuro, y combatir la corrupción y la manipulación tan profundamente arraigadas en el sistema político que han privado a los peruanos de escasos recursos nacionales y que han deteriorado su fe en el gobierno.

Es particularmente alentador que el gobierno de transición, los líderes de la sociedad civil, connotados juristas peruanos e internacionales, y los medios de comunicación estén promoviendo un amplio diálogo público sobre las reformas a ser implementadas por los líderes democráticamente electos del Perú. En este sentido, el NDI y el Centro Carter están complacidos de co-auspiciar junto con *Transparencia* e International IDEA una conferencia internacional en Lima del 11-13 de julio del 2001 sobre la democratización en el Perú.

El Presidente Paniagua y su Gabinete también deben ser encomiados por haber preparado un paquete concreto de propuestas anti-corrupción, de reformas constitucionales

y de medidas de re-institucionalización de las fuerzas armadas, entre otras reformas necesarias. Estas iniciativas representan una parte importante del legado extraordinario que el gobierno de transición deja al futuro gobierno del Presidente Alejandro Toledo.

*Después de revisar muchas de las recomendaciones propuestas por los peruanos y los observadores internacionales durante los dos últimos procesos electorales, y con el ánimo de continuar la cooperación internacional, el NDI y el Centro Carter han recogido un número de reformas a ser consideradas por los peruanos en los meses venideros, a medida que el proceso de diálogo nacional continúe.*

## **1. EL SISTEMA ELECTORAL, LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL Y EL PROCESO POLÍTICO.**

**1.1 Se debería llevar a cabo un extenso diálogo político antes de hacer cambios al sistema electoral y al de gobierno.** Muchos cambios fundamentales al sistema electoral y al de gobierno están siendo considerados en el Perú. Estos incluyen el debate sobre el número de congresistas necesarios para lograr una representación proporcional apropiada, la división adecuada de los escaños parlamentarios entre los distritos, las ventajas y desventajas de los sistemas electorales proporcionales, mayoritarios o combinados, así como los de las legislaturas unicamerales y bicamerales, y los diferentes enfoques para la descentralización del Estado.

Tanto las democracias consolidadas como las que se encuentran en transición han considerado cambios a su sistema electoral y de gobierno para crear una base más sólida de manera que los ciudadanos usen su derecho a participar en el gobierno, directamente o a través de la elección de sus representantes. La experiencia internacional comparativa demuestra que es necesario un extenso diálogo público que incluya la participación activa de la ciudadanía y de todos los partidos políticos para poder llegar a un consenso nacional sobre dichos cambios.

Un debate limitado y decisiones apresuradas a menudo implican ajustes subsecuentes, lo que suele crear inestabilidad política. Por lo tanto, se recomienda que las decisiones que se tomen con respecto a los cambios que deben hacerse al sistema electoral y de gobierno del Perú estén sujetos a un estudio comparativo exhaustivo, a campañas de educación cívica, a la contribución de la ciudadanía y al diálogo político.

**1.2 Las entidades gubernamentales, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deberían fomentar entre los ciudadanos el ejercicio de su derecho fundamental de participar en los procesos gubernamentales y políticos.** Perú ha sufrido un deterioro relativamente prolongado de sus instituciones y procesos democráticos. La desinstitucionalización del proceso político del Perú ha obstruido las vías de participación ciudadana y ha obstaculizado el desarrollo democrático. Todos los ciudadanos tienen el derecho fundamental de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país.

Una amplia movilización ciudadana durante los periodos electorales y una participación cívica generalizada en el proceso político son necesarios para asegurar el éxito y la sostenibilidad de cualquier sistema democrático. Las autoridades gubernamentales, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, religiosas, comerciales y laborales, así como los medios de comunicación masiva deben exigir una “ciudadanización” (o mayor participación ciudadana) de los procesos políticos, fomentando la contribución de los ciudadanos para la formulación de políticas a nivel nacional y local, y alentando al público a observar el desempeño y la responsabilidad de sus representantes electos.

**1.3 Legislación para fortalecer a los partidos políticos.** Entre las instituciones democráticas indispensables, el sistema de partidos políticos del Perú está considerado como una de las más débiles. El nuevo Congreso, por ende, debe considerar promulgar leyes para crear un marco legal que ayude a fortalecer el rol de los partidos políticos como instituciones democráticas que permiten a los ciudadanos asociarse en la búsqueda de cargos públicos, en la aprobación de políticas y en la prestación de servicios, para con ello mejorar el desarrollo político, económico y social del país. Entre otros temas clave, dicha legislación debería considerar exigencias para lograr estructuras internas democráticas, , así como la promoción de las mujeres, de los jóvenes y de otros grupos históricamente sub-representados en los partidos y en el proceso político.

**1.4 La influencia del dinero en la política debería ser regulado para proteger el interés público.** El Congreso debería realizar estudios comparativos sobre el financiamiento público para los partidos políticos y para las campañas electorales, la divulgación de sus estados financieros del origen de sus fondos, y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva durante y después de las campañas electorales. También se debe considerar limitar la publicidad pagada durante las campañas electorales para reducir la necesidad que tienen los candidatos de recaudar grandes sumas de dinero.

**1.5 Los requisitos para inscribir partidos deberían ser re-evaluados.** Para las elecciones del 2001, los potenciales contendores políticos recolectaron aproximadamente 6.8 millones de firmas, de las cuales únicamente 1.8 millones fueron consideradas válidas. Aún cuando la ley sólo permite a los ciudadanos firmar una vez, la RENIEC ha informado que muchos firman varias veces, incluso por el mismo partido. Existen dos razones probables para esto: los ciudadanos desean firmar por más de un partido, o los ciudadanos no desean decir que no a los personeros de un partido por miedo a represalias o por otras razones. Por otro lado, los partidos políticos en formación no tienen manera de saber si una persona ha firmado antes por otro, y es injusto castigarlos por recolectar firmas duplicadas.

El interés del Estado por limitar la proliferación excesiva de partidos políticos debe ser balanceado con el derecho que poseen los ciudadanos a expresar su apoyo al pluralismo político y a no sufrir intimidación alguna. Lo mismo se

aplica con respecto a los derechos que poseen los partidos políticos y candidatos a presentarse a un cargo público sin obstáculos demasiado onerosos. Por lo tanto, se debe considerar permitir a los ciudadanos firmar peticiones por más de un partido político. Del mismo modo, se debe considerar la conveniencia de reducir el número de firmas necesarias para la inscripción, ampliar el período para recolectarlas, y lograr una representación geográfica nacional de las mismas. Se debería considerar igualmente la posibilidad de permitir participar en elecciones a partidos locales.

**1.6 Reducir los errores de los electores y de los miembros de mesa con respecto a los votos preferenciales, y estudiar alternativas al voto preferencial.** En las recientes elecciones peruanas, los procedimientos del voto preferencial generaron confusión entre los electores, provocando un número relativamente alto de votos nulos y errores de los miembros de mesa con el escrutinio. Consecuentemente, si un gran número de cédulas es anulado debido a la confusión de los electores de los miembros de mesa, los beneficios del voto preferencial podrían ser eliminados. Por lo tanto, deberían desarrollarse métodos eficaces para la educación del elector y la capacitación de los miembros de mesa o, dada la magnitud y persistencia del problema, deberían considerarse alternativas al voto preferencial, tal como elecciones internas de los partidos o una proporción de distritos unipersonales.

**1.7 Se deberían tomar pasos para garantizar que todos los votantes puedan ejercer su derecho al sufragio.** Como en la mayoría de los países, Perú experimenta un número de restricciones legales y prácticas al sufragio universal. El encarcelamiento, las discapacidades, la lejanía geográfica y las limitaciones lingüísticas afectan la oportunidad de votar de los ciudadanos. Las autoridades electorales deberían continuar con sus esfuerzos por mejorar el acceso a las mesas de votación para todos los ciudadanos con derecho a sufragar.

En el Perú, los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales no tienen el derecho de sufragio. No existe un estándar internacional al respecto, pero la tendencia actual es permitirles el derecho al voto bajo condiciones que los liberen de cualquier influencia indebida de la cadena de mando. Además, es importante que el voto de dichas fuerzas se realice sin perturbar la voluntad política de los ciudadanos de aquellas localidades donde éstas se encuentran destacadas. Por lo tanto, se recomienda que el Congreso considere extender el voto a los militares y a las fuerzas policiales, después de un estudio comparativo de experiencias internacionales, de promover la contribución de los ciudadanos y de un extenso diálogo nacional.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y SUS PROCEDIMIENTOS**

**2.1 La tabulación y anuncio de los resultados de las elecciones presidenciales deberían ser separados de las legislativas.** Actualmente, los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias son procesados simultáneamente. El retraso considerable en establecer la fecha para la segunda vuelta electoral

presidencial trajo consigo un grado innecesario de incertidumbre al proceso electoral. Este retraso se originó en gran parte debido a la lentitud en procesar las impugnaciones de las elecciones parlamentarias. El conteo de los votos y la tabulación de los resultados de la elección presidencial, por lo tanto, deberían ser separados de la parlamentaria, para facilitar su tabulación y permitir que los resultados sean anunciados de manera oportuna.

**2.2 Estructurar las autoridades electorales más eficientemente.** Perú tiene tres autoridades electorales separadas: JNE, ONPE y RENIEC. Han surgido dudas por parte de los líderes políticos y civiles peruanos acerca de la existencia de duplicaciones innecesarias y otras ineficiencias como consecuencia de esta estructura tripartita. Por ende, el Congreso debería reevaluar la estructura de las autoridades electorales y considerar modificaciones que mejoren la administración electoral. Durante la investigación de posibles modelos, el Congreso y las autoridades electorales deberían considerar otras experiencias a nivel internacional, partiendo de que no existe un sistema electoral “ideal”.

Los diferentes modelos de administración electoral van desde un cuarto Poder del Estado bajo una sola autoridad responsable de todos los aspectos organizativos y jurídicos del proceso electoral, hasta responsabilidades divididas con entidades separadas y salas especiales dentro del Poder Judicial para hacer cumplir el Código Electoral. Igualmente, las fórmulas para escoger a los miembros de los organismos electorales nacionales van desde una representación multipartidista hasta una composición apolítica o profesional. La forma de selección depende de la cultura política y la experiencia de cada país, la cual incluso puede cambiar a medida que ese país avanza en su proceso de transición y maduración política. Nuevamente, recomendamos un estudio comparado y un amplio diálogo cívico y político antes de implementar reformas al sistema electoral del Perú.

**2.3 Dentro de la actual organización electoral, se debería considerar que el JNE tome las decisiones por mayoría simple de votos e igualmente que esta entidad pueda investigar abusos electorales por iniciativa propia.** El Congreso anterior modificó la Ley Electoral para exigir el voto de cuatro de los cinco miembros del JNE para tomar una decisión. Esto para impedir la descalificación de la solicitud de Alberto Fujimori para presentarse a un tercer período presidencial. Entonces, lo indicado sería reconsiderar este requerimiento de mayoría calificada. Si bien no existe un estándar internacional sobre este asunto, la mayoría de las autoridades electorales actúan normalmente con una mayoría simple de votos.

Adicionalmente, se debería considerar permitir al JNE actuar de oficio. Esto requeriría añadir personal especializado y establecer procedimientos. Podría estudiarse también la compilación de todos los delitos electorales bajo un solo título en el código penal, y la capacitación de fiscales y jueces electorales especiales.

**2.4 Aumentar los electores por mesa de votación.** De acuerdo a la legislación electoral, las mesas de votación no pueden tener más de 300 electores inscritos. En la práctica, las mesas raramente tienen más de 200 electores lo que resulta en aproximadamente 89,000 mesas de votación en todo el Perú. Esto crea una carga muy pesada para reclutar, capacitar y desplegar a los funcionarios electorales, personeros políticos y observadores electorales independientes. La ventaja principal de tener un bajo número de electores por mesa es el conteo relativamente rápido de cédulas. En otros países es común tener muchos más electores en cada mesa de votación. Duplicar o incluso triplicar el número de electores por mesa, donde la cantidad de ciudadanos lo permita, mejoraría la capacidad de las autoridades electorales, de los partidos y candidatos, y de los grupos de la sociedad civil para atender las mesas. También se podría crear más locales de votación (con menos mesas cada uno) para que la distancia promedio a recorrer por los electores sea menor.

**2.5 Las autoridades electorales deberían considerar medidas adicionales para que las mesas de votación abran a tiempo y para acelerar los procedimientos de cierre y reportes.** En las elecciones del 8 de abril, un importante número de mesas de votación abrió considerablemente tarde. Esto no pareció privar del derecho de votar a los electores, pero sí creó confusión y pareció afectar la imagen del proceso. La incidencia de los retrasos disminuyó en la segunda vuelta del 3 de junio, debido justamente a medidas de la ONPE.

Se debería considerar pasos adicionales para asegurar la apertura de las mesas a tiempo. Por ejemplo, solicitar al personal de las mesas llegar más temprano, o permitir el reemplazo de los titulares ausentes con suplentes escogidos de un grupo de sustitutos o de suplentes de mesas contiguas. Los procedimientos para la apertura y cierre de mesas deberían ser más eficientes para ahorrar tiempo y reducir las posibilidades de error. Las actas deberían ser tan simples como sea posible y se debería eliminar la copia de los militares.

**2.6 Acelerar el procesamiento de las impugnaciones.** El JNE resuelve las impugnaciones con respecto al voto, conteo y tabulación de los resultados, especialmente de la elección presidencial, y determina si es necesaria una segunda vuelta y sus protagonistas. Procesar estas impugnaciones tan rápido como sea posible, y al mismo tiempo cumplir con el debido proceso, es esencial para la estabilidad política. Como se ha descrito anteriormente, esta debería ser una labor separada de la certificación de resultados de las elecciones parlamentarias.

Dada la naturaleza sensible del trabajo de los JEE, se debería considerar detenidamente permitir recusaciones en la asignación de los miembros de estos JEE. Esto aumentaría la confianza en los JEE y eliminaría cualquier acusación durante el proceso de resolución de impugnaciones. Del mismo modo, al momento de resolver las impugnaciones, debería permitírseles a los partidos y observadores electorales presenciar la digitación de datos y la determinación de los resultados electorales finales.

**2.7 Respetar el mínimo legal adjudicado a las mujeres en las listas parlamentarias.** En el proceso electoral del 2001, la ley requirió un mínimo de 30 por ciento de mujeres candidatas en cada lista parlamentaria. Esta cuota no fue alcanzada en los distritos de La Libertad, Ica y Callao, por un error de cálculo en el establecimiento de la cuota. Este error debe ser corregido para elecciones futuras.

**2.8 Reducción de la fianza para presentar tachas.** El depósito de 3.000 soles para presentar una tacha a un candidato es alto. Aún cuando el dinero es reembolsado si la tacha es válida, este alto costo tiene el potencial de disuadir a la presentación de quejas legítimas. Por lo tanto, las autoridades deberían reconsiderar esta tarifa.

### **3. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA**

**3.1 Los medios privados deberían adoptar un código de ética voluntario para la cobertura política.** Los medios de comunicación son clave para brindar a los ciudadanos información adecuada y precisa para votar. La prensa peruana tiene una nueva oportunidad de cumplir con las responsabilidades de brindar una cobertura informativa precisa y balanceada de los contendores políticos (partidos y figuras políticas) y otros asuntos que afecten las decisiones de los electores. La responsabilidad profesional es la clave para llevar a cabo este esfuerzo. Los medios de comunicación, así como las asociaciones de medios y periodistas, deberían adoptar un código de ética para brindar una cobertura responsable e imparcial del proceso político tanto durante como después de un proceso electoral. Dichas asociaciones también deberían considerar establecer un mecanismo voluntario de recepción de quejas sobre dicha cobertura y brindar medidas correctivas de manera oportuna, tal como el derecho a la réplica y a la rectificación.

**3.2 Exigir a los medios de comunicación del Estado una cobertura precisa e imparcial de los partidos y figuras políticas.** La información inexacta y políticamente sesgada emitida por los medios de comunicación controlados por el Estado tuvieron un efecto negativo en el proceso político del Perú hasta el proceso electoral del 2000. Sin embargo, los medios controlados por el Estado tienen la obligación directa para con los ciudadanos de brindarles información exacta e imparcial acerca de los procesos gubernamentales, partidos y figuras políticas y asuntos de importancia nacional, para que puedan ejercer libremente sus derechos políticos. Por lo tanto, el Congreso debería considerar legislación para crear mecanismos que ayuden a asegurar que los medios públicos de comunicación cumplan con dicha obligación. También en este caso se debería revisar la experiencia internacional dentro del marco de un diálogo amplio, desarrollado con contribución del público.

**3.3 Los medios de comunicación locales deberían participar en la franja electoral y darle espacio a los contendores políticos durante las campañas**

**electorales.** Las noticias locales son una fuente importante de información para que los electores tomen sus decisiones, especialmente para las elecciones parlamentarias y municipales. Por ello, el Congreso y las autoridades electorales deberían considerar expandir la regulación de la franja electoral que los partidos políticos reciben durante las campañas electorales para cubrir a los medios de comunicación regionales y locales. Las autoridades competentes deberían sancionar a aquellos medios de comunicación que no cumplan con la franja electoral.

#### **4. LA INTEGRIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

**4.1 Investigar y sancionar la utilización de recursos del Estado para sacar ventaja política partidaria.** El proceso electoral del 2001 presentó una mejora fundamental comparado con la manipulación de las instituciones gubernamentales a favor de Alberto Fujimori y de sus partidarios durante las elecciones del 2000. Sin embargo, este año la Defensoría del Pueblo reportó varios casos aislados de abuso de autoridad a nivel local para sacar ventaja política partidaria. Por lo tanto, el Ministerio Público debería dedicar los recursos necesarios para investigar a las autoridades acusadas y sancionarlas conforme a derecho.

**4.2 Obligar a los funcionarios que se presenten a una elección a que cumplan con medidas estrictas para prevenir el mal uso de recursos del Estado con fines proselitistas.** Los recursos estatales, incluyendo el tiempo de trabajo de todos los empleados del gobierno, le pertenecen al pueblo y deberían ser utilizados exclusivamente para el interés público, y no para hacer proselitismo. Aquellas personas con un cargo público tienen una obligación especial de respetarlo. El Congreso y las autoridades electorales, por ello, deberían considerar promulgar una gama de medidas para asegurar que los funcionarios candidatos no hagan mal uso de su cargo, ni de los recursos humanos o materiales públicos en el contexto electoral.

Por ejemplo, deberían instituirse mecanismos de estricta vigilancia para prevenir y sancionar el abuso de la inauguración de obras públicas, viajes en misión oficial, discursos oficiales, servicios telefónicos, actividades de los empleados dentro del horario e instalaciones del servicio, vehículos oficiales, etc. Algunos países requieren que los funcionarios públicos que deseen ser candidatos a una elección, deben pedir licencia de sus puestos desde el momento de la inscripción de su candidatura o durante el periodo de campaña oficial.

**4.3 Medidas de transparencia para asegurar la integridad de las instituciones públicas y de los procesos gubernamentales durante y después de las elecciones.** La clave para construir la confianza pública en el gobierno, así como en la elección y en los procesos políticos, es la transparencia. Por lo tanto, el Congreso debería establecer controles adecuados y mecanismos de supervisión para garantizar la transparencia, acceso a la información y responsabilidad en

todos los programas y agencias del gobierno, incluyendo las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia.

## **CONCLUSIONES**

En esta coyuntura crítica en la consolidación de su democracia, el Perú tiene la oportunidad para aprovechar las experiencias internacionales comparadas y de ir más allá de los actuales modelos, sirviendo así como ejemplo para la comunidad de naciones democráticas.

Con base en la vasta experiencia del NDI y del Centro Carter acompañando transiciones a la democracia, las soluciones políticas más viables son obtenidas a través de un amplio consenso, y no a través de negociaciones excluyentes realizadas al mayor nivel. La experiencia también demuestra que las mejores soluciones políticas consolidan las instituciones democráticas, y no se basan en personalismos. Estas medidas se adoptan mejor con un enfoque paciente de largo plazo, y no con una visión “cortoplazista”. El NDI y el Centro Carter esperan que el alto nivel de colaboración y consulta establecido para las exitosas elecciones del 2001 continúe en los meses y años venideros, para que así los peruanos se beneficien de la estabilidad política y económica que el país necesita y merece.

Los extraordinarios logros obtenidos por las instituciones públicas bajo el liderazgo del gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua y por los esfuerzos del pueblo peruano han colocado al Perú en el camino hacia la democracia. El claro deseo del pueblo por progresar política, económica y socialmente, y la madurez demostrada por los líderes peruanos durante el proceso electoral del 2001, han sembrado la confianza necesaria para el período por venir. El NDI y el Centro Carter se sienten muy honrados de haber presenciado estos acontecimientos y continuarán ofreciendo su respaldo a los peruanos que trabajen por el avance de su proceso democrático.

Lima, 11 de julio de 2001.