

CONSEJO PERMANENTE

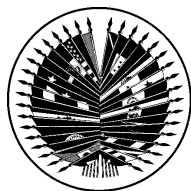


OEA/Ser.G
CP/doc.3384/00
13 diciembre 2000
Original: español

NOTA DEL SECRETARIO GENERAL REMITIENDO EL INFORME
DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN PERÚ

(Elecciones generales 2000)

Este documento se distribuye a las misiones permanentes y será
presentado al Consejo Permanente de la Organización.



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

17th and Constitution Ave., N.W. • Washington, D.C. 20006

SG/UPD- 1182/00

12 de diciembre de 2000

Señor Presidente:

Tengo el honor de transmitir a Vuestra Excelencia el informe de la Misión de Observación Electoral en Perú y le solicito sea distribuido a los miembros del Consejo Permanente. El informe refleja las actividades llevadas a cabo por la Misión durante la observación de las elecciones generales en Perú, el 9 de abril de 2000.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

César Gaviria
Secretario General

Excelentísimo señor
Peter M. Boehm
Embajador, Representante Permanente
de Canadá
Presidente del Consejo Permanente de la
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

INFORME

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN PERÚ
ELECCIONES GENERALES 2000**

Unidad para la Promoción de la Democracia

Índice

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. La Misión de Observación Electoral de la OEA	3
III. Contexto Político y Jurídico	5
1. Marco Jurídico.....	5
2. Marco Político	6
2.1. La candidatura del Presidente	6
2.2. Situación del Poder Judicial y el Ministerio Público.....	7
2.3. Uso de recursos públicos y bienes del Estado con fines electorales.....	8
2.4. Anomalías en los órganos electorales. El caso de la falsificación de firmas.	8
2.5. Intervención electoral de las Fuerzas Armadas.	9
2.6. Ausencia de un acceso equitativo a los medios de comunicación.	10
IV. Primera Vuelta Electoral	11
1. Período precomicial	11
2. El día de la elección.....	16
3. Cierre y escrutinio.....	18
4. Sistema de Cómputo	19
4.1. Antecedentes.....	19
4.2. Primera vuelta.....	21
5. Entrega de recomendaciones	26
V. Segunda Vuelta Electoral	27
1. Antecedentes.....	27
2. Conformación de grupos de trabajo.....	27
3. Capacitación electoral.....	28
4. Gestión electoral.....	31
4.1. Antecedentes.....	31
4.2. Problemas identificados	32
4.3. Conclusiones.....	39
5. Sistema de Cómputo	39
5.1. Antecedentes.....	39
5.2. Objetivos.....	40
5.3. Metodología.....	40
5.4. Desarrollo del trabajo.....	41
5.5. Conclusiones.....	41
6. Informes solicitados a la ONPE.....	44
7. Alcances jurídico-electorales de la fijación de la fecha de la Segunda Vuelta Electoral.....	45
8. La posibilidad frustrada de postergar la fecha de la Segunda Vuelta Electoral.....	46
9. Otras consideraciones	47

VI.	Balance del acceso a los medios de comunicación	49
	1. Antecedentes	49
	2. Problemas, recomendaciones y acciones implementadas en la Segunda Vuelta Electoral	49
	3. Balance	55
VII.	Denuncias Electorales	58
	1. Recepción y tratamiento	58
	2. Principales denuncias	60
	3. Denuncias recogidas por los observadores de la MOE/OEA el día de la elección en Primera Vuelta	65
VIII.	Balance y Recomendaciones	67
	1. Visión de conjunto	67
	2. Problemas detectados y tareas realizadas	68
	3. Conclusión del proceso de observación	70
	4. Recomendaciones	72
IX.	Informe Financiero	74
IX.	Anexos ¹	75
	1. Acuerdos entre la SG/OEA y el Gobierno del Perú, relativo a los privilegios e inmunities de los observadores del proceso electoral; y entre la SG/OEA y el Jurado Nacional de Elecciones sobre el procedimiento de la observación del proceso electoral.	
	*2. Resumen Ejecutivo del Informe Final del Jefe de Misión. (Texto que fuera distribuido como documento AG/doc.3936/00 durante el Trigésimo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Windsor, Canadá, 4 de junio de 2000).	
	*3. Recomendaciones para la Segunda Vuelta Electoral (documento presentado a la ONPE y a la Presidencia del Consejo de Ministros).	
	4. Acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos presidenciales.	
	*5. Cuadro informativo del avance de recomendaciones formuladas por la MOE/OEA/PERU durante el Proceso Electoral.	
	6. Cuadro de denuncias.	
	7. Boletines emitidos por la MOE/OEA/PERU en la Primera y Segunda Vuelta del Proceso Electoral.	

1. Los anexos marcados con asterisco (*) acompañan el presente informe. Esta publicación no incluye la totalidad de los anexos dado el volumen de los mismos, más de 300 páginas. Estos anexos se encuentran disponibles para consulta en las Bibliotecas de la OEA y la UPD.

8. Resultado de las Elecciones Generales del 9 de abril de 2000, Primera Vuelta. Emitido por el Jurado Nacional de Elecciones.
- *9. Organigrama de la Misión de Observación Electoral en la Primera y Segunda Vuelta del Proceso Electoral.
10. Gestión electoral.
11. Actas del Grupo de Trabajo de Capacitación Electoral.
12. Simulacros del sistema de cómputo de la Primera y Segunda Vuelta de las elecciones.
13. Actas de reunión del grupo de trabajo del sistema de cómputo.
14. Informe de Supervisión Electoral No. 4 de la Defensoría del Pueblo (Investigación sobre el uso de recursos públicos y la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas a favor de candidatos).

I. Introducción

Este documento es el texto completo del Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA, sobre el proceso de Elecciones Generales de este año 2000 en el Perú. En vista de que al momento de celebrarse la XXX Asamblea General en Windsor, Canadá (4-6 junio), la versión final del presente documento se encontraba en revisión, se hizo circular entre las Delegaciones a dicha Asamblea General un “Resumen Ejecutivo”. (Anexo 2)

El presente texto, tal y como se puede apreciar en el Índice, está organizado de forma que pueda registrar no solamente la secuencia formal y procedimental de la Misión de Observación Electoral de la OEA, sino que permita igualmente apreciar las peculiaridades de este proceso, y destacar algunas de las tareas específicas que esta Misión desempeñó. En este sentido,

- El Informe se origina en el establecimiento de la Misión de Observación Electoral de la OEA (en adelante MOE/OEA), solicitada por el Gobierno Peruano, y en los acuerdos subsiguientes entre la Misión Permanente del Perú ante la OEA en Washington, DC y la Secretaría General de la Organización, y de la propia MOE/OEA con el Jurado Nacional de Elecciones. (Anexo 1)
- Por las circunstancias particulares de este proceso electoral, ha parecido útil ofrecer algunos elementos fundamentales de contexto jurídico y político de este ámbito institucional y electoral, que a juicio de la MOE han determinado y/o incidido en estas elecciones generales, y que permiten enmarcar mejor el universo de condiciones en las que le tocó a la MOE/OEA iniciar su trabajo y desempeñarse en su agenda de observación.
- A partir de lo anterior, se incluyen dos apartados, dedicados a la primera y segunda vueltas, respectivamente. El primero, abarca en el calendario desde el inicio de las labores de campo de la MOE/OEA (2 de marzo) hasta el viernes 14 de abril, 5 días después de la votación de primera vuelta del 9 de abril. El segundo cubre el período subsiguiente después de la Semana Santa, hasta el viernes 2 de junio, fecha en que el grupo técnico remanente de la MOE/OEA, se retiró de Lima. En ambos apartados se destacan aspectos relacionados con aquellos temas que fueron objeto de especial seguimiento por parte de la MOE/OEA, en particular el sistema de cómputo.
- Se ha creído oportuno dedicar un apartado especial al tema del acceso a los medios de comunicación (Anexo 4) del seguimiento que sobre el tema hiciera la MOE/OEA en el terreno. Igualmente se presenta un apartado especial sobre las denuncias electorales. (Anexo 6)
- El cuerpo principal del texto del informe finaliza con un apartado conclusivo de balance y recomendaciones.

Como se ha conocido por los boletines de información emitidos por la MOE durante sus labores de observación (Anexo 7), la Misión contó en todo momento con un marco muy franco y

abierto de discusión con el Gobierno del Perú. En ningún momento tuvo impedimento u obstáculo alguno para acceder a instituciones de gobierno.

Lo anterior, sin embargo, se modificó radicalmente en los últimos cinco días previos a la votación de segunda vuelta, que se llevó a cabo el 28 de mayo. Sin mediar explicación alguna, las autoridades interrumpieron toda comunicación oficial con el Jefe de Misión de la MOE en Lima, situación que permaneció incambiada hasta que éste abandonó la ciudad el viernes 26 de mayo.

Como es conocido, el balance final de esta Misión sobre ambas vueltas electorales es negativo. Este Informe Final ofrece detalles sobre el conjunto de irregularidades observadas que llevaron a sustentar esa visión de conjunto.

II. La Misión de Observación Electoral de la OEA

El Gobierno del Perú formalizó ante la OEA la solicitud de cooperación de este Organismo para la observación electoral por medio de una nota que le dirigiera el Canciller Fernando de Trazegnies Granda al Secretario General de la Organización el 22 de octubre de 1999. El 28 de febrero de 2000 se suscribió en la ciudad de Washington, D.C., el Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno del Perú, relativo a los privilegios e inmunidades de los observadores de las elecciones generales del día nueve de abril en ese país.

Con el fin de dar cumplimiento a la solicitud del Gobierno del Perú, el Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria, designó al Dr. Eduardo Stein, ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, como Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE).

La Misión arribó al Perú el día jueves 2 de marzo, estableciendo un equipo central en su sede principal en la Ciudad de Lima. Posteriormente, se conformó un grupo multidisciplinario compuesto por más de cien (100) personas, provenientes de países tales como: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Japón, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Uruguay, y Venezuela; distribuidos en 12 sedes regionales: Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Chiclayo, Huánuco, Huancayo, Huaráz, Iquitos, Lima, Puno y Trujillo.

Desde el inicio de las labores de la MOE, se procedió a recolectar toda la información que permitiera constatar si existían las garantías para el normal desarrollo del proceso electoral. Para estos efectos, se sostuvieron reuniones con autoridades electorales, políticas, de gobierno, eclesiásticas, Defensoría del Pueblo, representantes de ONGs nacionales e internacionales, así como la mayoría de candidatos a la Presidencia de la República y las principales listas parlamentarias.

Como resultado de esas actividades, la MOE consideró necesario desarrollar en forma simultánea la observación del proceso electoral en dos campos: el de los elementos formales relativos a su organización y procedimientos, y el de fondo en cuanto a las garantías del mismo.

Luego de la realización de la primera vuelta, la MOE mantuvo una presencia ininterrumpida en Lima, con personal especializado trabajando en los temas de cómputo, capacitación de miembros de mesa, gestión electoral, y dando seguimiento tanto a los temas pendientes en la votación para el congreso, como en cuanto a las denuncias.

Para la segunda ronda electoral, se conformó un grupo multidisciplinario de treinta y cinco (35) personas, provenientes de diversos países, tales como: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Noruega, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Este grupo se desplegó, en el territorio nacional, constituyendo sedes regionales con asiento en las ciudades de Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Chiclayo, Huánuco, Huancayo, Huaráz, Iquitos, Lima, Puno, Trujillo, Chachapoyas, Ica, Madre de Dios y Tacna.

El aumento de la presencia de observadores, en un mayor número de sedes, que las establecidas en la primera oportunidad, permitió una mejor cobertura del territorio y la

implementación de una estrategia más activa de la Misión, con el fin de observar los asuntos pendientes de solución, de acuerdo con lo señalado e informado en la primera etapa electoral.

En cuanto a los aspectos generales, la MOE se empeñó, en sus distintas sedes, en mantener reuniones con autoridades electorales, civiles, gubernamentales, eclesiásticas, de la Defensoría del Pueblo, de las ONGs nacionales e internacionales y, obviamente, con los dos candidatos a la Presidencia de la República, a fin de conformar un exacto cuadro de la situación observada.

En lo que se refiere a los aspectos específicos, la labor de los observadores estuvo primordialmente orientada a relevar los puntos sobre los que se acordaba en las Comisiones de Trabajo designadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) e integradas por representantes de los dos candidatos participantes de esta segunda etapa de la contienda electoral, de la Defensoría del Pueblo y, contando con la observación que realizaban los representantes de la MOE/OEA, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Jefatural N 172-2000-J/ONPE, de fecha 20 de abril.

III. Contexto Político y Jurídico

1. Marco Jurídico

La República del Perú tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado, que se organiza según el principio de la separación de poderes. La cabeza del Ejecutivo es el Presidente de la República, quien es elegido por sufragio directo, para un período de cinco años. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas; junto con éste, se eligen dos vicepresidentes.

El Poder Legislativo reside en un Congreso Unicameral de 120 miembros que son elegidos para un período de cinco años, pudiendo ser reelectos. Su elección se hace mediante un sistema proporcional, aplicándose el método de la cifra repartidora, con voto preferencial opcional.

Las elecciones generales del presente año se enmarcan en la Constitución Política de 1993, en la Ley Orgánica de Elecciones No. 26859 de 1997 y demás normas complementarias.

Por Decreto Supremo No. 40-99-PCM se convocó a Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República así como representantes al Congreso para el domingo 9 de abril del año 2000. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) determinó 47 circunscripciones electorales en la República. Se trataba de la segunda elección de este tipo desde la sanción de la Constitución de 1993.

El sistema electoral peruano, de acuerdo a la Constitución Política, tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa y secreta.

El sistema electoral está conformado por tres organismos que actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus funciones. Establece la Constitución Política que la referida autonomía es de carácter técnico y la coordinación es de carácter electoral y obligatorio. Estos organismos a saber son:

- ***Jurado Nacional de Elecciones (JNE)***. Le corresponde a este ente, fundamentalmente, la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares. Tiene a su cargo la función de administración de justicia electoral, sus fallos no son apelables ni pueden ser controvertidos en estrado judicial. También resuelve, en última instancia, las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales (JEE). Declara, en última instancia, la nulidad parcial o total de una elección. Igualmente, proclama a los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expide las credenciales correspondientes. El JNE tiene iniciativa en la formación de leyes, en materia electoral.
- ***Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)***. Tiene como funciones principales las de organizar los procesos electorales, incluidos el referéndum y otras consultas

populares, coordinar con el RENIEC la elaboración de padrones electorales, diseñar la cédula de sufragio, actas electorales y todo el material asociado con el proceso electoral, designar y capacitar a los miembros de mesa, distribuir el material electoral, realizar el escrutinio de las votaciones, brindando, desde el principio del mismo, permanente información sobre el cómputo en las mesas de sufragio.

- **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).** En materia electoral, prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Igualmente, proporciona al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

2. Marco Político

Desde los inicios del desarrollo de este proceso electoral, los candidatos de las agrupaciones políticas de oposición y las misiones internacionales de observación, que antecedieron a la MOE/EOA, señalaron la existencia de una serie de irregularidades y restricciones para el ejercicio de actividades políticas y electorales, conforme a las disposiciones legales. La candidatura del Presidente, la utilización de recursos públicos y bienes del Estado como medio electoral, las diferentes modificaciones que se introdujeron al Poder Judicial y a los Órganos Electorales y las decisiones de éstos sobre diversas cuestiones, contribuyeron a generar un clima de inconformidad, desconfianza y malestar ciudadano, que se tradujo en una serie de denuncias que fueron presentadas ante diferentes entidades de carácter nacional e internacional.

La MOE/OEA consideró indispensable conocer estos antecedentes no solamente en los informes producidos por las misiones internacionales, sino sobre todo a partir de las propias organizaciones peruanas de la sociedad política y la sociedad civil. A continuación se desarrollarán de una forma panorámica, los temas y antecedentes más relevantes que contribuyen a comprender el contexto en el que se llevó a cabo el proceso electoral.

2.1. La candidatura del Presidente

Según lo establecido en el artículo No. 112 de la Constitución de 1993, se admite la reelección inmediata para un período adicional del Presidente de la República en ejercicio.

El Ingeniero Alberto Fujimori fue elegido Presidente en 1990 y reelegido en 1995. De manera temprana, con vistas a las elecciones programadas para el 2000, se especuló sobre la posibilidad de que el Ingeniero Fujimori intentara presentarse para un nuevo período, habida cuenta que el texto constitucional de 1993 no contenía ninguna cláusula transitoria que expresamente señalara que el mandato iniciado en 1990 no debía ser interpretado como el primero, puesto que correspondía a una Constitución anterior.

En este contexto, la sanción de algunas leyes y los ajustes que se efectuaron a las normas electorales tuvieron directa incidencia para facilitar la candidatura del presidente. En 1996 se aprobó la Ley Nro. 26.657, denominada Ley de Interpretación Auténtica (o Ley de la re-elección), sobre la cual se formó un debate, ya que sus contradictores afirmaron que con la promulgación de la mencionada ley se modificaba de facto el Artículo 112 de la Constitución. Sometida al veredicto del

Tribunal Constitucional, éste se pronunció en el sentido que era inaplicable esa ley a la situación del presidente. Cabe mencionar que aquellos miembros que aprobaron tal decisión jurídica, al poco tiempo fueron destituidos de dicho Tribunal.

De igual modo, la Ley Orgánica de Elecciones Nro. 26.959 de 1997 fue modificada en el sentido que no fue incluida entre las posibles tachas de candidaturas, la del presidente en ejercicio. Asimismo, se modificó la Ley Orgánica del JNE, por la cual se exigió una mayoría calificada de 4 votos de sus 5 miembros, para que se acepte la tacha a una candidatura. Debe tenerse en cuenta, además, que fueron modificados los criterios normativos para la integración del JNE y del JEE.

En síntesis, las fuerzas de la oposición denunciaron los diferentes medios utilizados por la mayoría gubernamental en la legislatura y presuntos controles e influencias del Ejecutivo en otros poderes del Estado, con el fin de continuar ostentando el poder político e institucional del Estado. Según su interpretación, la continua adecuación del sistema legal a un instrumento de la voluntad del poder de la eventual mayoría gubernamental, minaba las bases de credibilidad y adhesión de la ciudadanía a un sistema abierto y plural de competencia política, a través de elecciones periódicas.

Ante esta situación, la oposición política en 1996 intentó recurrir a la realización de un Referéndum nacional, para que la población se expresase sobre el tema, amparándose en los artículos Nros. 31 y 32 de la Constitución Política, que en sus partes pertinentes expresan: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa..(...)” (Artículo 31), aclarándose que “Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; (...)” (Artículo 32).

En vinculación con ello, el Congreso dictaminó, por medio de las leyes Nro. 26.592 y 26.670, los procedimientos para que en el proceso de convocatoria para la realización de cualquier Referéndum, fuera necesaria su participación. Una vez que el Foro Democrático, entidad que se encontraba liderando la movilización a favor del Referéndum, presentase más de 1,4 millones de firmas, el JNE, actuando conforme a derecho, remitió al Congreso dicha solicitud, quedando radicada bajo esta institución a partir de agosto de 1997. Debe señalarse que las modificaciones introducidas a la Ley Nro. 26.300, establecieron que todo referéndum requería de una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, siempre y cuando hubiese contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso. De esta forma, la mayoría política en la legislatura impidió la realización de este ejercicio y el pretendido referéndum quedó liquidado.

2.2. Situación del Poder Judicial y el Ministerio Público

En cumplimiento de disposiciones legales, se crearon Comisiones Ejecutivas que realizaron nombramientos provisionales de magistrados, los que podían ser ascendidos sin necesidad de apelar a un concurso de méritos o, en su defecto, podían ser declarados insubsistentes, sin mayor justificación. Esta precariedad generó un temor entre los integrantes del Poder Judicial, en virtud de posibles retaliaciones laborales, vinculadas con sus decisiones.

Como consecuencia de lo anterior, se aplazaron los nombramientos de los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura, trayendo como resultado inexorable la perpetuación de la provisionalidad. Fue en este marco donde se neutralizaron acciones judiciales contra presuntos actos

arbitrarios del Estado y se denunció ante la opinión pública que se había favorecido a intereses privados que se identificaban con los propósitos del oficialismo.

Asimismo, como se señalara, al destituirse a tres Miembros del Tribunal Constitucional y estando éste obligado por su ley orgánica a funcionar con 7 (siete) miembros a fin de ejercer el control constitucional, esta tarea se vio desactivada, configurándose claramente un cuadro de sustracción de materia.

2.3. Uso de recursos públicos y bienes del Estado con fines electorales

La Constitución Política de la República del Perú establece el derecho de todos los ciudadanos a participar políticamente en condiciones de igualdad en los procesos electorales. Asimismo, la Ley Electoral dispone de manera expresa la prohibición de la utilización de recursos públicos y bienes del Estado con fines electorales. Las denuncias sobre la violación de estas disposiciones fueron numerosas. La Defensoría del Pueblo dejó constancia en muchas de sus intervenciones que la utilización con fines electorales de los recursos del Estado vulnera los principios de equidad en la competencia electoral y la necesaria neutralidad que deben guardar las instituciones del Estado. (Anexo 14)

Si bien es cierto que la normatividad vigente lo prohíbe terminantemente, no siempre resulta sencillo delimitar los campos correspondientes a la función pública y a la competencia electoral, cuando quien se encuentra en la primera tiene reconocidas posiciones respecto de la segunda. De hecho, existe una dualidad o una virtual superposición entre el carácter de funcionario y de candidato, pudiendo la primera situación otorgar una ventaja adicional frente a otros aspirantes.

La Defensoría del Pueblo actuó en varias ocasiones de oficio o por denuncias concretas, señalando situaciones y casos en los que funcionarios públicos utilizaron, con fines electorales, bienes o recursos del Estado. Igualmente hizo público un informe completo al respecto, luego de la Primera Vuelta Electoral. Las agrupaciones políticas denunciaron también la coincidencia de acciones del Gobierno Nacional con los objetivos electorales del candidato-Presidente.

En el Perú, el Poder Ejecutivo ha concentrado funciones con directa incidencia en el nivel local y lleva adelante un número importante de programas sociales que se interpretaron al momento de su ejecución, como propaganda electoral. De igual modo, se insistió con la utilización propagandística de las inauguraciones de obras públicas y con la capacidad que el presupuesto nacional, dado su nivel de concentración en el Poder Ejecutivo, le ofrecía a éste para favorecer a aquellos gobiernos locales o a determinadas zonas que se alineaban con la candidatura oficial. Las intervenciones que concentraron las denuncias fueron los programas: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y Programa del Lote Familiar (PROFAM).

Los programas alimentarios se canalizan a través de organizaciones de base y sirven para una importante movilización de recursos. Según lo destacan informes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, más de 1,5 millones de personas han sido asistidas por estas acciones del Estado. El PROFAM fue publicitado como una intervención que el Gobierno Nacional ponía en marcha a fin de dar solución a los problemas habitacionales de más de 700.000 personas mayores de edad.

2.4. Anomalías en los órganos electorales. El caso de la falsificación de firmas

Como se indica más arriba, según lo establece la Constitución de 1993, tres son los organismos que intervienen en el proceso electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La designación de sus miembros no significó para las agrupaciones políticas de oposición una garantía de eficiencia e imparcialidad para su accionar. Los cambios introducidos en los criterios, así como en las metodologías que se utilizaron para la constitución de las autoridades de estos órganos, permitieron la incorporación a ellos de personas que, según la oposición política y otras organizaciones ciudadanas del Perú, estaban presuntamente vinculadas con los intereses electorales del oficialismo.

Así por ejemplo, las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial, permitieron que el vocal elegido por la Corte Suprema como miembro del JNE, que lo preside, pudiera ser uno en actividad y no sólo retirado. De tal modo, podía ser designado un magistrado más próximo a la actual administración.

La falta de confiabilidad de origen por la composición de estos organismos se vio profundamente agravada cuando, a principios del mes de marzo, se desata ante la opinión pública el caso de la supuesta falsificación de más de un millón de firmas en la inscripción del movimiento oficialista "Perú 2000", que formaba parte de la alianza electoral que apoyaba al candidato-Presidente Alberto Fujimori, junto a otras tres agrupaciones políticas, Cambio 90, Nueva Mayoría y Vamos Vecino.

En los hechos, que hasta la fecha están siendo investigados por el Ministerio Público, tras ser revelados por la Defensoría del Pueblo y el diario limeño El Comercio, resulta presumiblemente implicado el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de la Ciudad de Arequipa, lo que cubrió con un manto de duda el accionar del principal organismo encargado de la organización y transparencia del proceso electoral en marcha.

La MOE/OEA destacó de inmediato la importancia del pronto esclarecimiento de esta denuncia (desde el primer boletín, el 10 de marzo), por considerarlo un caso emblemático. A pesar de haber pasado al Ministerio Público como manda la ley peruana, subsistía la responsabilidad funcionaria. Desafortunadamente, en opinión de esta MOE, ni el Ministerio Público ni tampoco el JNE ni la ONPE dieron señales claras e incontrovertibles de querer esclarecer el caso antes de que se cumplieran las fechas de votación de las elecciones generales para primera y segunda vueltas.

2.5. Intervención electoral de las Fuerzas Armadas

Las fuerzas de oposición señalaron la existencia, en su opinión, de una alianza estratégica entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas y el actual Gobierno, que dataría de las medidas tomadas en abril de 1992. Se sustentan, entre otras razones, en que corresponde al Poder Ejecutivo el nombramiento y remoción de todos los comandantes generales, sin ningún tipo de intervención por parte del Congreso.

Añadieron los denunciantes, que la capacidad logística de las Fuerzas Armadas ha sido utilizada por el Gobierno en función de sus intereses. Por ejemplo, mencionaron la intervención de dichas fuerzas en la distribución de la propaganda electoral de la alianza política oficialista.

Igualmente, previo al arribo de la MOE/OEA se había denunciado la presencia de propaganda electoral al interior de las instalaciones militares.

2.6. Ausencia de un acceso equitativo a los medios de comunicación.

Todo proceso electoral requiere de un acceso equitativo de las fuerzas contendientes a los medios de comunicación masivos de forma tal que la ciudadanía pueda informarse en forma amplia sobre sus propuestas y posiciones, a fin de estar en condiciones de elegir con libertad aquellas que más se adecuen a sus preferencias. En este sentido, se espera que los medios de comunicación exhiban un comportamiento de apertura plural y equitativa para favorecer el libre juego de las ideas y el conocimiento amplio por parte de la ciudadanía, tanto en la programación noticiosa regular como en el otorgamiento de tiempos pagados.

Las agrupaciones políticas de la oposición no tuvieron acceso a estos medios en forma regular ni contaron con un tratamiento imparcial de sus posiciones por parte de los medios, particularmente la televisión de señal abierta.

Se han denunciado presiones a los medios de comunicación por medio de las exigencias de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) u otras entidades públicas con las cuales las empresas tienen deudas. El Estado es el principal acreedor de los canales comerciales de TV de señal abierta y uno de los principales contratantes de tiempos publicitarios.

La publicidad estatal fue presuntamente utilizada para proporcionar información oficial, con el fin de obtener beneficios electorales. Además, argumentaron los denunciantes, la publicidad llevada a cabo de esta manera, va formando una conciencia electoral a favor de quien la promueve.

IV. Primera Vuelta Electoral

1. Período precomicial

En la etapa previa al día de la elección del 9 de abril del 2000, la MOE advirtió un clima prevaleciente de desconfianza tanto en las organizaciones políticas como en otras instituciones, que sobrepasaba a los tres entes públicos de responsabilidad directa en los comicios y abarcaba a la mayor parte de la institucionalidad pública. Se presentaron diversos cuestionamientos y denuncias no solamente por parte de los grupos políticos participantes en el debate electoral, sino también por otras misiones de observación y diferentes organizaciones sociales de carácter privado.

Los temas neurálgicos de este proceso electoral en el Perú, contra una inquietud de fondo sobre la independencia real de los poderes del Estado, se relacionaron con la utilización de recursos estatales para la campaña electoral, y la falta de acceso equitativo de parte de los candidatos de oposición a los medios de comunicación, en especial a la televisión de señal abierta. En materia electoral, la capacitación de miembros de mesa y al elector, la gestión electoral y el sistema de cómputo para procesar la votación, fueron centros de interés. Especialmente importante para la MOE/OEA fue la investigación penal y administrativa por el presunto fraude de firmas para la inscripción del movimiento político “Frente Nacional Independiente Perú 2000”, ya que, como se ha mencionado, ponía en duda la credibilidad de la ONPE, ente responsable del diseño, montaje y realización del proceso electoral y, por ende, atentaba contra la credibilidad de todo el proceso.

Para plantear estas inquietudes, las autoridades de la MOE Perú se reunieron en varias ocasiones con los representantes de los organismos electorales.

Los sucesos relativos a la supuesta inscripción fraudulenta del Frente Nacional Independiente Perú 2000, en los que apareció involucrada la máxima autoridad de la ONPE de la ciudad de Arequipa, ocasionando la inmediata separación del cargo del funcionario respectivo, constituyó el hecho de mayor gravedad sobre la credibilidad del proceso electoral. Por tal razón, la MOE se vio en la obligación de tener que solicitarle al Gobierno del Perú, muy especialmente al Jurado Nacional de Elecciones, que se produjeran señales inequívocas que permitieran restablecer elementos de confianza.

La insistencia de la MOE sobre el pronto esclarecimiento de este hecho no era en forma alguna antojadiza ni injerencista, ni provocada por la temperatura político-periodística (que fue creciendo aceleradamente), como alguna opinión editorial quiso hacer aparecer. El caso revestía una importancia fundamental para la credibilidad de todo el proceso:

- Para que lo denunciado hubiese podido ocurrir como se denunció (al margen de que luego de concluidas las investigaciones se demostrara la insubsistencia de la denuncia), se habría requerido la participación de funcionarios de la ONPE de alto nivel en al menos dos momentos:
 - A. Sustracción de información de los archivos electrónicos, magnéticos y/o impresos de la ONPE con los listados de firmas del anterior proceso de registro y votación, que

presuntamente habría servido de base para la falsificación denunciada en la inscripción;
y

- B. Al momento de verificar las firmas para la inscripción de la agrupación, alguien desde dentro de ONPE habría tenido que “habilitar” la actualidad de inscritos con sus firmas, si el sistema de cómputo los rechazaba en la verificación de su autenticidad, o sencillamente no se habría realizado tal verificación.
- El Jurado Nacional de Elecciones entregó el caso al Ministerio Público, como corresponde a la ley, pero, aun antes de que el MP realizara indagatoria alguna, como parte del inicio del proceso investigativo, el JNE resolvió fulminantemente la descalificación de la organización denunciada como presuntamente responsable y la de sus candidatos, replanteando la alianza que postulaba al Sr. Presidente Fujimori como candidato.
 - A pesar que correspondía al MP la investigación penal, subsistía la responsabilidad funcionaria que, en opinión de la MOE, el Jurado Nacional de Elecciones debería haber investigado como ente “*primus inter pares*” de las tres instituciones electorales. Nunca lo hizo.
 - A instancias de la MOE, a lo que más se llegó fue a pedir que la ONPE se investigara a sí misma.
 - Con posterioridad muy tardía el JNE nombró un pesquisador especial que ya no produjo ningún adelanto significativo como para incidir positivamente en una recuperación de la credibilidad cuestionada por la denuncia.
 - El Ministerio Público mostró una inmediata diligencia en secuestrar toda la información documental y magnética de la ONPE, impidiendo acceso a la misma en semanas subsiguientes. Pero luego exhibió una lentitud considerable para iniciar las indagatorias. Para cuando se llevó a cabo la votación de la primera vuelta, no se había llamado a rendir declaratoria a las personas señaladas como presuntos responsables.

A pesar de la reiterada insistencia de la MOE sobre la urgencia de obtener resultados esta investigación, para dar a la ciudadanía signos claros de progreso en el esclarecimiento de los hechos, no se vieron avances importantes en la misma.

Al mismo tiempo, se recomendó al Jurado Nacional de Elecciones que coordinara con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) las acciones necesarias para desarrollar de manera inmediata los planes de capacitación electoral de votantes así como de miembros de mesas de votación, con especial énfasis en la mecánica del voto y del voto preferencial, insistiendo en que el voto es secreto, ya que se percibió una desinformación generalizada al respecto.

En el simulacro de votación, que la ley estipula debe celebrarse 8 días antes de la votación, y que se efectuó el domingo 2 de abril, se pudo determinar que no fue realmente un simulacro en estricto sentido, sino más bien un ejercicio de capacitación en el que muchos de los asistentes se enfrentaron por primera vez al material electoral. A pesar de que el personal de capacitación y los talleres mismos que pudo observar la MOE estaban siendo bien llevados, era evidente que

representaban esfuerzos de capacitación y no de simulacro. Se pudo apreciar que persistían dudas por parte de los miembros de las mesas sobre los casos que se podían presentar en las mesas de votación, sobre todo en lo relativo a la nulidad de votos y cómputo del voto preferencial.

En lo que se refiere a los aspectos formales, la MOE, con su equipo técnico en informática y su equipo jurídico, sostuvo reuniones con el Jefe y funcionarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), con el fin de constatar si existían o no las garantías necesarias para el desarrollo del proceso electoral, intentando conocer de cerca los procedimientos, ejecutorias y evolución de los cuestionamientos formulados por parte de otros grupos observadores nacionales e internacionales.

La MOE registró la disponibilidad de los entes electorales para atender las recomendaciones formuladas por la Misión en encuentros sucesivos. Sin embargo, en la práctica esta disponibilidad no se concretó en los temas fundamentales señalados de responsabilidad de la ONPE (capacitación, gestión electoral y sistema de cómputo).

Respecto al sistema de cómputo utilizado en los comicios, la ONPE había presentado la solicitud para que se incluyera una auditoría al programa de cómputo diseñado por dicha oficina, en el marco de las actividades de la misión de observación electoral solicitada, según fuera formalizado por la Sra. Representante Permanente ante la OEA, Embajadora Beatriz M. Ramacciotti, en nota fechada en Washington, el 4 de febrero de 2000. Por otro lado, ya instalada la MOE en Lima, en marzo, recibió casi de inmediato diversas inquietudes presentadas por algunos grupos políticos sobre el riesgo de un “fraude electrónico”, y la solicitud de que la MOE pudiera realizar alguna verificación en ese sentido.

Fue imposible abordar de inmediato una verdadera “auditoría” (que incluye el análisis del código fuente de los programas aplicativos desarrollados por parte de programadores verdaderamente expertos y experimentados en este tipo de servicios), porque no se contaban con los recursos suficientes para acometer esta tarea tan exigente.

Por otra parte, las primeras consultas con la ONPE respecto a esta tarea hicieron aflorar algunas discrepancias conceptuales sobre lo que era un “análisis funcional” del sistema de cómputo, que era a lo que inicialmente podíamos aspirar dentro de las limitaciones de recursos de la MOE, y una verdadera auditoría como se indica arriba.

Además, para realizar una verdadera auditoría de cómputo era indispensable contar con los programas aplicativos (*software*) terminados. Lo que la MOE encontró es que la ONPE estaba haciendo constantes modificaciones al *software* que se utilizaría, como se explica más adelante.

De forma que, sin descartar una eventual auditoría, y en la perspectiva de que un análisis funcional de todas maneras formaría parte integral de una futura auditoría y sería un recorrido indispensable hacia ella, la MOE solicitó a la ONPE su colaboración para iniciar el análisis técnico del programa de cómputo, conjuntamente con los personeros técnicos de todos los partidos políticos participantes en la contienda electoral.

Es importante para la MOE el consignar en este informe la argumentación fundamental que ésta esgrimió, tanto ante la ONPE como ante las agrupaciones políticas desconfiadas de la institucionalidad electoral: el objetivo era encontrar, en aquellos temas más cuestionados, algunos elementos emblemáticos con peso “demostrativo” para recuperar la confianza del electorado. En el

caso del cómputo, el primer objetivo era mostrar, por medio de pruebas en el *software*, con la participación de representantes de los partidos políticos, que no había nada que esconder.

Para tal efecto, se instaló en las Oficinas de la MOE una réplica del sistema de cómputo de la ONPE, para poder constatar, conjuntamente con los personeros técnicos de los partidos el funcionamiento del mismo, ejercicio que se repitió con la frecuencia que la asesoría técnica de la MOE y de las fuerzas políticas lo estimaran necesario, emitiéndose informes periódicos de los avances y dificultades que se iban observando dentro del proceso. Adicionalmente, la MOE sugirió a la ONPE expedir y difundir una descripción simple de la arquitectura y el flujo del proceso de cómputo de los resultados electorales, para la comprensión de cualquier ciudadano. Se nos dijo que se haría, pero no se hizo.

Por otra parte, se recibieron numerosos señalamientos, relacionados con el uso de los recursos del Estado en la campaña del candidato-Presidente, que abarcaban no solamente la utilización de recursos materiales y logísticos en actividades proselitistas, sino también la práctica de acciones de amedrentamiento con la amenaza de perder beneficios públicos (alimentación gratuita), o sembrar preocupaciones y temores falsos sobre la inviolabilidad del secreto del sufragio. La MOE pudo comprobar, mediante el desplazamiento de sus observadores, a diferentes regiones del territorio peruano (Lima, Arequipa, Cusco, Cajamarca, Trujillo, Huancayo, Huaráz, Iquitos, Piura, Ayacucho, Chiclayo, Puno y Huánuco), la utilización de los recursos públicos y la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas. El informe de la Defensoría del Pueblo, por otra parte, así lo documentó.

En este sentido, la MOE obtuvo de parte del señor Presidente de la República su compromiso, respecto a la suspensión de toda inauguración de obras públicas durante el período que faltaba de campaña electoral, así como la aplicación de fuertes sanciones administrativas a aquellos funcionarios que fueran sorprendidos en la realización de proselitismo utilizando recursos públicos y sobre lo cual la MOE hizo un seguimiento con especial. El Señor Presidente, en efecto, dejó de inaugurar obras públicas, pero argumentó con firmeza que no abandonaría las labores de supervisión de terreno, por todo el territorio, ya que representaban uno de los fundamentos claves de su administración.

De igual manera la MOE puso especial atención en el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de todas las agrupaciones políticas, así como la posibilidad del libre ejercicio del derecho a informar por parte de aquellos, en el entendido de que constituyen elementos fundamentales para la transparencia del proceso electoral.

En el desarrollo del seguimiento a las denuncias, a lo cual se había comprometido la MOE, se pudo constatar que a tres semanas de las elecciones aún no se habían adoptado las medidas tendientes a producir el acceso equitativo a los medios de comunicación para todas las agrupaciones políticas, elemento fundamental para asegurar a la población votante información amplia y diversa. En este sentido, los acontecimientos que afectaron al Diario El Comercio, preocuparon particularmente a la MOE, pues constituyeron un retroceso en un área en que se requería en forma urgente, avances que aseguraran un debate público y plural de las ofertas electorales. Asimismo, la MOE respaldó en esa oportunidad, la solicitud de medidas cautelares, hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a favor del señor Genaro Delgado Parker que conducían a la restitución de la administración del Canal de Televisión Red Global y a la reposición de los equipos necesarios para que la Radio 1160 pudiera reiniciar de inmediato sus transmisiones, a pesar de no constituir la

adopción de estas medidas un prejujuamiento sobre el fondo de cuestión. Estas medidas no se concretaron.

A quince días de las elecciones, los avances registrados en la solución de las deficiencias que se habían observado en el proceso, no lograban disipar las apreciaciones de la opinión pública, respecto de las condiciones en las que se venía desarrollando la etapa pre-comicial y continuaban siendo insuficientes las medidas adoptadas a fin de producir un acceso equitativo y sin condicionamientos a los medios de comunicación. Sin perjuicio de lo anterior, la MOE evaluó como un avance, la realización del debate efectuado el 22 de marzo entre los tres candidatos a la Presidencia de la República, organizado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, con la cobertura de algunos de los más importantes medios de comunicación.

En esta línea de esfuerzos, la MOE le pidió la colaboración tanto a las empresas propietarias de los medios de comunicación, como al Gobierno, para que se comprometieran en un esfuerzo compartido que permitiera corregir de manera inmediata tal situación. Para ello, es importante reconocer los esfuerzos que el Premier Alberto Bustamante desplegó para facilitar tanto el intercambio entre la MOE y los empresarios de los medios informativos, así como el acuerdo por otorgar a cada uno de los candidatos un tiempo en cada canal de TV para exponer su oferta electoral.

El 27 de marzo, la MOE fue informada por el Jurado Nacional de Elecciones de que designaría expertos informáticos con altos conocimientos técnicos, pertenecientes a entidades privadas de reconocido prestigio, para que se constituyan en la ONPE como garantes técnicos del proceso. Para esa misma fecha algunos de los canales de televisión convinieron en ampliar los accesos a los partidos políticos y se comprometieron a exhibir un espacio informativo, en donde todos los candidatos tuvieran oportunidad de presentar sus propuestas de gobierno de manera igualitaria y equitativa. Asimismo, se tuvo conocimiento de que para esa misma fecha el Consejo de Ministros expediría una Resolución por medio de la cual prohibiría la publicidad durante dicha semana, sobre programas sociales del Gobierno.

La MOE también verificó el cumplimiento de las garantías que debía suministrar el Gobierno, durante la semana anterior a las elecciones, para que los candidatos pudieran cerrar sus campañas en un ambiente en que se le aseguraba al elector su participación.

Conclusiones en la etapa pre-comicial

En general se puede decir que la MOE, en ejercicio de su mandato, hizo un esfuerzo permanente por acompañar los resultados de su observación con sugerencias y acciones facilitadoras que permitieran mejorar algunos aspectos fundamentales del proceso electoral que acusaban deficiencias, problemas o irregularidades, colaborando así, a que el pueblo peruano pudiera decidir libremente sobre su destino en las elecciones del nueve de abril. Para el efecto la MOE durante el lapso de tiempo pre-electoral insistió mediante sus boletines, en las falencias de que adolecía el sistema.

A pesar de la persistencia de estos problemas e irregularidades, la MOE trató en todo momento de mantener una cautela que contribuyera a preservar la viabilidad del sufragio, deseado por la ciudadanía y buscado por las candidaturas postuladas y por sus fuerzas políticas. Igualmente evitó emitir un juicio anticipado sobre los comicios, en espera de los pasos que faltaban por consolidarse,

como por ejemplo las elecciones en sí mismas y el consecuente procedimiento para el recuento y proclamación de resultados oficiales. La Misión insistió en temas en los cuales a su juicio era indispensable ofrecer señales claras y contundentes para rescatar la confianza ciudadana, para acreditar un umbral mínimo de credibilidad en las elecciones al terminar la etapa pre-electoral.

Al cierre de esta etapa, la MOE se vio en la obligación de expresarle al pueblo peruano que las condiciones del proceso electoral que la Misión había observado no permitían una contienda justa y equitativa, y que exhibían un cuadro reiterado de insuficiencias, obstáculos, irregularidades, y abusos que impedían a la ciudadanía contar con las condiciones suficientes para una competencia electoral acorde a los fundamentos y prácticas de un ejercicio efectivo de la democracia. Ello sobre todo en virtud de que los entes públicos responsables del mismo, así como otros actores de la contienda electoral, se hubieran negado a asumir plenamente su responsabilidad para evitar que el pueblo peruano llegaran a las urnas acompañado de un sentimiento de fatalidad, así como una percepción generalizada sobre un fraude inevitable en relación con los resultados, cualquiera que estos fueran.

El anterior pronunciamiento obedecía al hecho de que las garantías que la MOE procuró motivar entre las instituciones del sistema electoral peruano, fueron desatendidas y minimizadas por éste. Asimismo, la MOE enfatizó que, en caso de que el cuadro sintomático de irregularidades que comprometieron la etapa pre-electoral del proceso, llegase a repetirse y comprobarse durante las elecciones, con las consecuentes causales que afectan el libre ejercicio de la voluntad popular y la transparencia del cómputo de los resultados oficiales, la MOE/OEA procedería a reportarlo así a los Estados miembros de la Organización, para que ellos a su vez procedieran a determinar a su nivel las consultas y cursos de acción que el Sistema Interamericano le faculta para preservar el ordenamiento democrático de sus Estados miembros.

A pesar de lo anterior, la MOE fue plenamente consciente desde el inicio de sus actividades, que solamente el JNE tiene las facultades legales para declarar la nulidad parcial o total de un proceso electoral y fue por eso que las actividades de la MOE se refirieron a hechos y procedimientos diseñados para efectuar un seguimiento minucioso de cada una de las etapas de un proceso electoral. Su objetivo principal era el de verificar que el proceso observado cumpliera con ciertas normas y estándares de legitimidad y transparencia. Consciente de ese mandato la MOE entendió en todo momento que su actividad no sustituye a ninguno de los actores del proceso electoral y que la única instancia habilitada para calificar el proceso en cuanto su validez es el Jurado Nacional de Elecciones.

La responsabilidad final por el desarrollo del proceso electoral, recae en las instituciones, los partidos y grupos políticos en contienda.

2. El día de la elección

Cabe recordar que el sufragio se realizó en un país considerablemente extenso, geográfica y culturalmente diverso, en más de 87,000 mesas agrupadas en 3,770 centros de votación, distribuidos en 47 circunscripciones electorales, y una población electoral superior a los 14 millones de electores. Cada circunscripción electoral contaba con un Jefe de Oficina de Procesos Electorales (ODPE), y un centro de cómputo cuyo coordinador respondía al Jefe de la ODPE de cada circunscripción. Ellos eran los responsables de hacer llegar los materiales a los centros de votación antes de la misma, y de organizar la recolección de las actas, luego de la votación.

La MOE/OEA, por su parte, había previsto la realización de un ejercicio de conteo rápido, cuyo resultado no se haría público, como un instrumento de verificación y control de los resultados de la votación.

Los observadores de la MOE, distribuidos en el país (Anexo 9), iniciaron su labor en cada una de las mesas seleccionadas como “primarias” para efectos de la muestra que permitió realizar el conteo rápido de la MOE. La premisa consistía, en lo posible, en acudir a continuación a la mesa identificada como “secundaria”, para luego seguir hacia los demás centros de votación diseminados por la zona, para finalmente volver al cierre de la mesa designada como “primaria”, para observar el escrutinio de votos y la confección del acta electoral.

De esta forma, la MOE logró observar directamente alrededor de 800 mesas de sufragio en todo el país.

De la observación *in-situ* se debe resaltar que en forma coincidente, se reportaron demoras en la instalación, con mesas que tardaron entre una hora a dos para estar operativas y permitir el sufragio de los electores.

Las causales esgrimidas fueron disímiles. Así fue invocado, en más de una oportunidad, que las ODPEs no entregaban los implementos electorales, lo que pudo ser efectivamente constatado por la MOE, pero lo llamativo fue que en general los materiales ya estaban en el local, desde el día anterior inclusive. Es decir que la dilación en estos casos se daba por resultar algo ritualistas los coordinadores al disponer la pronta entrega de los mismos, ya que el coordinador de la ODPE pretendía entregar personalmente cada ánfora, aún en aquellos Centros con varias mesas. Por otra parte, también se producía porque los coordinadores de la ODPE, sólo daban el ánfora cuando la mesa estaba completamente constituida, o sea trasladaban la responsabilidad a los propios integrantes de mesas. A eso debe añadirse que los agentes de las fuerzas armadas y la policía, con funciones de contralor de la seguridad, al no permitir el ingreso de los votantes al local hasta que las mesas estuvieran completas, incrementaron los retrasos acumulados, ya que, paradójicamente, no se integraban las mesas con los electores, tal como lo manda el art. 250 de la Ley Electoral. Otra razón fue que los tiempos de control de los materiales, pegado de papeletas y llenado de actas, tardaba un promedio entre media hora y una hora.

La MOE pudo constatar que la presencia de personeros fue importante, encontrándose representantes de las distintas agrupaciones políticas en la mayor parte de las mesas observadas. En otros casos, las agrupaciones con dificultad confesada para organizarse en esta materia presentaron personeros generales acreditados para ejercer sus funciones en todo un centro de votación, lo que generó deficiencias dentro de los locales, ya que no existieron criterios uniformes. En unos centros no se permitió acreditar personeros en más de una mesa. En otros centros, donde había personeros por local, no estaba claro si éstos estaban autorizados para recibir actas de cada una de las mesas de escrutinio, lo que fue reiterado en los mismos Centros de Cómputo, donde un personero pretendía obtener actas de las mesas, en ese lugar. Este problema fue advertido en forma previa a los comicios, señalándose la complejidad de la acreditación de los personeros y que no resultaba práctico sindicarse al personero acreditado a nivel nacional, como el único habilitado para designar a sus personeros de mesa, a lo que se sumó que tampoco estaba despejada la interrogante, sobre si cada acreditación de personero de mesa debía ser, además, visada por cada OPDE.

En el día de la votación se percibió que los personeros acreditados para ejercer funciones en cada una de las mesas no se presentaban, siendo reemplazados por otros, procediendo a modificar la constancia anterior de designación, lo que al ser verificado por los coordinadores de las ODPEs, motivó que en algunos casos no se le aceptara actuar en las mesas.

Hubo una notable comparecencia de integrantes del grupo de observación nacional Transparencia, y en menor proporción de la Defensoría del Pueblo.

Los observadores dispersos sobre el territorio concordaron en que las fuerzas armadas y policiales, prestaron orden y seguridad en los locales. Ahora bien, esto en ciertos supuestos se entendió como un aporte a la agilización del proceso, mientras que en otros se contempló como una intervención no muy conveniente, dado que, por un lado, su injerencia provocaba la formación de extendidas filas de votantes, aglutinándolos fuera del local, durante horas, al punto que hubo electores que habiendo llegado sobre la hora de cierre, no se les dejó ingresar, como acaeciera en el Departamento de Junín. Además, la circunstancia de exigir a los sufragantes que como condición previa para ingresar a los recintos de votación, presentaran sus documentos de identificación, requiriéndose inclusive, el registro de los personeros y observadores, derivó en un celo en el cumplimiento del deber, excesivo y ajeno a lo regulado por la propia Ley Electoral (art. 40 de la ley 26.859), que no concuerda con un régimen que postula la libertad del voto (art. 7 de la Ley 26.859) como presupuesto de su identidad política institucional (art. 31 y 176 de la Constitución Política).

Desde hora temprana la afluencia de los electores a la votación fue masiva, en un clima general de orden y calma.

Si bien fuera de los locales de votación continuaban existiendo afiches y propaganda de los partidos sobre las paredes circundantes, no puede decirse lo mismo dentro de los respectivos centros comiciales.

3. Cierre y escrutinio

El cierre previsto para las 16:00 horas, fue disparejo, aún entre las distintas mesas dentro del mismo local, algunas cerrando recién a las 20:30 hs.

Los observadores en general asistieron a un proceso de conteo de votos realizado sin impedimentos ni trabas, con efectiva concurrencia de los personeros de las distintas agrupaciones contendientes. Los representantes de Transparencia se ubicaron en distintas mesas, pero según adelantaron a la MOE, debían recoger seis resultados cada uno, por lo que no estuvieron de continuo en una sola mesa.

En muchos casos se evidenció la falta de capacitación, al tener que realizar los conteos y el llenado de las actas únicamente después de estudiar *in situ*, luego de la hora del cierre de mesa, el manual o instructivo.

El procedimiento se mostró engorroso, con una desigual interpretación de las normas respectivas, ya que en unos casos se contaban los votos sin cortar la cédula, para separar los votos de

presidenciales y congresistas, o no se tenía claro lo relativo al conteo de los votos preferenciales. Hubo varios casos en que los integrantes de las mesas de sufragio se encontraban con que sus cifras consignadas en el acta de instalación, no cuadraban con la cantidad de votantes, lo que según la constatación de los observadores, en muchos casos no pudo ser fácilmente superado por los miembros de las mesas.

En cuanto al cierre de las ánforas, no registró grandes complicaciones, verificándose responsabilidad de parte de los miembros de mesa por asegurar la confidencialidad de los resultados consignados en las actas. Debe recordarse que en las elecciones peruanas, las cédulas o papeletas de votación son destruidas por completo en cada mesa de votación al finalizar los conteos y la elaboración del acta respectiva, y que en cada mesa se debían elaborar 15 actas originales (una para cada uno de los partidos), según el procedimiento acordado. Esto, en la mayoría de los casos, demoró considerablemente el cierre de las mesas de votación, atrasando los procedimientos subsiguientes de traslado a los centros de cómputo.

En los hechos se realizó normalmente el escrutinio, con un bajo nivel de anulación de votos o impugnaciones de actas.

El traslado a los centros de cómputos, fue notoriamente lento, sucediéndose esperas en dichos locales, justificados por los coordinadores de ODPEs, por motivos de transporte, o por directivas de las autoridades de los centros de votación que mandaban esperar a que se completaran todas las mesas, para iniciar la remisión de los resultados electorales a los locales de cómputo. Asimismo, un argumento reseñado a la MOE, mencionó la circunstancia que los miembros de las mesas de sufragio, no entregaban sus ánforas si no se les abonaban sus estipendios. En Ayacucho esto tuvo que ser solucionado a través de la intervención de la representante de la Defensoría del Pueblo. En el mismo lugar se destacó que las demoras también se debieron a las distancias y a la precariedad de las rutas que unen la capital con los diferentes distritos electorales. Esta situación fue reiterada en muchas de las sedes, que dejaron constancia de que los materiales no llegaron hasta el día siguiente en la tarde, como sucediera precisamente en el Departamento de Loreto.

La recepción presentó ciertos inconvenientes, ya que se sucedieron hechos, como actas que llegaron dañadas, con manchas, o fuera de los sobres correspondientes. Sustentó lo expuesto, lo relatado por la sede Lima: hasta el día doce de abril, tres días después del sufragio, en los distintos Centros de Cómputo allí constituidos, existían actas perdidas, dañadas, con tinta derramada sobre ellas, por lo que procedieron a requerir las actas correspondientes al Jurado Electoral Especial para ser ingresadas o en su caso, fueron solicitadas las enviadas a las Fuerzas Armadas.

Esta etapa del proceso electoral, mostró, en general, algunas deficiencias organizativas, dado que se carecía de una rápida y efectiva identificación del número de mesas y el control de los locales de votación, distritos y provincias de las que procedían. A esto debe agregarse que no hubo una adecuada información acerca de la situación de repliegue de las actas y se evidenció alguna contrariedad por la ausencia de coordinación con las fuerzas de seguridad para el traslado de éstas, lo que aumentó el clima de desconfianza ya generalizado sobre la actuación de las instituciones electorales.

4. Sistema de Cómputo

4.1. Antecedentes

La Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) inició el día 8 de Marzo de 2000 su misión técnica de apoyo al proceso Electoral del Perú. El objetivo principal de la misión técnica fue realizar un análisis de los procesos electorales y determinar la confiabilidad de los mismos identificando vacíos, problemas, y recomendando acciones correctivas. Dentro de este análisis se incluye la evaluación general del programa de cómputo de resultados electorales.

Como se mencionó más arriba, la MOE había recibido de la ONPE la solicitud de realizar una auditoría de cómputo. Igualmente había recibido de varias agrupaciones políticas la expresión de sospechas de un posible “fraude electrónico”, por lo que se buscó un procedimiento de trabajo que permitiera un análisis del *software* con la participación de los personeros técnicos de los partidos, para disipar cualquier duda. Para lograr estos objetivos se inició la revisión de la documentación del sistema de cómputo de votos provista por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Dicha información incluye la documentación del sistema y un CD ROM con los programas fuentes y sus respectivos instaladores.

Inicialmente se consideró como alcance de este proyecto la evaluación del *software* desarrollado para el cómputo de resultados electorales. Pero, debido a las inquietudes de los partidos políticos y a la cuestionable situación de los procedimientos disponibles, la MOE vio conveniente ampliar el objetivo inicial a un análisis que incluyera procesos, procedimientos y tecnologías utilizadas como apoyo en las elecciones realizadas el 9 de Abril de 2000. Este cambio en el alcance originó la necesidad de desarrollar un plan de trabajo mucho más ambicioso que el inicialmente planteado. El plan desarrollado fue presentado a los personeros técnicos de las distintas agrupaciones políticas, así como al Ing. Jaime Brossard, Gerente de Informática de la ONPE. Este plan sirvió como base para la evaluación técnica de los procesos de la ONPE.

El alcance final de la misión técnica incluyó dos áreas principales:

- Análisis de los procesos electorales
- Evaluación del sistema de cómputo de votos

4.1.1. Análisis de los Procesos Electorales:

- **Objetivos:** Los principales objetivos incluyeron:
 - Analizar los procesos e identificar áreas potenciales de fraude y recomendar acciones correctivas.
 - Determinar si los flujos de datos y documentos electorales a través de los procesos y subprocesos son consistentes, exactos, y seguros.
 - Determinar la existencia y disponibilidad de procedimientos claros y documentados para cada uno de los procesos y subprocesos identificados.
 - Corroborar y asegurar un flujo continuo de información y documentos entre la Oficina Nacional de Procesos Electorales y los personeros técnicos de las agrupaciones y partidos políticos.

- **Alcance:** Esta tarea enfocó un análisis a nivel de funciones, procedimientos y operaciones que formaban el proceso electoral soportado por la ONPE.
- **Metodología:** La metodología empleada incluyó:
 - Compilación de funciones y procesos.
 - Desarrollo de listas de chequeo para identificar su disponibilidad.
 - Ejecución del chequeo.
 - Generar informes de la evaluación.

4.1.2. *Evaluación del Programa de Cómputo de Votos*

- **Objetivos:** Evaluar mediante casos de prueba los componentes del programa de cómputo para determinar su aceptabilidad y confiabilidad. Esto implicó verificar que la funcionalidad del sistema de conteo de votos estuviera de acuerdo con los requerimientos funcionales y de resultados (ó “negocios”, como se le llama comúnmente en esos análisis) establecidos para esta aplicación. Las pruebas a usarse debían verificar que los requerimientos y las necesidades de negocio establecidas, eran las que el sistema implementó.
- **Alcance:** La evaluación del *software* estuvo enfocada en la prueba de aceptación del sistema por el usuario, para certificar que estaba de acuerdo con los requerimientos establecidos en las regulaciones electorales. Éstas no incluyeron pruebas detalladas que chequean rutinas o integración de los componentes del sistema.
- **Metodología: La metodología empleada incluyó:**
 - Entendimiento de los requerimientos de negocio y técnicos del sistema de cómputo de votos.
 - Conducción de sesiones de trabajo con los personeros técnicos de los partidos políticos, gerentes y técnicos de la ONPE.
 - Instalación y configuración de un “Centro de Cómputo” en las instalaciones de la MOE para llevar a cabo las pruebas de funcionalidad.
 - Diseño de los casos de prueba simulando actas de votación reales (estos casos debían de verificar la funcionalidad del sistema para capturar, procesar, y distribuir los datos del conteo de votos).
 - Implementación de los casos de prueba, en sesiones de prueba en la MOE y los simulacros conducidos por la ONPE.
 - Documentación de resultados.
 - Certificación de que se hayan implementado los cambios y correcciones recomendadas.
 - Documentación final de las pruebas, indicando si el sistema pasó o no pasó los criterios establecidos para determinar si el sistema es confiable y seguro.

4.2 Primera Vuelta

El plan de observación y apoyo informático provisto por los técnicos de la MOE, se inició el día 8 de marzo de 2000 con la revisión de la documentación del sistema de cómputo de votos entregado por la Oficina Nacional del Procesos Electorales (ONPE).

Para la ejecución de esta tarea de revisión, el cuerpo técnico desarrolló un plan de acción que incluyó una serie de actividades identificadas a continuación. Detalles de este plan y los avances logrados son descritos en el Anexo 12. El plan implementado incluyó:

- **Reunión con la gerencia y técnicos de la ONPE.** El día 8 de marzo se realizó una reunión en la sede de la ONPE en la que participaron por parte de ésta, los señores: José Portillo Campbell, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; José Cavassa R., Gerente de Gestión Electoral; Godofredo Dávila Orihuela, Gerente de la Oficina de Asesoría Jurídica; Jaime Brossard, Gerente de Informática; y los representantes de la MOE/OEA, encabezados por Eduardo Stein, Jefe de la Misión; Diego Paz, Subjefe de la Misión y J. Walter Vera, a cargo del apoyo técnico informático. En esta reunión se acordó con el Ing. Brossard, convocar a una sesión de trabajo con la participación de todos los personeros técnicos de los partidos y agrupaciones políticas, con la finalidad de hacerles una presentación detallada, similar a la presentada a la MOE OEA, de la arquitectura, procesos y herramientas a utilizarse en el proceso de conteo electoral.
- **Adquisición del equipo requerido e instalación del Sistema de Cómputo de Votos.** Acogiendo las inquietudes formuladas por los candidatos de agrupaciones políticas, como es el caso de Acción Popular y Unión por el Perú, sobre el riesgo de un llamado “fraude electrónico”, la MOE solicitó a la ONPE su colaboración para iniciar el análisis técnico del programa de cómputo, conjuntamente con los personeros técnicos de todas las fuerzas políticas participantes en la contienda electoral.

A efecto tal, el día 6 de abril se celebró la primera reunión coordinada por la MOE para la instalación en sus oficinas de una réplica del sistema de cómputo desarrollado por la ONPE, con la finalidad de constatar conjuntamente con los personeros técnicos de las agrupaciones políticas el funcionamiento del mismo, ejercicio que se repetiría con la frecuencia que la asesoría técnica de la MOE y de las fuerzas políticas lo estimasen necesario, emitiéndose informes periódicos de los avances y dificultades que se fueran observando en este proceso.

El equipo requerido para analizar y evaluar el *software* proporcionado por la ONPE (servidor y estaciones de trabajo) fue adquirido e instalado en las oficinas de la MOE. Se implementó una red local con mínima conectividad externa, la cual replicó la configuración establecida en los Centros de Cómputo de las ODPE (Oficina Descentralizada de Procesos Electorales). Los equipos instalados de la MOE fueron utilizados para conducir las sesiones de trabajo en conjunto con los personeros técnicos de los partidos políticos.

- **Análisis de los Procesos Electorales y Procedimientos Existentes.** Lo primero que se estudió y analizó fueron los procesos y procedimientos que se utilizarían en las próximas

elecciones. Durante este análisis y en conjunto con los personeros técnicos se corroboró la existencia de aspectos positivos, así como se identificaron una serie de inquietudes que se tradujeron en solicitudes de información y explicación de ciertos procesos y flujos. Todas estas inquietudes fueron plasmadas en solicitudes formales dirigidas a la ONPE. La MOE se encargó de realizar un seguimiento a estos pedidos coordinando reuniones frecuentes en las que se buscó un compromiso entre ambas partes.

- **Sesiones de trabajos entre los técnicos de los partidos políticos, la ONPE, y la MOE/OEA.** Al iniciarse la misión, se pudo observar que no existían mecanismos claros para que las agrupaciones políticas pudieran verter sus dudas sobre los procedimientos utilizados por la ONPE.

Esto estaba acompañado con la falta de fluidez y compartimento de documentos que facilitarían el entendimiento y esclarecimiento de los procesos y subprocesos electorales, lo que permitió que se creara un clima de desconfianza adversa a la realización de un proceso electoral claro y transparente.

Para mejorar estas condiciones, se estableció un cronograma de sesiones de trabajo, realizándose reuniones en las oficinas de la MOE/OEA con la participación de los personeros técnicos de los partidos políticos, el personal técnico de la ONPE encargado del sistema de cómputo de resultados electorales y los técnicos informáticos de la MOE/OEA. El principal objetivo de las reuniones fue establecer los enlaces de comunicación entre los participantes; la elaboración del plan de trabajo requerido para conducir las pruebas del sistema de cómputo de votos y el compartimento de información y documentos. En la primera reunión se acordó, en una agenda detallada, los temas a discutirse (incluyendo inquietudes), así como las actividades a realizarse durante los días que duraran las pruebas del sistema.

- **Conducción de pruebas del sistema con la participación de los técnicos de los partidos políticos.** Una semana antes de las elecciones la ONPE proporcionó a la MOE diferentes versiones del sistema, lo que significó un inconveniente objetivo para el análisis. Esto se agravó debido a la falta de instrucciones detalladas para su correcta instalación. La ONPE entregó a la MOE el jueves 6 un sobre lacrado de abril conteniendo supuestamente la versión definitiva del *software*, para su posterior verificación comparativa con versión la que se usaría el día de las elecciones.

Finalmente, el sistema se logró instalar (con el soporte técnico de la ONPE), pero debido a cruces de horarios con la programación de los simulacros, las pruebas del sistema por la MOE fueron mínimas y solamente desde el punto de vista funcional.

La MOE pidió una última prueba de simulacro el día sábado, 24 horas antes de la votación. Los resultados obtenidos fueron desalentadores ya que se encontraron muchas fallas funcionales.

Estas fallas del sistema fueron corroboradas durante los simulacros conducidos horas antes de que el conteo de votos se iniciara. Detalles de los resultados de los problemas encontrados son explicados en el Anexo 12 (Simulacros del Sistema de Cómputo).

- **Observación de las elecciones, documentación de los resultados y elaboración del informe.** Durante el 9 de abril, día de las elecciones generales, se detectaron irregularidades durante las diferentes etapas del proceso electoral, que afectan y cuestionan directamente la transparencia y claridad de éste. Entre los principales problemas detectados tenemos:
 - Proceso de llenado de actas por los miembros de mesa. El tiempo promedio para el llenado de actas era de 3 a 5 horas, debido básicamente al trabajo realizado para el escrutinio del voto preferencial utilizando las hojas de trabajo incluidas en el padrón electoral y el llenado de las actas. En muchos casos las actas empezaron a ser trasladadas desde los locales de votación a las 10 p.m. Igual preocupación surgía ante los casos de escrutinio de mesas y llenado de actas en donde todos los miembros de mesa y los personeros firmaban las actas antes del llenado total del documento.
 - Traslado de actas desde los centros de votación hasta los centros de cómputo. Las actas debían ser trasladadas dentro de las ánforas, con todo el material electoral sobrante de las mesas, pero por razones de espacio y con la finalidad de trasladar un mayor número de actas en los vehículos, éstas fueron extraídas de las ánforas, lo que ocasionó el deterioro de algunas de ellas.
 - Por los atrasos considerables en el cierre y la elaboración de las actas, en muchos lugares el transporte previsto se retiró. Para el traslado de las ánforas, se utilizaron taxis, los cuales iban completamente cargados de ellas, por el tamaño de los autos el número de ánforas transportadas no era muy elevado. En muchos casos se utilizaron vehículos particulares proporcionados por los personeros y miembros de la ONPE.
 - Recepción de las actas en los centros de cómputo. En algunos centros de cómputo la recepción de las actas se convirtió en un atolladero ya que cada acta era revisada, llevándose un registro de las actas recibidas, el estado de éstas y otras observaciones que eran registradas en forma manual.
 - Digitación de actas. El personal de los centros de cómputo tenía programado hacer la puesta a cero del sistema a las 2 p.m., los digitadores estaban ya instalados a las 3 p.m., pero debido a los problemas mencionados en los puntos anteriores, la mayoría de los centros de cómputo tenían solo un 4% de actas digitadas alrededor de las 10 p.m. A partir de ese momento las actas empezaron a llegar, pero en intervalos de tiempo demasiado distantes, por lo que gran parte del personal encargado de las labores de digitación no tenían nada que hacer.
 - En la mayoría de los centros de cómputo, solo se contrató a un grupo de digitadores, y no se consideraron turnos de digitación (a pesar de haber sido enfáticamente recomendado por la MOE desde el simulacro de la semana anterior). Cuando el grupo único de digitadores se cansaba, se cerraba el centro de cómputo, lo que no solamente ocasionó una demora en la entrega de resultados sino que contribuyó a la desconfianza de la opinión pública ya que al día siguiente de la votación, el lunes 10 de abril, varios centros de cómputo de la ciudad de Lima y de otras ciudades

estuvieron cerrados hasta el medio día. El argumento para justificar ésto fue la falta de presupuesto.

- Cómputo de votos. Una vez iniciado el proceso de digitación, cada cierto tiempo se entregaban informes de “avances de resultados”, para presidente y congresistas. Haciendo comparaciones entre estos informes se detectaron algunas incoherencias:
 - El total de votos difería con el total de sufragantes, en algunos casos la diferencia era bastante alta.
 - Una vez finalizada la digitación y el cierre del centro de cómputo por ese día, se procedió a sacar un informe de “avances de resultados”. Al día siguiente, antes de iniciar la digitación se procedió a sacar nuevamente este informe y se detectó que los valores del informe no eran los mismos. Había aparecido un incremento en el número total de votos, a pesar de no haberse digitado absolutamente nada.
 - La cantidad de votos de un informe obtenido con posterioridad y que incluyó un mayor número de mesas y sufragantes, al ser comparado con otro obtenido con anterioridad, presentó un menor número de votos por agrupación y un menor número de votantes, cuando las cantidades deberían ser mayores o en todo caso iguales en el informe obtenido posteriormente.
 - La cantidad del total de mesas instaladas figura en cero en todos los informes de “avance de resultados”.
 - **Funcionamiento de los centros de cómputo el día de la elección.** Estas reparticiones comenzaron sus tareas con un retraso común, iniciando su actividad a las 21:00 hrs. promedio, habiendo recibido muy pocas actas electorales. En todos los locales existió presencia de seguridad, personeros técnicos y observadores de Transparencia y la Defensoría del Pueblo.

En general, el proceso estaba bien coordinado entre los distintos componentes de los Centros de Cómputo, tardando un promedio de ocho minutos para completar el circuito de lotización, digitación, verificación, corrección y escaneo de las actas electorales. Los informes se realizaron en general después de haber alcanzado un cierto volumen de resultados, alrededor de la medianoche, es decir, que no se siguió en la mayoría de los casos la recomendación de difundir resultados a cada hora.

Por fin, la actividad de contralor y revisión atribuida a los Jurados Electorales Especiales, tardó en iniciarse más de cuarenta y ocho horas contadas desde el cierre de los comicios.

Todos estos problemas surgieron durante la digitación de la primera cara del acta, que incluye los votos para presidente y congresistas. Es necesario mencionar que en los simulacros no se probó la digitación de los votos preferenciales.

Hasta el día de hoy, la ONPE no ha dado explicaciones públicas satisfactorias del por qué ocurrieron estos problemas.

Adicionalmente, la ONPE se comprometió a entregar información del número de votos por mesa en un disquete cada hora, antes de la transmisión de los datos, pero esto no se cumplió. Es más, tampoco se entregaron informes mesa por mesa durante este proceso, contrario a lo que se había prometido.

En el Anexo 5 se presenta un cuadro que recopila las recomendaciones planteadas por la MOE y los partidos políticos a lo largo de reuniones de trabajo, así como el avance y el impacto que tuvieron sobre el proceso electoral.

En el Anexo 8 aparece la documentación del resultado de las elecciones generales del 9 de abril de 2000, Primera Vuelta, emitido por el Jurado Nacional de Elecciones.

5. Entrega de recomendaciones

La MOE desde que inició su labor de observación hizo recomendaciones puntuales a los entes gubernamentales vinculados con el proceso electoral, haciendo un constante seguimiento para verificar si fueron acogidas.

De los boletines emitidos por la Misión de Observación Electoral de la OEA, se desprenden cuatro áreas que han sido recurrentemente mencionadas como puntos críticos del desarrollo del proceso electoral, antes, durante y después del día de la elección:

- El acceso equitativo a los medios de comunicación social,
- los aspectos jurídico-logísticos de la organización del proceso,
- la necesidad de capacitación a los agentes electorales y ciudadanía en general, y
- el funcionamiento adecuado del sistema informático de procesamiento de resultados.

El tiempo del que se disponía para enfrentar la segunda vuelta, no permitió ahondar en recomendaciones relativas al marco jurídico que regula el proceso electoral, aunque se pudieron indicar algunos elementos a tener en cuenta para futuras elecciones, así como situaciones que, de ser posible, deberían atenderse para la segunda vuelta.

Respecto de los otros aspectos, la Misión de Observación de la OEA planteó su voluntad para generar mecanismos facilitadores que permitan a los entes electorales corregir las debilidades presentadas en los puntos mencionados anteriormente. La MOE aclaró que, por su condición de misión de observación, no ejecutaría labores de asesoría que se enmarcan más bien dentro de las características de una asistencia técnica, e insistió en que son las autoridades peruanas las que, dentro del ámbito de sus competencias, deben establecer los mecanismos para superar las deficiencias presentadas en la primera etapa del proceso.

Por ello, en reunión conjunta con el señor Presidente del Consejo de Ministros y las máximas autoridades de la ONPE, se sugirió establecer un sistema de intermediación que, a través de la

Defensoría del Pueblo, permitiera canalizar las observaciones y sugerencias de la MOE hacia los organismos electorales, considerando la legitimidad de la que goza la Defensoría frente a la ciudadanía y aprovechando la existencia de un convenio de cooperación entre dicha institución y la ONPE.

Adicionalmente, se presentó un documento en el que se reseñaron las tareas urgentes de emprender con miras a la segunda vuelta electoral en los temas de acceso equitativo a los medios de comunicación social, capacitación de los agentes electorales y ciudadanía en general y del funcionamiento adecuado del programa de cómputo (Anexo 3).

V. Segunda Vuelta Electoral

1. Antecedentes

Los boletines de la MOE/OEA comunicaron las observaciones y recomendaciones dirigidas a la ONPE que sintéticamente fueron:

Falta de participación efectiva de las fuerzas políticas en contienda, en el acompañamiento y verificación de todo el proceso electoral. Lo cual se menciona en el llamado de la MOE a los partidos a ampliar su presencia y fiscalización del proceso, que concluye en la frase “sin la vigilancia de los personeros de las fuerzas políticas, todo el pueblo peruano pierde la elección”.

La MOE/OEA señaló que los partidos políticos deberían acreditar sus personeros políticos y técnicos ante los organismos competentes para que conociesen los planes de despliegue y repliegue del material electoral y tuviesen un total conocimiento de la distribución de las mesas de votación en el mapa electoral del país.

Recomendó la digitación del campo correspondiente al número total de votantes y votos emitidos en cada una de las mesas de votación para evitar las inconsistencias que pudiesen generarse en el conteo final de los votos válidos.

Sugirió a la ONPE la divulgación de explicaciones claras y transparentes dirigidas a los partidos políticos y a la ciudadanía en general, relativas a las incongruencias presentes entre los informes de avance de resultados para congresistas en el escrutinio del denominado voto preferencial.

Finalmente, reiteró la necesidad de profundizar la capacitación de los miembros de mesa y la ciudadanía como forma de garantizar iguales condiciones para la participación de los votantes en la contienda. Con el mismo tenor propuso el derecho de los contendientes a igual espacio de promoción de sus campañas y planes de trabajo en los medios de comunicación pública para garantizar la ilustración de los electores en un proceso limpio y transparente del cual debería emerger un gobierno legítimo.

2. Conformación de grupos de trabajo.

Como fruto de lo expuesto y de una negociación en la que participaron los principales actores del proceso electoral, la ONPE emitió la Resolución Jefatural N° 172-2000-J/ONPE, por la que se acordó la conformación de tres grupos de trabajo en las áreas de capacitación de los miembros de mesas de sufragio, gestión electoral y sistema de cómputo, con la misión de proponer las acciones necesarias al jefe de la ONPE para implementar las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo y la MOE/OEA, con miras a garantizar una óptima organización de la segunda vuelta de la elección presidencial.

Los miembros de estos comités incluyeron técnicos y especialistas representantes de los dos partidos contendientes (Perú 2000 y Perú Posible), la Defensoría del Pueblo con el papel de supervisor, la MOE/OEA como observador, y la ONPE.

En la misma Resolución se concedió un plazo de quince días, desde la presentación de las recomendaciones por parte de los grupos de trabajo, para que la ONPE las implementara. A continuación se da cuenta del estado de avance que alcanzaron las tareas asignadas a la ONPE por los grupos de trabajo referidos y en otros temas pendientes a juicio de la Misión.

3. Capacitación electoral

El artículo 5 de la Ley Orgánica N° 26.486 del Jurado Nacional de Elecciones, en su apartado w) establece que es función de este organismo “Diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral”, así como en el apartado x) “Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función no será ejercida durante los procesos electorales”.

En lo concerniente a la Ley Orgánica No.26.487, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, artículo 5, apartado h), se establece la función de “Divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general” y en el apartado ñ) “Diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales”.

En consideración a estas disposiciones y a un cuadro generalizado en la logística electoral que mostraba una baja priorización de las actividades de capacitación, la Misión de la OEA fijó desde los inicios de su cometido la necesidad de fortalecer los planes de capacitación electoral que venía desarrollando la ONPE (boletín 1, de fecha 10 de marzo del 2000, numeral 11), tanto en lo relativo a la instrucción masiva de votantes (boletín 2, de fecha 17 de marzo del 2000, numeral 3, literal a; Boletín 3, de fecha 23 de marzo del 2000, numeral 6, literal a; Boletín 4, de fecha 3 de abril del 2000, numeral 7), como en lo referente a la capacitación a miembros de mesa, incluyendo mecánica del voto, secreto del mismo, recolección y escrutinio de votos (boletín 2 de fecha 17 de marzo del 2000, numeral 3, literal a; boletín 3, de fecha 23 de marzo del 2000, numerales 5 y 6; boletín 4, de fecha 3 de abril del 2000, numeral 7).

Luego de la realización de la primera vuelta electoral, el balance de la estrategia de capacitación es más bien débil, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Las debilidades identificadas mostraban la necesidad de rediseñar la estrategia de capacitación para lograr una mejor cobertura, revisar y adecuar los materiales de instrucción utilizados por la ONPE, disponer de material de apoyo editado en lenguas indígenas predominantes en parte importante del territorio nacional y asegurar la difusión masiva de mensajes centrales a través de una campaña publicitaria agresiva.

La implementación de los grupos de trabajo de la ONPE permitió apreciar una serie de mejoras en los programas de capacitación.

El grupo de trabajo en el área de capacitación electoral (Anexo 11) se constituyó el día 26 de abril de 2000, realizando reuniones los días 26, 27 y 28. En estas reuniones se levantaron actas con los acuerdos, en base a los cuales se estructuró el documento final entregado a la jefatura de la ONPE el día 28 de abril. Con posterioridad, se realizaron reuniones de seguimiento y evaluación permanente.

Durante las tres reuniones de trabajo, se realizaron las siguientes actividades:

- Revisión de las recomendaciones de la Defensoría y de la OEA, así como de las formuladas por los Partidos Perú Posible y Perú 2000.
- Diseño de la estrategia de convocatoria, selección y capacitación de los supervisores electorales que estarían a cargo de la capacitación de miembros de mesa.
- Revisión y adecuación del material de capacitación usado por la ONPE en la primera vuelta, a saber: cartilla para miembros de mesa, cartilla para personeros e instructivo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Aprobación de los mensajes centrales de la campaña de difusión a través de los medios de comunicación.

La estrategia de capacitación diseñada buscaba agilizar la llegada a los miembros de mesa y mejorar la calidad de la información entregada a éstos, a través de las siguientes medidas:

- Existiría un supervisor electoral por cada una de las provincias del país. En la primera vuelta sólo se contó con 37 personas que, designadas desde Lima, cumplieron funciones en todo el país.
- Los supervisores electorales capacitados en Lima serían asignados directamente a cada una de las 194 provincias del país, sin usar intermediarios. En la primera vuelta, el jefe de la ODPE era capacitado individualmente en Lima, éste capacitaba a un asistente de capacitación, éste, a su vez, capacitaba a los coordinadores distritales, los que capacitaban a los coordinadores de local y éstos últimos a los miembros de mesa. Gracias a la nueva estrategia, el supervisor electoral, que ha recibido una buena capacitación a nivel central, diseñada en forma grupal, con metodologías interactivas, tendría como función capacitar tanto a los miembros de mesa como a los coordinadores distritales y de local.
- Se privilegiaría en la selección a las personas que fueran originarias o residieran en el lugar en el que serían asignadas, así como también, se consideraría el dominio del idioma nativo de cada región.
- Todos los supervisores electorales participarían conjuntamente en un Taller Nacional de Capacitación, lo que permitiría entregarles información uniforme respecto a la forma de adelantar los procedimientos y solucionar los problemas.
- El material de capacitación electoral sería más claro, al eliminarse o corregirse los puntos que conducían a errores, y de más fácil uso, al resaltarse las etapas que requieren ser

enfaticadas (ej, el llenado de las actas electorales). Asimismo, se contaría con material de apoyo en idioma quechua para facilitar la instrucción de los miembros de mesa pertenecientes a comunidades indígenas.

- En lo que se refiere a la información al electorado, los mensajes de campaña harían hincapié en la condición de secreto del voto (punto vulnerable en la primera vuelta) y en la difusión de la nueva cédula. La estrategia de difusión de los mensajes utilizaría la televisión y la prensa, pero sobre todo, las radioemisoras locales que tienen un alcance especial a las comunidades alejadas de las urbes.

Las recomendaciones hechas al grupo de capacitación incluyeron dos aspectos: a) el énfasis en el requerimiento de la firma del presidente de mesa en la cédula de sufragio (papeleta de votación) y b) la necesidad de una capacitación especial para los miembros de mesa analfabetos.

A diez días de la fecha establecida para la segunda vuelta, el balance inicial era positivo. La ONPE daba cuenta del diseño de una nueva estrategia de capacitación que se vio concretada con la conformación y entrenamiento de un equipo de 156 capacitadores que cumplirían labores en todo el país. Asimismo, se cumplió satisfactoriamente con la revisión y adecuación de las cartillas de instrucción y el inicio de la campaña publicitaria de información al electorado acerca de la fecha de la elección, la forma correcta de votar y la condición secreta del voto.

Sin embargo, a través del despliegue de los observadores de la MOE a las sedes de observación, se pudo constatar que, al 16 de mayo, en muchos lugares del país aún no se había iniciado la capacitación a coordinadores de local, que supuestamente debieron de estar concluidas para esa fecha, situación que provocaba un grave retraso en el calendario de capacitación a los miembros de mesa, según el cual sólo se disponía de 10 días para capacitar a cerca de 520.000 de ellos, entre titulares y suplentes. Esto hacía posible presumir que esta meta no sería alcanzada.

En lo relativo al material audiovisual de apoyo, en varios lugares del país se daba cuenta de no haber recibido oportunamente el video de instrucción de miembros de mesa y, aunque se tenía conocimiento de que había sido editado, ninguno de los lugares observados contó con el video en idioma quechua, lo que hace presumir que éste no fue distribuido.

El día 21 de mayo la MOE/OEA también realizó un seguimiento de las actividades de capacitación planificadas por la ONPE en distintos lugares del país. Estas fueron observadas en Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Chiclayo, Cuzco, Huancayo, Huánuco, Huaráz, Iquitos, Ica, Madre de Dios, Piura, Puno, Tacna y Trujillo.

El seguimiento se realizó en base a los siguientes parámetros de observación:

- Nivel de asistencia de los miembros de mesa.
- Condiciones de organización.
- Presencia de personeros de partidos políticos.
- Entrega de directrices claras a los miembros de mesa.
- Comprensión y adecuado manejo de los procedimientos por parte de los miembros de mesa.
- Disponibilidad de material electoral de muestra.

- Insistencia en las condiciones de habilitación de la cámara secreta que garanticen la privacidad absoluta del elector.
- Mención a la hora en que deben abrirse las puertas del local de votación a los electores.
- Instrucciones claras respecto de la relación entre los miembros de mesa y los representantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía.
- Insistencia en la necesidad de que sea el propio elector el que deposite el voto en el ánfora.
- Cumplimiento de las normas vigentes durante el escrutinio.
- Adecuado llenado de las actas electorales.
- Énfasis en la necesidad de escribir el número de electores que votaron en el recuadro correspondiente del acta electoral.

En la aplicación de estos parámetros, la MOE/OEA pudo advertir una deficiente organización y una bajísima asistencia de los miembros de mesa a las actividades programadas. De acuerdo a los informes de los observadores de la Misión desplegados por todo el país, la asistencia fue en promedio de tan sólo el 25% de los convocados. Entendemos que ésta es una evidencia de un estado de desinterés generalizado por parte de los miembros de mesa, provocado básicamente por no considerar necesaria una nueva capacitación para la segunda vuelta electoral (ya solamente para elegir Presidente y no legisladores) y por los elementos de incertidumbre que rodeaban su realización. La MOE/OEA advirtió con preocupación esta situación e insistió en la necesidad de fortalecer la capacitación de los miembros de mesa como una de las garantías al adecuado ejercicio del voto ciudadano.

No parecería trascendente entrar a distinguir si estamos hablando de capacitación o de reforzamiento. Lo importante es no perder de vista el objetivo que se tuvo al redefinir la estrategia de capacitación por parte del grupo de trabajo de la ONPE y que consistía en superar los problemas presentados para la primera vuelta, por todos reconocidos, mediante una llegada más directa y de mejor calidad a los miembros de mesa, que permitiera enfatizar el procedimiento de instalación de las mesas, la condición secreta del voto, el llenado de actas electorales, la necesidad de consignar la cantidad de electores que votaron, la relación con los representantes de las Fuerzas Armadas, todos aspectos que, de acuerdo a la observación de la MOE, no fueron suficientemente insistidos o simplemente no estuvieron considerados en la capacitación.

Por otra parte, en la realización de esta actividad no se contó con la presencia de personeros de ninguno de los dos partidos políticos en contienda. La MOE/OEA manifestó su preocupación por esta reiterada actitud de los partidos políticos de marginarse de las instancias en las que, por su propia naturaleza, deben participar como principales garantes del proceso.

No se puede dejar de mencionar que, a pesar de las adversidades del calendario y la falta de interés, los supervisores de capacitación demostraron una voluntad por realizar su trabajo, que en muchos casos se tradujo en un recorrido puerta por puerta para motivar y entregar información individualmente a los miembros de mesa.

4. Gestión Electoral

4.1. Antecedentes

La MOE identificó durante su observación en la primera vuelta una serie de temas que presentaban problemas en el área de gestión electoral, por ello hizo llegar a diferentes instituciones, entre ellas la ONPE, el detalle de los mismos y las sugerencias para su solución.

La ONPE estableció grupos de trabajo que abordaron los diferentes problemas identificados tanto por la MOE como por la Defensoría del Pueblo. Uno de dichos grupos estuvo referido a la gestión electoral. El grupo en mención llevó a cabo tres reuniones de coordinación y cuatro de seguimiento hasta la decisión de la MOE de retirarse de la observación del proceso (Anexo 10).

La Gestión Electoral abarca los diferentes elementos de todo proceso electoral. Es la Administración del mismo y cubre por tanto no sólo su planeación sino también la ejecución, seguimiento y control.

Los problemas identificados abarcaron las diferentes etapas de un proceso electoral consistentes en la planeación, ejecución y en el control y seguimiento del proceso. Por su carácter general, la gestión electoral abordó problemáticas referidas a los otros grupos de trabajo, formulando recomendaciones a las mismas. Inclusive, existieron aspectos inherentes a otras instituciones que también fueron tratados.

El informe para esta área contempla su desarrollo enmarcado en las etapas ya mencionadas. Finalmente, atiende también la evaluación sobre los informes de avance en el cómputo para la elección del Parlamento.

4.2. Problemas identificados

Los problemas identificados durante la primera vuelta en el campo de Gestión Electoral y que fueron programados para ser resueltos dentro del grupo de trabajo respectivo, se ven reflejados en las actas de coordinación y seguimiento y pueden describirse de la siguiente forma (Anexo 10):

4.2.1. Problemas inherentes a la etapa de planeación

a) La carencia de un plan electoral general de la Segunda Vuelta

En la etapa de Planeación, la MOE de forma anticipada observó la carencia de un plan electoral general de segunda vuelta con su respectivo cronograma electoral. La MOE considera que esto es un déficit importante de preparación de los comicios. Pero más allá del tema técnico, las condiciones políticas de profunda desconfianza en los entes electorales hacían de este faltante un elemento que se prestaba a otras interpretaciones.

En tal sentido, la MOE señaló continuamente y desde un principio la necesidad de dicho plan que incorporara un adecuado método de planeación que permitiese identificar con claridad las actividades, sus tiempos y las rutas críticas, además de las holguras disponibles en el proceso, precisamente para evitar, entre otros, los inmensos atrasos en los procedimientos después del sufragio.

Durante las actividades del grupo de trabajo, la ONPE formuló y/o desarrolló un diagrama de barras que logró identificar las actividades operativas primarias del

proceso, y no incluyó aquellas propias del quehacer administrativo-financiero ni tampoco desglosó las actividades secundarias de relevancia crítica en el proceso electoral (Anexo 10).

La administración de todo proyecto obliga, en la etapa de planeación, a formular todas aquellas actividades conducentes al logro de los objetivos y metas que definen dicho proyecto. La falta de dicho Plan colocó en la obscuridad para propios y extraños el desarrollo de las actividades preparatorias a la segunda vuelta. Sólo cuando se contó con el diagrama de barras existió información de las acciones y sus tiempos. Resulta sorprendente adentrarse en la ejecución de actividades tan importantes para la democracia de cualquier país sin poseer la herramienta básica de su programación y seguimiento.

b) La carencia de los planes específicos para la Segunda Vuelta

Como resultaría lógico pensar, si no se formuló un plan general, tampoco se elaborarían planes específicos como el de simulacros y despliegue y repliegue o recolección del material electoral (distribución y recolección).

La MOE recomendó la elaboración de los planes específicos antes mencionados y sugirió la incorporación de la recolección de las actas dentro del desarrollo del simulacro nacional. De igual forma recomendó en el grupo de trabajo la elaboración de un estudio relacionado al flujo de actas recolectadas hacia los centros de cómputo.

La experiencia de la primera elección indicaba la necesidad de establecer con claridad la carga de trabajo a la que serían sometidos los diferentes centros de cómputo. Más tarde, el estudio que se elaboró, sirvió de base para la selección de la muestra del simulacro en lo correspondiente a la recolección de actas.

El proceso se enfrentó únicamente, con componentes parciales de los planes específicos requeridos. En relación al plan de simulacros, a pesar de haberse definido la muestra geográfica en la que operó la recolección de las actas, no se contó ni con los objetivos y metas que sustentaban al Plan, ni con la programación de las actividades. Los aspectos relativos al área de cómputo se tratan en la parte correspondiente.

Referente al plan de despliegue y depliegue del material electoral, se contó con las rutas de distribución, que comprendió en su diseño original (que fue modificado al implementarse) 8 rutas aéreas y 20 terrestres. En el caso del repliegue (recolección) y pese a las sugerencias de la MOE de integrar un solo plan nacional, la ONPE mostró únicamente el estudio del resultado del repliegue en la primera vuelta, aduciendo que la formulación correspondía a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE's).

4.2.2. Problemas relativos a la etapa de ejecución del proceso

a) La fiscalización por los personeros (representantes) de las Fuerzas Políticas contendientes de la producción, preparación, distribución y recolección del material electoral

La ONPE otorgó facilidades para la participación de los personeros en diversas actividades del proceso. Los representantes de las fuerzas contendientes participaron activamente en importantes actividades como el diseño de la cédula de sufragio (papeleta de votación) y durante la producción y empaqueo de los materiales electorales (listas de electores, actas, cédulas de sufragio).

La MOE expresó durante el proceso su preocupación por la falta de presencia de los personeros de los partidos en actividades relativas a la distribución del material. Puntualmente, las fuerzas políticas no tuvieron representantes durante el despacho aéreo del material electoral.

b) La depuración del Padrón Electoral

Un problema importante que tuvo que ser atendido en un inicio fue el relativo al Padrón Electoral. Diversas denuncias se presentaron durante la primera vuelta en las que se señaló a personas fallecidas inscritas y a miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional también inscritos y ejerciendo el sufragio.

En el grupo de trabajo se acordó la publicación sobre la vigencia de la Resolución Jefatural de ONPE No. 114-2000 que abría la posibilidad de presentar y tratar denuncias en dicho sentido. El espacio estimado y del que se disponía por la ONPE para tramitar denuncias fue de cinco días. La ONPE publicó dicha resolución, pero no informó sobre sus resultados.

c) Inexistencia o desactualización de procedimientos

Resultó indispensable la formulación o actualización de los procedimientos. Éste fue el caso del proceso de distribución y recolección del material, para lo cual se elaboró una directiva de despliegue y repliegue del material. En el mismo contexto se emitió una directiva sobre el reclutamiento del personal para las ODPE's y centros de cómputo que por razones de tiempo, según la ONPE, mantuvo la mayoría del personal involucrado en la primera vuelta.

Para los efectos de la ejecución y control, del procedimiento de impresión, auditoría y control de calidad para las listas de electores, actas y cédulas de sufragio, el grupo de trabajo elaboró una directiva. Éste resultó ser uno de los elementos innovadores en la segunda vuelta.

d) La falta de una estrategia para la comunicación de los resultados.

La MOE sugirió el establecimiento de una estrategia para la comunicación oficial de los resultados, esto después que conoció la inexistencia de la misma. Se

recomendó la búsqueda de un consenso entre la ONPE y las fuerzas políticas participantes.

La MOE fundamentó la propuesta al observar que la capacidad de repliegue (recolección) de actas en ciertas áreas geográficas podía ser más eficiente que en otras y combinada con las preferencias electorales de las mismas, eventualmente conduciría a informaciones parciales de los resultados, alejados de la real tendencia nacional.

Las acciones evolucionaron hasta el nivel de consultas con los órganos de dirección de ambas fuerzas políticas. Toda ejecución de un proceso se consolida con la oportuna comunicación de los resultados oficiales.

e) Insuficiente disponibilidad de recursos

Durante la primera vuelta se presentaron problemas debido al insuficiente número de vehículos facilitados para la recolección del material.

El grupo de trabajo recomendó ampliar la asignación de vehículos para el área metropolitana de Lima. La ONPE asignó una unidad de transporte para cada centro de votación.

Igual situación se observó en la asignación del personal de la ONPE para asistir a los miembros de mesa de sufragio durante la primera vuelta. En tal sentido, se amplió la contratación de dicho personal para la segunda vuelta en un total de 1.556 personas que implicó la asistencia de un coordinador de la ONPE por cada 10 mesas.

Se recomendó la búsqueda de locales más adecuados para albergar las ODPE's, ya que se identificaron problemas de espacio y adecuación en los mismos.

Otro punto de la agenda fue el traslado de mesas a comunidades indígenas. Este punto reflejó el problema de ubicación de algunas mesas durante la primera vuelta, que quedaron alejadas de comunidades que debían ser atendidas. El representante de la Defensoría del Pueblo quedó como responsable de dar a conocer las necesidades de dichos cambios.

f) Papel de las FFAAs y de los medios de comunicación

Ante el protagonismo de las Fuerzas Armadas en los centros de votación, participando activamente en la señalización e información se consideraron dos puntos. El primero sobre la eliminación del art. 12 de la Cartilla Electoral para miembros del Ejército y la Policía Nacional, artículo que fundamentaba la interacción entre los miembros de mesa, representantes de los partidos y las fuerzas del orden durante la primera vuelta.

La eliminación del artículo 12 de la cartilla electoral se llevó a cabo y la ONPE remitió una comunicación sobre el caso a la Comandancia General de las Fuerzas Armadas (Anexo 10).

Por otra parte y siempre en lo relativo a las Fuerzas Armadas se aprobó la inclusión de un sobre opaco (no visible) para el acta que de acuerdo a la Ley debía ser entregada a dicha institución. En este último punto, la consideración se fundamentó en el hecho de que por su capacidad logística, dicha institución podría procesar y conocer resultados anticipadamente a los organismos electorales.

La base legal para dicho acuerdo fue el art. 310 de la Ley Orgánica de Elecciones, en cuya interpretación tiene cabida el sentido que el acta facilitada a las Fuerzas Armadas tiene como único fin, brindar un respaldo ante la eventual pérdida del resto de las actas.

El campo de una atención desigual en los medios, también fue tratado en el grupo de trabajo de gestión electoral. Ante la denuncia presentada por el Partido Perú Posible, se le solicitó a la ONPE las gestiones conducentes a superar el impase referido al Canal de Televisión Estatal (Canal 7) que no aceptó en un principio la contratación de servicios publicitarios para dicho partido.

Con posterioridad se tomó nota que la contratación de dicho servicio se había hecho efectiva. (Para más información acerca de este tema, ver el Capítulo VI: “Balance del acceso a los medios de comunicación”.)

g) Proceso de cómputo de los resultados para el Parlamento

Considerando prioritario el análisis de los resultados proveídos por la ONPE, relativos a la elección del Parlamento, la MOE desarrolló una evaluación del comportamiento observado en los datos de diferentes avances de resultados.

En el Anexo 10, se detalla los cuadros y gráficos a los que se hace referencia y permiten un análisis de seguimiento del proceso de cómputo de los resultados.

En el mismo día, la ONPE divulga dos avances de resultados. El día 18 de abril a las 11 a.m. informa sobre un avance del 99.972% y a las 6:52 p.m. informa de otro avance al 61.447%. No existió aclaración alguna de la ONPE sobre el porqué se ofreció primero un avance mayor.

Para facilitar la comprensión del análisis, se atenderá comparativamente las diferencias entre el cuarto informe y el resultado consolidado del 100% publicado en la página *Web* de la ONPE. En el cuarto (de fecha 3 de mayo a las 7:18 p.m.) y el consolidado del 100% hay una disminución de 133.317 votos. La única presunción asumible (según diversas explicaciones verbales de funcionarios de la ONPE) es que corresponderían a los votos impugnados entre el día 3 de mayo y la consolidación del 100%.

Existen partidos que entre el cuarto informe analizado y el consolidado final del 100%, muestran un aumento en su caudal de votos (como parecería lógico en cualquier proceso), en este caso se encuentran los partidos: Acción Popular, Perú 2000 y Perú Posible.

El resto de partidos muestra descensos importantes, así: FREPAP que pierde 30.432 votos entre el cuarto informe (del 3 de mayo) y el consolidado al 100%; AVANCEMOS que pierde 9.022 en similar comparación al caso anterior; siempre entre el cuarto informe y el consolidado, APRA pierde un total de 145.358; en el mismo marco evaluativo, UNION POR EL PERU desciende 105.778 votos, SOLIDARIDAD entre el cuarto informe y el consolidado, baja 35.778 votos; FIM reduce sus votos siempre entre el cuarto informe y el consolidado en un total de 152.386 votos; finalmente SOMOS PERU muestra una disminución de votos en la misma comparación de los otros partidos, en 96.772 votos. Al final, considerando los descensos de los partidos mencionados, se alcanza un gran total de 575.526 votos.

Si se consideran los incrementos de los tres partidos que aumentaron su votación entre el cuarto informe analizado y el consolidado al 100% y que suman: ACCION POPULAR, un total de 11.285 votos; PERU 2000 que aumenta 170.513 votos y PERU POSIBLE que también aumenta un total de 260.411 votos; el incremento es de 442.209 votos.

La diferencia de votos (que podrían ser los impugnados bajo la presunción que la mayoría de los votos perdidos por los partidos apuntados los ganaron al final los últimos tres partidos mencionados) asciende a un total de 133,317 votos.

Desde el cuarto informe (3 de mayo) hasta el consolidado, hubieron cuatro partidos que conservaron la tendencia de los congresistas electos y que son: ACCIÓN POPULAR (con tres), FREPAP (con tres), AVANCEMOS (con cuatro), y SOLIDARIDAD (con cinco).

Entre el cuarto informe y el consolidado, cuatro partidos mostraron un descenso en el número de congresistas electos (APRA bajó de 8 a 7), UNIÓN POR EL PERÚ (bajó de 4 a 3), FIM (bajó de 11 a 9), SOMOS PERÚ (bajó de 10 a 8). Finalmente, solamente PERÚ 2000 Y PERÚ POSIBLE subieron, el primero dos congresistas y el último un total de 4 en la comparación siempre del cuarto informe y el consolidado.

Del análisis numérico se desprende que es complicado que un total estimado del 6% de la votación haya tenido movilidad en perjuicio de algunos partidos, beneficiándose otros sin causales que sean claras y comprensibles, y sobre todo cuando el margen por computar (entre el cuarto informe y el consolidado) es de solo el 0.048%.

Es evidente que sin tener datos de los votos impugnados y sin conocer los fundamentos que razonan variantes tan asombrosas, cualquiera concluiría estableciendo:

- a) Que la ONPE nunca contó con una estrategia de comunicación de los resultados y que su sistema de cómputo presentó gravísimas anomalías y por ende, generó mucha desconfianza.
- b) Que en la elección del Parlamento y sin fundamentos razonables que puedan encontrarse (sustentados en los informes de avance) hubo partidos y candidatos de dichos partidos afectados.

h) Toma de decisiones

Un aspecto importante en cualquier tipo de gestión y que es básicamente la función de la gerencia es la toma de decisiones.

En el caso observado encontramos decisiones cambiantes, inoportunas e incorrectas que se reflejaron en acciones invariables, a pesar de aceptarse como correctas las observaciones emitidas en las reuniones y coordinaciones.

Falta de coordinación que involucró el excesivo consumo de recursos materiales, tecnológicos y técnicos por una gestión desordenada e improvisada que puede igualmente acarrear costos excesivos en procesos que de otra forma funcionarían efectivamente, si contaran con las debidas y oportunas comunicaciones y el desarrollo planeado y programado de pasos lógicos.

Instrucciones poco claras, que nos sugiere la falta de coherencia de las directrices. Se traduce en desconfianza en el desarrollo de las actividades y deja percibir la falta de un instrumento director, que calificara, ordenara, controlara y evaluara el valor agregado de las acciones y decisiones ejecutadas.

La baja calidad de los procesos electorales que se midió, no solamente en los resultados positivos y periódicos de una determinada tarea, acción o proyecto, sino en la relación directa con los costos excesivos que provocó en todos los productos que generó el sistema y el valor agregado social que produjo.

Ejemplos precisos de la situación lo brindaron:

1. Resultados equívocos del sistema de cómputo a través de las inconsistencias que presentaron los informes de avance del escrutinio de los votos preferenciales para congresistas en la primera vuelta, en lo que se desarrollaban los preparativos para la segunda vuelta. Insuficiente mejoría en las pruebas denominadas simulacros, que posteriormente alcanzaron un nivel de relativa aceptación, siempre y cuando se introdujeran cambios objetivos en las condiciones previas y básicas del proceso.
2. El esclarecimiento siempre postergado de la denuncia sobre el millón de firmas supuestamente falsificadas por el grupo político Perú 2000, y señales públicas de

consistente falta de voluntad para investigar y resolver, tanto por parte del Ministerio Público, como por parte de los entes electorales.

3. Deficiente capacitación de los miembros de mesa y de la ciudadanía, que se reflejó durante la primera vuelta, en la demora e inseguridad de los miembros de mesa, a nivel nacional, en la apertura de la mesa, inicio del sufragio y escrutinio de los votos;
4. Ausencia de planes de repliegue de las actas que se constató a través de los coordinadores, en las sedes departamentales observadas por la Misión y,
5. La ausencia de un Plan General de Elecciones y su consecuente desdoblamiento en los departamentos, que se reflejaba en el desconocimiento de los jefes de las oficinas descentralizadas de la ONPE en los departamentos.
6. Falta de parámetros y criterios claros de medición de los resultados que confirmarían la voluntad técnica y política de reprogramar el proceso, que se sustentaba en las decisiones y consensos recomendados por los grupos de trabajo.
7. Falta de una divulgación clara y oportuna de los logros y las dificultades del proceso electoral, por parte de la ONPE.

4.3. Conclusión

En todas las áreas se reconoció la falta de un instrumento con tiempos, actividades y costos precisos para el desarrollo del proceso, se utilizó una logística improvisada. Por tanto las contingencias no estaban previstas de manera efectiva en los procesos y procedimientos de un “modelo” como el utilizado, solamente aquellas elementales, como problemas en el sistema informático, comunicaciones y energía eléctrica. Otros parecieron carecer de importancia, tales como la capacitación de los jurados de mesa y la preparación de los votantes.

Visto en su conjunto, el manejo de estas elecciones sorprende por el contraste tan grande entre la sofisticación tecnológica desarrollada en torno a las seguridades para proteger la integridad de las actas, y la persistente ausencia de planificación suficiente y de gerencia eficaz en aspectos logísticos e informáticos elementales, que habrían permitido mejores procedimientos, y habrían contribuido a eliminar el riesgo de hechos y consecuencias perfectamente evitables, con los innecesarios altos costos sociales y políticos observados.

5. Sistema de Cómputo (Segunda Vuelta)

5.1. Antecedentes

En el caso del comité o grupo de trabajo encargado en la mejora del sistema de cómputo, los miembros identificaron una serie de problemas e inquietudes las cuales fueron listadas, presentadas y discutidas con los técnicos de la ONPE para su incorporación. La MOE, por su parte, había recomendado al grupo de cómputo la modificación de los requisitos para contratar al personal de los

centros de procesamiento, cubriendo diversos requisitos, como la edad, educación y experiencia. Cabe resaltar que la ONPE para esta segunda vuelta contrató los servicios de una firma consultora externa, con expertos en informática que se incorporaron como miembros del comité del sistema de cómputo.

Inicialmente los partidos políticos, la Defensoría del Pueblo y la MOE/OEA pensaron que el *software* a ser utilizado en esta segunda vuelta sería el mismo utilizado en la primera vuelta, con las correcciones, mejoras y adaptaciones pertinentes. A partir del trabajo previo de pruebas acumuladas, y de problemas detectados y analizados, sería posible abordar con más eficacia la revisión del sistema de cómputo, habida cuenta que en esta segunda vuelta ya no existirían las complicaciones de la votación para el Congreso sino únicamente los cómputos para el voto presidencial entre dos candidatos.

Partiendo de esta premisa, los grupos de trabajo iniciaron sus actividades el día 25 de abril, elaborando un cronograma detallado de reuniones, proponiendo recomendaciones y creando una lista de tareas y actividades que sirvieran para monitorear la implementación de estas mejoras. Las primeras tres reuniones tuvieron como objetivo fundamental identificar los aspectos más vulnerables, las inconsistencias verificadas en el programa de cómputo durante la primera vuelta y acciones a realizar apuntando a mejorar y simplificar el sistema de cómputo y así lograr una mayor integridad y seguridad en éste.

Sin embargo, el día 12 de mayo, la ONPE comunicó de forma sorpresiva que descartaba el *software* utilizado en la primera vuelta y que se estaba desarrollando un nuevo sistema para la segunda vuelta que introducía una nueva plataforma de *software* para el desarrollo de los procesos y la interfase del usuario. Este nuevo *software* fue construido exclusivamente para el conteo de votos de la segunda vuelta de la elección presidencial. La decisión de desarrollar un nuevo sistema con una estructura simplificada se basa en que el sistema de la primera vuelta no garantizó la integridad, seguridad y la confiabilidad requerida.

5.2. Objetivos

Para esta segunda vuelta el enfoque de la misión técnica de la MOE se concentró en la mejora del sistema de cómputo. Los problemas de procedimientos y gestión identificados en la primera vuelta se documentaron y entregaron a la ONPE para su consideración. Por consiguiente, el objetivo general de la MOE en este comité fue el proveer a la ONPE con recomendaciones y sugerencias técnicas que permitieran el desarrollo e implementación de un sistema de cómputo confiable y seguro. Los objetivos específicos incluyeron:

- Monitorear y asegurar que los cambios y mejoras sugeridas en la integridad de los datos y seguridad en el acceso a la aplicación se implementen.
- Comprobar que los mecanismos de seguridad en la transmisión de datos se implementen.
- Instalar y validar la funcionalidad del sistema de cómputo.
- Observar y monitorear que las inconsistencias y problemas encontrados en los simulacros se resuelvan y que las respectivas correcciones se implementen.

5.3. Metodología

La metodología empleada en esta segunda vuelta es muy similar a la empleada en la primera. Dentro de las actividades específicas llevadas a cabo se incluyeron:

- Trabajo en conjunto con la Defensoría del Pueblo con el objeto de coordinar la documentación y presentación de las recomendaciones a la ONPE.
- Coordinar y canalizar las inquietudes y pedidos pronunciados por el grupo Transparencia y el Consejo por la Paz.
- Conducir reuniones de trabajo en las instalaciones de la MOE y desarrollar listas de verificación, las cuales fueron utilizadas para monitorear la ejecución de las mejoras por parte de la ONPE.
- Asistir a los simulacros, documentar los problemas encontrados y transmitir formalmente las correcciones a la ONPE.
- Instalar el aplicativo del sistema de cómputo en las instalaciones de la MOE y realizar las pruebas internas necesarias para probar la funcionalidad del sistema.

En el Anexo 13 se encuentran las actas de la Reunión del Grupo de Trabajo de Cómputo.

5.4. Desarrollo del trabajo

Las pruebas funcionales del programa de cómputo no pudieron llevarse a cabo porque la versión final del *software* fue entregada a la MOE el día 26 de mayo, como consta en el documento del Anexo 12. El cuerpo técnico de la MOE consideró que una vez instalada toda la infraestructura que simulara un ambiente similar al de la ONPE, incluyendo dos centros de cómputo y esquema de transmisión, eran necesarios al menos diez días completos de trabajo para realizar pruebas responsables del funcionamiento del sistema de cómputo. Al realizarse la elección el día 28 de mayo le fue imposible a la MOE hacer ningún tipo de verificación.

Las tareas programadas que la MOE tenía planeadas para la verificación funcional del sistema durante los diez días fueron las siguientes:

- Instalación del sistema.
- Elaboración de los casos de prueba.
- Determinación de cuáles deberían ser los resultados obtenidos por el sistema una vez aplicados los casos de prueba.
- Validación de interfases de usuario.
- Ingreso o digitación de los casos de prueba en el programa de cómputo.
- Emisión de resultados (informes).
- Comparación de resultados, informes y resultados esperados de los casos de prueba.
- Pruebas de transmisión y consolidación de datos.
- Elaboración del informe con los resultados obtenidos.

Durante tres semanas la MOE atendió las reuniones de trabajo conducidas en la oficina de la ONPE. Para el monitoreo de las acciones implementadas se utilizó una lista o tabla de chequeo la cual se fue actualizando después de cada reunión. El cuadro de avance y los resultados de las sesiones de trabajo están incluidos en el cuadro presentado en el Anexo 5.

5.5. Conclusiones

El sistema de cómputo de votos y los procesos empleados por la ONPE tanto en la primera vuelta como en la segunda vuelta no fueron verificados y validados en su plenitud por ninguno de los partidos políticos ni por ninguna de las organizaciones observadoras, incluyendo el equipo técnico de la MOE.

Como consecuencia la MOE no está en condiciones de asegurar la confiabilidad del sistema de cómputo de votos utilizado por la ONPE en las dos vueltas electorales. Esto se debió a que en cada vuelta de los comicios, la ONPE no proporcionó a tiempo la versión final del *software* y la documentación pertinente. En condiciones ideales, un sistema tan crítico y visible, como es el sistema de conteo de votos, requiere de una verificación y validación independiente para certificar su confiabilidad.

De acuerdo a lo observado en las dos vueltas, el ambiente de desarrollo del *software* en la ONPE se caracterizó por ser apresurado, poco planificado y con una metodología de desarrollo bastante cuestionable. Como consecuencia, la ONPE utilizó la mayoría de los simulacros para probar detalles del programa (componentes, integración, etc.). En condiciones normales, los simulacros, como su propio nombre lo indica, son pruebas de aceptación del sistema en la que los usuarios utilizan un ambiente simulado, para afinar y corregir problemas de operación y logística así como la funcionalidad del sistema de principio a fin (entrada de actas, conteo, transmisión, consolidación, e informes).

Para lograr los objetivos de un simulacro, el sistema de cómputo de votos debió haberse terminado y “congelado” días antes de las elecciones para así realizar los simulacros con una versión final (o casi final). De esta manera se evita que haya necesidad de hacer cambios substanciales al sistema faltando horas para que el conteo de votos se inicie, como ocurrió en la primera vuelta.

En términos de gerencia del aplicativo, tal como cambios y actualización del programa de cómputo de votos, hubo problemas e inconsistencias, que resultaron en la distribución e instalación de componentes (programas) no actualizados. En un ambiente de desarrollo de *software* que cuenta con un equipo de programadores, como fue el caso de la ONPE, es fundamental tener una gerencia del programa tal que permita un monitoreo, control, y distribución de las versiones del *software* desarrollado. En más de una ocasión, las versiones del sistema de cómputo de votos distribuidas por la ONPE contenían componentes que no eran compatibles con otros componentes debido a la mala sincronización de versiones, lo cual imposibilitó la instalación del sistema o, como en otros casos, generó informes inconsistentes. Por ejemplo, en el simulacro del día 24 de mayo (último simulacro nacional) el *software* instalado en los servidores de la ODPE (San Miguel) contenía un componente desactualizado el cual generaba inconsistencias en los informes de consolidación.

En términos de la gerencia utilizada por la ONPE en la planificación y programación del *software* así como en la conducción y monitoreo del equipo de desarrollo, ésta dejó mucho que desear, no obstante que siempre manifestaron su disponibilidad a colaborar.

En las dos vueltas de las elecciones, el equipo de desarrollo de la ONPE tuvo que trabajar constantemente, con mucho sobretiempo (casi alrededor de las 24 horas) para poder lograr los objetivos trazados. En una aplicación como el sistema de cómputo de votos, la cual es sumamente crítica y visible, la gerencia debería de haber planificado con más detalle los alcances y las fechas de culminación del aplicativo así como la medición de los progresos realizados, con un control de calidad bien establecido, para así evitar los contratiempos ocurridos. La falta de planeación y visión se demuestra por los cambios drásticos realizados en el *software* empleado en las dos vueltas.

En la primera vuelta la ONPE contó con todo el tiempo disponible para poder haber desarrollado, probado y terminado el programa de cómputo de votos mucho antes del día de las elecciones, el 9 de abril. Como se publicó en los boletines de la MOE, los técnicos de la MOE identificaron problemas funcionales del programa (inconsistencias con la consolidación de votos preferenciales por citar un ejemplo) horas antes del cierre de la votación.

Aunque se avanzó y progresó bastante en la comunicación y compartimiento de información entre la ONPE, los personeros técnicos de los partidos políticos, y los representantes de las organizaciones observadoras, en muchos casos esta comunicación no fue consistente y fluida. Por ejemplo, debido a los errores e inconsistencias encontrados en el programa de cómputo de votos utilizado en la primera vuelta, era inminente que se realizaran cambios drásticos en el aplicativo para la segunda vuelta.

Las dos alternativas existentes para mejorar el sistema de cómputo en la segunda vuelta eran:

- (1) corregir y afinar el sistema utilizado en la primera vuelta o,
- (2) desarrollar un sistema nuevo utilizando las tablas base como son información de mesas, ubicación geográfica, etc.

De hecho para esta segunda vuelta los requerimientos, como se ha mencionado, cambiaron ya que la funcionalidad del programa se redujo a la digitación y verificación de actas presidenciales de dos candidatos y al conteo, acumulación y consolidación de las actas en el banco de datos en la oficina central de la ONPE.

Inicialmente la ONPE comunicó que seguían la primera alternativa. Inclusive se tuvo una serie de reuniones de trabajo en la que se discutió el estado de las correcciones hechas al programa de la primera vuelta. Dos semanas antes de las elecciones la ONPE comunicó a los grupos de trabajo que se había optado por seguir con la segunda alternativa, para lo cual se cambió de plataforma de desarrollo y se contó con un equipo de programadores totalmente distinto al utilizado en la primera vuelta. El problema se ahondó aun más, en la medida en que la ONPE nunca detalló la estructura del nuevo sistema. Los integrantes del grupo de trabajo se sintieron burlados ya que se había pretendido una cosa y se les había hecho trabajar en otra. Esto hizo aumentar la desconfianza.

Otras de las áreas que dejó mucho que desear fue la capacitación del personal técnico encargado de gerenciar y administrar las ODPEs. Se encontraron muchas situaciones en las que las

preguntas formuladas a los administradores no encontraron respuestas convincentes. Por ejemplo, en el simulacro del 24 de mayo, a pocos días de las elecciones, los administradores de sistemas de las ODPEs localizadas en la Feria del Pacífico tuvieron muchas dificultades para contestar y explicar el funcionamiento del *Log* (registro) de auditoría del banco de datos (*Oracle*). Para lograr activar el *Log* de auditoría, que fue un requerimiento acordado por el grupo de trabajo, se tuvo que llamar a un especialista lo que tomó demasiado tiempo. Es cuestionable la resolución de este tipo de problemas, en caso ocurrieran en las ODPEs localizadas en las provincias del país.

Por último, en ninguna de las dos vueltas electorales la ONPE logró realizar un simulacro completo, demostrando la integridad y seguridad del sistema de cómputo. En la primera vuelta en ningún momento se logró conducir un simulacro nacional. Mucho de las funciones del sistema en sí no fueron probadas, la transmisión de datos utilizando las líneas dedicadas no se realizaron, la información fue transmitida vía servicio FTP sin ningún mecanismo de seguridad establecido, comprometiendo de esta manera la integridad de los datos. En conclusión, en la primera vuelta no se utilizaron muchos de los mecanismos de seguridad e integridad anunciados y descritos por la ONPE en los documentos proporcionados.

En la segunda vuelta la ONPE implementó una serie de mejoras y correcciones para darle la debida confiabilidad al proceso de cómputo de votos. Se anunciaron una serie de cambios e implementaciones, y en el último simulacro de mayo 24, se pudo observar el funcionamiento de algunas de estas mejoras. La ONPE realizó bastantes mejoras en el programa en sí. Lo que no se pudo comprobar fue la implementación y uso de los mecanismos de seguridad para garantizar la integridad de los datos durante la transmisión y la consolidación de los mismos en la sede central de la ONPE. Por esto se consideraba necesario un tiempo superior al 28 de mayo.

6. Informes solicitados a la ONPE

Muy especial atención mereció para la MOE la solicitud de informes a la ONPE relativos a la diferencia entre votos y sufragantes que se observó en los informes de avance y el consolidado final de la primera vuelta.

El análisis de dicho informe, que además de tardío reflejó las enormes inconsistencias y debilidades del programa de cómputo, establece que la diferencia entre votos y sufragantes (votantes) se debió a que en 12.084 mesas, los miembros de las mismas no colocaron el dato correspondiente al número de votantes (Anexo 10).

La MOE consideró que tal razonamiento es limitado pues el olvido o incapacidad de los miembros de mesa no debe ser excusa para que un programa de cómputo no asuma dicho dato de otros que, como el número de votos emitidos, puede identificarlo fácilmente.

En su informe, la ONPE señala que al revisar las 12.084 mesas, se encontraron un total de 1.588.482 votantes que no habían sido registrados. Sin embargo, el daño de informar que había un número superior de votos a votantes ya se había efectuado, con consecuencias muy negativas e impactantes para el proceso electoral.

Con el informe de la ONPE quedaron invertidas las cifras, pues al considerar la inclusión de 1.588.482 votantes, ahora se reflejaban 25.056 votantes más que el número de votos.

De igual forma se solicitó a la ONPE una aclaración y que informara sobre las inconsistencias entre los informes de avance que señalaban que a mayor número de mesas, existía un menor número de votos.

En lo que respecta a estos dos informes la solicitud comprendió la petición que dichas aclaraciones fueran hechas públicas y además incluyera un tercer informe relativo a los mecanismos de control para evitar que se dieran estas diferencias en la segunda vuelta.

El informe sobre las inconsistencias entre los informes de avance nunca fue entregado, mucho menos divulgado públicamente.

El tercer informe relativo a los mecanismos de control tampoco fue proveído. Habrá de entenderse que dichos mecanismos se encontraban ligados directamente al programa y rutinas del sistema de cómputo.

A la ONPE también se le solicitó en lo que respecta al caso de la presunta falsificación de firmas de los adherentes a la Alianza Electoral Perú 2000, la publicación de los nombres de los adherentes en su página *Web*.

A ese respecto, la ONPE informó durante el desarrollo de las reuniones del grupo de trabajo que tal solicitud no podía atenderse en razón del derecho de privacidad de todo ciudadano en materia de su simpatía partidaria y/o política. Dicho razonamiento se basó en el acuerdo del 2 de septiembre de 1999 del Jurado Nacional de Elecciones (Anexo 10).

7. Alcances jurídico-electorales de la fijación de la fecha de la Segunda Vuelta Electoral

Uno de los tópicos que mantuvo expectante a la opinión pública, estuvo relacionado con la legalidad y legitimidad de la convocatoria a elecciones de segunda vuelta, realizada por el Jurado Nacional de Elecciones para el día 28 de mayo del 2000.

Además de su trascendencia en el contexto socio-político, tuvo forma a través de presentaciones de distintas agrupaciones ante el Jurado Nacional Electoral, quienes a la par que destacaban cuestiones inherentes a las condiciones del proceso y oportunidad para garantizar su logro conforme a la legislación vigente, plantearon aspectos jurídicos, que en el presente apartado serán de especial consideración, por sus connotaciones en el desarrollo del proceso.

En efecto, los puntos relevados por el Jurado Nacional Electoral, para formar su convicción, estuvieron enmarcados por las normas contenidas en la Constitución Nacional y su reglamentación por la Ley Electoral. De los planteos efectuados, mereció expresa contemplación lo expuesto en los artículos 18, 23, 80, 322 y 323 de la ley 26859 y los arts. 111, 176, 178 inc. 1) y 181 de la Constitución Nacional.

En efecto, el citado artículo 111 de la Constitución Nacional determina, en lo que aquí interesa, que:

“...Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales..”

Ante su invocación el Jurado Nacional Electoral, por Resolución N° 732-2000-JNE, dictada el 25 de mayo de 2000, coligió que esa norma conjugada con el art. 323 de la Ley Electoral, determinó que “es necesario establecer que dicho fundamento no se ajusta a ley, toda vez que dicho documento electoral deberá ser elaborado cuando se haya concluido el proceso electoral ya sea en primera vuelta o segunda vuelta, según el caso, como ha acontecido en procesos electorales anteriores”.

“Que de no haberse señalado como fecha de segunda elección para Presidente y Vicepresidente de la República dentro de los treinta días a partir del 29 de abril de 2000 en que se proclamó los resultados de la elección presidencial del 9 de abril del presente año, se estaría violentando lo taxativamente establecido en el artículo 111 de la Constitución Nacional del Perú, así como la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, lo que constituiría una grave infracción constitucional y legal.”

Sin embargo, una lectura más detallada de la Ley Orgánica, permite inferir, que en realidad el Acta General de Proclamación del Jurado Nacional Electoral señalado en los arts. 322 y 323 de la Ley 26859, no prevé el dictado de Actas separadas de Presidente y Congresistas, al punto que al describir las exigencias para la redacción de la referida Acta (sin plural), ubica sucesivamente en el inc. 3 y 4 del art. 323 los datos referidos a ambos poderes.

Ello se evidencia, además de la misma metodología o sistemática del Código, que reglamenta en un solo capítulo la Elección de Presidente, Vicepresidente y Congresistas, Capítulo 2 del Título XII, de Cómputo y Proclamación.

En efecto, el artículo 322, establece que el Jurado Nacional de Elecciones, previo a la proclamación y una vez recibida la comunicación de la ONPE prevista en el art. 320, debe proceder a:

- Calificar todas las Actas Generales de cómputo de los Jurados Electorales Especiales.
- Pronunciarse sobre las observaciones formuladas por sus miembros, candidatos o personeros.

Sobre esto, también puede deducirse el impedimento para realizar exámenes autónomos de los comicios para Presidente y Congreso, toda vez que las Actas a calificar por el JNE son las redactadas por los JEE, conforme al art. 318 del mismo código electoral. Dicho artículo impone, a su vez, en cada circunscripción que el Acta de Cómputo expedido por el respectivo Jurado Electoral Especial, contenga la relación detallada de cada una de las Actas Electorales remitidas por las Mesas de Sufragio, que como se sabe no son elaboradas de manera de distinguir un Acta (instalación, votación, cierre), para las diferentes elecciones. A ello abunda el requisito señalado en el inciso 1), del art. 323, que fija expresamente las condiciones del Acta General de Proclamación.

Un análisis armónico del conjunto normativo habilita una lectura acorde a lo desbrozado, toda vez que ante el particular diseño institucional del poder en el Perú, luego de la reforma constitucional de 1993, los períodos del Presidente y Vicepresidente, coinciden con el período de los congresistas, cuyos fenecimientos son simultáneos, una vez cumplidos los cinco años de gestión, sin renovación parcial del Congreso, que como es sabido asume forma unicameral (arts. 90 y 110 de la CN).

Esta intelección, de ser admitida, indica -contrario a lo resuelto por las instituciones nacionales-, que el Acta de Proclamación es una sola e inescindible, con exigencias taxativamente requeridas por la Ley Orgánica (art. 320 y ss), las que no se habrían cumplido en la Resolución 570-2000-JNE citada, por lo que el acto de convocatoria al 28 de mayo, por ella dispuesta, padecería de una nulidad absoluta.

La MOE/OEA se permitió este análisis jurídico en virtud de la importancia que este tema tuvo para el desarrollo de la segunda vuelta y la gravedad de los acontecimientos que se sucedieron. La MOE/OEA cree tener elementos comprobando que las autoridades electorales tenían otras alternativas jurídicas de flexibilidad en el calendario que habrían contribuido a un mejor desarrollo de esta segunda parte del proceso electoral.

8. La posibilidad frustrada de postergar la fecha de la Segunda Vuelta Electoral

La MOE/OEA, como se consignó más arriba, tuvo conocimiento que en las últimas horas previas a la emisión de su pronunciamiento definitivo respecto a su evaluación del proceso electoral peruano, se propusieron gestiones iniciadas el martes 23 por el Ejecutivo, en torno a la posibilidad de lograr una ampliación del plazo para la celebración de la segunda vuelta, sin violentar el orden constitucional.

Cabe indicar que ya se habían elevado las tensiones a partir de la percepción de que se quiso utilizar en su momento la presencia de delegados de la MOE y de la Defensoría del Pueblo en el primer simulacro de cómputo para la segunda vuelta, como que la mera comparecencia física significara una aprobación. Igualmente cabe recordar que para este momento el candidato de oposición, Alejandro Toledo había hecho declaraciones públicas que crearon mucha confusión en el sentido de que no se consideraba contendiente para la segunda vuelta el día 28, aunque seguía siendo candidato, y exigía una postergación de varias semanas para la votación. De lo contrario, exhortaba a sus simpatizantes y seguidores a boicotear el voto de diversas formas.

Asimismo, debe recordarse la masiva publicidad oficial que sobrevino al simulacro, recordando las penalizaciones a que estarían sujetos los ciudadanos que no cumplieran con su obligación de votar.

El Jurado Nacional de Elecciones, anunció públicamente en la tarde del jueves 25 que desestimaba los recursos de postergación que le fueron planteados y se reiteró en la fecha del 28.

Ante ese conjunto de circunstancias, la situación de una segunda vuelta con un sólo candidato se venía a sumar a los déficits, abusos, irregularidades e incumplimientos acumulados en todo el

proceso. El electorado peruano acudiría a las urnas el domingo 28 a ejercer su derecho de sufragio con un solo candidato, el Presidente Alberto Fujimori.

Se tomó entonces la decisión ya conocida de retirar a los observadores de terreno de la MOE en el interior del país, y reducir la Misión de Observación a un grupo pequeño de registro de acontecimientos públicos en la capital, coordinada por el subjefe de la MOE, mientras el Jefe de la Misión se retiraba del todo. Otras organizaciones tomaron decisiones parecidas de retirarse de la observación. La Unión Europea suspendió la misión que vendría de Europa.

9. Otras consideraciones

Las acciones emprendidas por la MOE/OEA se consolidaron en el más alto nivel a través de la conformación de grupos de trabajo en áreas bien definidas y operativas, tales como lo fueron: el Grupo de Gestión Electoral que abordaría temas vinculados a la logística general del proceso; el Grupo de Capacitación que trabajó en el análisis objetivo de los alcances y cobertura de los procesos de reclutamiento, adiestramiento y capacitación de los electores y de la ciudadanía, revelados por la primera vuelta, como insuficientes y deficientes. Un tercer Grupo de Cómputo, que asesoró a la ONPE en la aplicación de los correctivos a la sistematización de las herramientas y programas para la emisión clara y transparente de los resultados de la consulta popular, proceso ampliamente cuestionado en la primera vuelta y que presentó claras deficiencias.

Paralelamente, la MOE/OEA dio instrucciones precisas a sus observadores distribuidos en todo el territorio nacional, sobre la necesidad de asesorar y verificar el desdoblamiento de las instrucciones y acciones que generan del organismo electoral, ONPE, en el sentido del cumplimiento de los acuerdos que surgieron de las reuniones de coordinación celebradas en Lima entre los organismos involucrados en el proceso: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, los partidos políticos en contienda, la Defensoría del Pueblo y en su carácter de observador, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

En todos los momentos del proceso de observación la MOE/OEA comunicó de manera respetuosa del orden constitucional, a los organismos electorales y a la ciudadanía, a través de notas y boletines públicos, el estado del avance de las actividades tendientes a corregir las marcadas insuficiencias presentes en el diseño, control y ejecución del mismo proceso.

Se buscaba la recuperación de la confianza del pueblo peruano en la gestión de sus autoridades electorales y en los resultados de la contienda por lo que se sugirió la extensión de por lo menos diez días calendario a partir del 28 de mayo. Esta fecha se estimó como razonable para lograr los resultados mínimos previstos en la capacitación y gestión electoral y en la revisión del Programa de Cómputo que para la segunda vuelta había sido sorpresivamente substituído (descartando el que se usó en la primera vuelta y volviendo inútil, por tanto, el trabajo realizado sobre aquél).

Además, la MOE/OEA puso formalmente a disposición de las autoridades electorales peruanas el apoyo técnico de su equipo de observadores, en el sentido de contribuir cualitativamente con el logro exitoso, claro y transparente de su cometido, para que el resultado final fuera la aceptación general del proceso electoral peruano como incuestionable y legítimo.

VI. Balance del acceso a los medios de comunicación

1. Antecedentes

Durante la primera vuelta electoral los medios de comunicación fueron ampliamente cuestionados, por no respetar los principios básicos del periodismo, los cuales son, pluralismo, objetividad e imparcialidad.

Es por esta razón que la MOE/OEA desarrolló un proyecto de medios de comunicación, en base a mediciones propias y a sistematización de información ya existente, que le permitiera contar con los datos necesarios para aproximarse a esta realidad de manera más objetiva y especializada.

En esta ocasión se abordaron los siguientes temas:

- Legislación que regula el acceso a los medios de comunicación de los candidatos a la Presidencia durante el proceso electoral en Perú.
- Análisis comparado con la legislación de otros países de América del Sur.
- Seguimiento de la franja electoral obligatoria en medios estatales y voluntaria en medios privados.
- Pluralismo político en la prensa escrita y en la televisión, y
- Presencia de la propaganda electoral de los candidatos a la Presidencia en los canales de televisión.

En torno a esta información, se elaboraron una serie de recomendaciones y lineamientos de acción con miras a la segunda vuelta electoral, que significaran avances en el camino democrático de ese país y que ayudaran a transparentar este proceso electoral, las que fueron oportunamente trasladadas a las distintas opciones políticas en contienda y a personeros de Gobierno y de los entes electorales encargados de este proceso.

Frente al escenario de la segunda vuelta electoral, si bien se produjeron avances en el tema, éstos no resultaron suficientes, ya que aún cuando se evidenciaron ciertos signos de apertura en los canales de televisión de señal abierta durante las primeras semanas del mes de mayo, a medida que se acercaba la fecha de las elecciones, la inequidad informativa y las campañas de desprestigio en los distintos medios de comunicación volvieron a hacerse evidentes, lo que provocó una fuerte desconfianza en el electorado y una gran insatisfacción ciudadana sobre el comportamiento de los medios y sobre el desarrollo del proceso electoral en general.

2. Problemas, recomendaciones y acciones implementadas en la Segunda Vuelta Electoral

A continuación se presenta un cuadro resumen en relación a los distintos temas abordados por esta Misión de Observación en el escenario de la segunda vuelta electoral, señalando los problemas detectados,

las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA, y las acciones implementadas por los medios de comunicación u otras instituciones. Toda esta información se respalda a partir de los seguimientos realizados por la Misión en torno a los distintos temas, cuyos resultados se desarrollan con mayor profundidad en el estudio “Acceso a los Medios de Comunicación por parte de los Candidatos Presidenciales durante las Elecciones Generales en Perú del año 2000” (Anexo 4).

TEMAS	PROBLEMAS DETECTADOS	RECOMENDACIONES MOE/OEA	ACCIONES IMPLEMENTADAS
MEDIOS ESTATALES	Durante los primeros días del mes de mayo, la ONPE aún no realizaba un pronunciamiento formal respecto a la franja electoral obligatoria en los medios de comunicación estatales, aún cuando según la Ley, debía reanudarse 30 días antes de las elecciones fijadas para el día 28 de mayo. Al no señalarse un escenario distinto para operar frente a una segunda vuelta electoral, deben entenderse las mismas condiciones que existieron durante las elecciones pasadas.	Es por esta razón, que la MOE/OEA formuló un llamado a la ONPE para que contratara a la brevedad dichos espacios, en los medios de comunicación estatales.	El día sábado 6 de mayo, la ONPE sorteó los espacios gratuitos en los medios de propiedad del Estado para la difusión de los planes de Gobierno de los candidatos, por lo que para el día 7 de mayo estos espacios ya se encontraban operantes. En esta ocasión se señaló que, en el caso del canal estatal y la radio Nacional y La Crónica, dichos espacios se transmitirían desde el día 7 al 26 de mayo, consistente en 30 minutos diarios, repartidos en igual proporción entre ambos candidatos. Mientras que en el caso de la prensa escrita, se publicaría el plan de gobierno de cada candidato en el diario El Peruano, por una única vez. El día 22 de mayo para la agrupación Perú Posible, y el día 24 de mayo para la agrupación Perú 2000.

TEMAS	PROBLEMAS DETECTADOS	RECOMENDACIONES MOE/OEA	ACCIONES IMPLEMENTADAS
MEDIOS PRIVADOS	Durante la primera ronda electoral y frente a recomendaciones formuladas por esta Misión de Observación, con el fin de subsanar el acceso poco equitativo de los candidatos, los canales de TV abierta privados establecieron franjas electorales gratuitas tanto para los candidatos presidenciales como a congresistas. Sin embargo, frente al escenario de la segunda vuelta, estos espacios fueron inexistentes.	Con el fin de lograr que esta contienda electoral fuera lo más transparente y equitativa posible, y que los candidatos a la presidencia tuvieran los espacios necesarios para comunicar sus planes de gobierno y mantener a la ciudadanía bien informada, la MOE/OEA formuló un llamado a todos los propietarios de los medios de comunicación para que abrieran nuevamente estos espacios.	Cabe señalar sin embargo, que ésta fue una recomendación que en el escenario de la segunda vuelta electoral, no fue acogida por los medios de comunicación privados.
PUBLICIDAD ELECTORAL	Frente a la primera vuelta electoral, este fue un tema ampliamente debatido, ya que se formularon una serie de denuncias sobre irregularidades en la contratación de espacios de propaganda electoral en los distintos medios de comunicación. Durante la segunda vuelta electoral, estos espacios comenzaron a ser contratados desde el día 24 de abril. Sin embargo, durante los primeros días del mes de mayo los medios de comunicación, aún no formulaban un pronunciamiento formal respecto a este tema.	La Misión de Observación, formuló un llamado a los distintos medios de comunicación, para que publicaran de manera oficial los costos tarifarios de dichos espacios y los canales para su contratación, con el fin de terminar con el ambiente de desconfianza que existió sobre este tema.	El día 6 de mayo, en un comunicado oficial, la Asociación de Radio y Televisión, señaló que dichos espacios se encontraban abiertos para ser contratados por los distintos candidatos; sin embargo, no se pronunció respecto a sus costos tarifarios.

TEMAS	PROBLEMAS DETECTADOS	RECOMENDACIONES MOE/OEA	ACCIONES IMPLEMENTADAS
PUBLICIDAD ESTATAL	Aún cuando en la ley no existe un pronunciamiento formal respecto a la suspensión de la publicidad estatal frente a un proceso eleccionario, en el escenario de la primera vuelta electoral, se evaluó la pertinencia de suspender dichos espacios mientras durara la campaña electoral, ya que existía la sensación de que dichos espacios estaban siendo utilizados con fines proselitistas por parte del candidato oficialista. Sin embargo, durante los primeros días del mes de mayo, el Gobierno aún no emitía un pronunciamiento formal con respecto al tema, encontrándose operante la publicidad estatal en los distintos medios de comunicación.	Frente a este escenario, la MOE/OEA formuló un llamado para que cesara dicha publicidad hasta después de las elecciones.	El día 6 de mayo, en un comunicado oficial, la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno, se comprometió a retirar toda la difusión del Estado en los medios de comunicación mientras durara el proceso electoral, salvo en materias tales como las relativas a adquisiciones, compras y anuncios sobre plazos perentorios.

PLURALISMO POLÍTICO EN LOS MEDIOS	Uno de los temas más ampliamente debatidos durante la primera y la segunda vuelta electoral, fue la falta de un acceso equitativo y objetivo de los candidatos a la Presidencia a los medios de comunicación.	Respecto a esta situación, la MOE/OEA realizó un llamado a los distintos medios de comunicación, para que presentaran una cobertura pluralista de los candidatos a la Presidencia y para que cesaran de inmediato las campañas de desprestigio, acogiendo a los principios básicos del periodismo, los cuales son, imparcialidad y objetividad.	En el escenario de la segunda vuelta electoral, si bien se evidenciaron ciertos signos de apertura respecto al acceso que daban los distintos medios a los candidatos a la Presidencia, éstos no resultaron suficientes, ya que no se logró un tratamiento pluralista de ambos candidatos. Asimismo, continuaron las campañas de desprestigio, quedando en evidencia el escenario polarizado en que se desarrollaron dichos medios, en donde en su gran mayoría se encontraban claramente editoriales en contra o a favor de uno u otro candidato, según el tipo de orientación de cada uno de éstos.
DEBATE TELEVISIVO	Frente al escenario de la segunda vuelta electoral, los partidos políticos en contienda iniciaron un diálogo con el fin de definir las condiciones en que se podría realizar un debate entre ambos candidatos a la Presidencia. En esta ocasión los canales de televisión manifestaron su voluntad de transmitir por televisión, en cadena nacional, dicho debate. Cabe señalar que el día jueves 4 de mayo, se puso fin al diálogo entre dichos partidos.	Ante la posibilidad de que se realizara dicho debate, la MOE/OEA, en un comunicado oficial, señaló que consideraba muy beneficioso que las conversaciones entre dichas entidades se retomaran en un tiempo oportuno, de manera que se llegaran a acuerdos significativos sobre tan esperado encuentro entre los candidatos por parte de la ciudadanía, ya que esto favorecía un voto informado y daba mayor transparencia a esta contienda electoral.	Cabe señalar sin embargo, que aún cuando los contendientes políticos en su momento retomaron el diálogo y delinearon posibles fechas tentativas para la realización de dicho encuentro, éste quedó sin efecto.

3. Balance

Al observar este proceso electoral en su conjunto, poniendo especial atención a las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA y las acciones implementadas en los medios de comunicación, es posible constatar que el escenario no fue el más idóneo para dar transparencia al proceso. Si bien algunos temas fueron solucionándose a medida que avanzaban las elecciones, el tiempo en que estas soluciones se desarrollaron no resultó oportuno, quedando la sensación en la opinión pública de que los candidatos a la presidencia no tuvieron un acceso equitativo a los medios de comunicación, tal como quedó enunciado en las encuestas de opinión desarrolladas por la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social. Varios otros temas no llegaron a realizarse, como es el caso del tan esperado debate televisivo y del pluralismo presente en los medios de comunicación.

La anterior situación deja en evidencia la necesidad de que en el Perú exista una reglamentación más clara respecto al papel y a las obligaciones que deben cumplir los medios de comunicación frente al escenario de un proceso electoral, así como también de instancias formales que supervisan el cumplimiento de dichos acuerdos, contando, como en el caso de esta Misión de Observación, con mecanismos de medición propios, que permitan hacer un seguimiento informado y objetivo del proceso electoral en su conjunto.

Frente a la necesidad de definir con mayor claridad un límite en el campo de las atribuciones, responsabilidades y condiciones que determinan el tipo de relación entre los emisores y los medios de comunicación en la transmisión de contenidos que tienen que ver con política, en especial en el caso de la televisión, podría ser beneficioso contar con una asociación que dicte normas claras y fijas al respecto, y que se preocupe de velar por su correcto funcionamiento, a fin de evitar interferencias desde el punto de vista político y otorgar igualdad de oportunidades.

De este modo, este organismo debiera actuar como un ente autónomo e independiente del Gobierno y de los partidos políticos en general, incorporando instancias claras de reunión con los distintos medios de comunicación y partidos políticos, para lograr acuerdos satisfactorios que contribuyan a la transparencia de este tipo de procesos. En un panorama ideal sería conveniente que dichos acuerdos fueran formulados a través de proyectos de ley, sin embargo, de no ser posible, podrían ser abordados a través de una resolución administrativa del Gobierno y/o acuerdos voluntarios entre los distintos actores involucrados.

Entre los puntos que sería conveniente abordar, esta Misión de Observación recomienda:

1. Franja electoral obligatoria y gratuita

En todos los medios de comunicación, tanto públicos como privados, desde 30 días antes de las elecciones, sería oportuno proveer un funcionamiento parejo de esta franja en cuanto a formato y horario, no quedando al criterio libre de cada medio, a manera de evitar diferencias en el tipo de cobertura y permitiendo un tratamiento lo más transparente e igualitario posible. Esto permitiría además que la teleaudiencia pueda reconocer una propuesta más formal.

En cuanto al formato, se propone no restringir este espacio a formatos tipo discursos y grabados solo en las estaciones televisivas, sino que deben dar la posibilidad de que los candidatos ocupen este espacio con videos de producción propia, en donde se puedan emplear formatos de mayor atractivo para las audiencias

En cuanto al horario, se propone que todos los canales se rijan con los mismos horarios de exhibición, divididos en dos tandas de 15 minutos, que abarquen distintos públicos: en horas de alta audiencia (“prime time”) y mediodía, evitando de este modo, que las franjas aparezcan en horarios de baja audiencia o que sean de tan larga duración.

2. *Publicidad electoral en los medios estatales y privados.*

Se sugiere la conveniencia de que los distintos medios de comunicación establezcan con claridad y transparencia sus costos tarifarios para la transmisión de la publicidad electoral, los horarios de exhibición y restricciones de estos espacios. De este modo, sería conveniente fijar con anterioridad las vías en que los medios informaran públicamente al respecto.

3. *Publicidad estatal*

Se recomienda la suspensión de la propaganda estatal mientras dure la campaña electoral, con el fin de evitar que dicha propaganda se entienda con un fin proselitista a favor a una candidatura.

4. *Pluralismo político en los medios de comunicación*

Sería conveniente establecer ciertos criterios básicos que permitan que los medios de comunicación mantengan una línea editorial pluralista, transparente e igualitaria, sin favorecer a un candidato sobre otro. Es importante que durante los períodos de campaña, los medios informativos cuenten con espacios dedicados a las elecciones, con los criterios operativos básicos de acuerdo a la línea de cada canal, pero respetando una igualdad en la cobertura de los candidatos en sus respectivas campañas, dedicando iguales tiempos de exhibición y objetividad en el tratamiento de la información, evitando las campañas de hostigamiento y desprestigio.

5. *Apertura de otros espacios informativos*

Con un menor nivel de prioridad, sería interesante además que los distintos medios evaluaran la posibilidad de abrir otros espacios informativos frente a procesos electorales de esta envergadura, donde son dos los tipos de contenido:

- por una parte los dedicados a que los electores se informen de las propuestas de gobierno de cada candidato, y
- por otra parte, aquellos orientados a generar en los electores mayor conciencia cívica y un mayor grado de capacitación acerca del proceso electoral.

Frente al primer tipo de contenido, y particularmente en los medios televisivos, una posibilidad es implementar esquemas de debate, en donde se dé la oportunidad a los candidatos para que transmitan sus puntos de vista y discutan con sus competidores.

Por otra parte, frente al segundo tipo de contenido, nuevamente para la teleaudiencia, sería interesante incluir micro espacios de corta duración, financiados tanto en su producción como transmisión por el Estado a través de la ONPE. Estos deberían consistir en piezas audiovisuales de gran atractivo y simpleza, que se transmitan en distintas tandas a lo largo del día y en todos los canales. Estos espacios debieran realzar la importancia que tiene el que los ciudadanos mediante un voto informado decidan el destino del país, cómo se emite un voto válido, cómo pueden informarse de la mesa en que deben votar (señalando que ésta puede sufrir

modificaciones de una elección a otra), cuáles son sus obligaciones y responsabilidades como votantes, etc. Así también podrían incluirse cápsulas de capacitación a los miembros de las mesas.

VII. Denuncias Electorales

1. Recepción y tratamiento

La MOE recibió directamente varias quejas y denuncias provenientes de agrupaciones políticas, personas particulares, organizaciones sociales, así como copia de algunas elevadas ante diferentes autoridades.

Los temas principales de la quejas y denuncias se pueden clasificar así:

- Falta de imparcialidad en la cobertura periodística del proceso electoral y acceso a los medios por parte de los candidatos de oposición.
- Presunta falsificación de firmas en la inscripción del grupo Perú 2000.
- Presiones del Gobierno a la oposición a través de algunas de sus entidades como los cuerpos de inteligencia del Estado y la SUNAT.
- Utilización de recursos estatales en la campaña del candidato Presidente (programa de subsidios, el Vaso de Leche, comedores populares, Programa Nacional de Ayuda Alimentaria -PRONAA-, etc.) y exigencia de suspensión de inauguraciones de obras por parte del mismo.
- Inseguridad en el traslado de las actas de mesa a los centros de acopio y procesamiento de datos, especialmente en zonas retiradas.
- Deficiencia y manipulación en la capacitación de votantes y miembros de mesas de votación.

La MOE recibió las quejas y denuncias, analizando con especial cuidado los hechos y pretensiones de las mismas para darles el trámite correspondiente ante las autoridades competentes, cuando procedía.

Las denuncias se canalizaron principalmente, en forma directa a la Misión, en sus oficinas principales en Lima y a través de las trece sedes establecidas en el territorio nacional. Dichas denuncias llegaron a la Misión de diferentes maneras, a saber:

- Denuncias escritas enviadas a las sedes de la MOE.
- Narradas verbalmente en las sedes de la MOE.
- Telefónicas, a la MOE.
- Copia de denuncias elevadas ante diferentes organismos del Estado.
- Recibidas directamente por los observadores en los sitios de observación.

Las denuncias escritas se hicieron llegar directamente a la sede de la MOE en Lima y algunas a las sedes regionales, donde los denunciantes describían los hechos en los que basan sus

pretensiones, solicitando a la MOE su intervención, o simplemente la enteraban de situaciones que consideraban irregulares.

En cuanto a las denuncias verbales, fueron recogidas en nuestras sedes, donde se presentaban los quejosos narrando sus inquietudes, para lo cual la persona encargada de recibirlas tomaba nota de las mismas, solicitando alguna prueba concreta para darle mayor sustento a la queja.

Se recibieron varias denuncias telefónicamente. Estas se plasmaron en un formato y se les solicitó a los denunciantes que si era posible se acercaran a las oficinas de la MOE aportando pruebas a su denuncia para dar más solidez a la misma.

Asimismo, en algunos casos se hizo llegar a la Misión, copia de denuncias presentadas ante autoridades nacionales, con el fin de enterar a la MOE, y en pocas ocasiones se le solicitó que coadyuvara la misma.

El día de las elecciones, los observadores recibieron denuncias en los sitios asignados para la observación, recogiendo los hechos en un formato especialmente diseñado para la ocasión cuyo modelo se adjunta a este informe. (Anexo 6)

En varias ocasiones se acercaron a la Misión empleados públicos quienes hicieron conocer algunas irregularidades detectadas en el ejercicio de sus cargos, solicitando que su identidad se mantuviera en reserva por temor a represalias de sus superiores. Estas versiones fueron recogidas por escrito, obviamente respetando la solicitud de anonimato.

En la mayoría de los casos, no se aportaron pruebas que permitieran verificar la certeza de los hechos denunciados, pues como se consignó al inicio de este informe, el ambiente general era de desconfianza y de temor. Adicionalmente, la MOE considera que en muchos casos las quejas y denuncias se utilizaron como recurso político de los diferentes movimientos participantes en la contienda electoral.

La MOE procuró contestar todas las denuncias a sus denunciantes informándoles lo hecho al respecto, o a dónde se debían dirigir; igualmente, se dio traslado de las mismas a los órganos competentes, pues la MOE carece de jurisdicción para resolver lo solicitado por los quejosos, limitándose a hacer un seguimiento de las mismas.

En el Anexo 6 se incluye un cuadro de las denuncias recibidas por la MOE durante el proceso electoral.

Durante la segunda etapa de elecciones las fuerzas políticas y sociales continuaron polarizadas y la imparcialidad de las autoridades electorales seguían cuestionadas por diferentes sectores de la sociedad, posiciones que a medida que se acercaba el día de la votación tomaban más fuerza.

Debido al carácter de la MOE/OEA, personas naturales y jurídicas continuaron acudiendo a ella para elevar toda suerte de denuncias y quejas, aduciendo su naturaleza de Misión internacional e independiente, o indicando la “seriedad, imparcialidad y posicionamiento” de la misma.

La Misión de Observación Electoral continuó recibiendo y clasificando las denuncias para determinar su importancia. En los casos necesarios se solicitó a los denunciantes un mayor sustento probatorio para trasladar las denuncias a la autoridad competente brindándole elementos de juicio que permitieran facilitar su labor.

La forma de recepción de las quejas y denuncias fue la misma que en la primera vuelta, es decir en forma directa por la Misión, en sus oficinas principales en Lima y a través de las sedes establecidas en el territorio nacional.

Adicionalmente, se solicitó a los coordinadores de las diferentes sedes regionales que una vez instalados, solicitaran en los Jurados Electorales Especiales información sobre las denuncias presentadas ante esos organismos, con el fin de obtener un panorama completo del tema.

Asimismo, se solicitó a las autoridades, a quienes se les remitieron las diferentes denuncias, que informaran a la MOE/OEA el trámite dado a las mismas y el estado en que se encontraban. Se recibió respuesta escrita de algunas de ellas, lo que se notificó a los denunciantes.

2. Principales denuncias

Las denuncias y quejas recibidas por la Misión de Observación Electoral podrían clasificarse en los siguientes temas, que la MOE considera fueron los más trascendentales dentro del proceso electoral:

2.1. Presunta falsificación de firmas en la inscripción del movimiento político “Frente Perú 2000”, que apoyó la candidatura del Presidente Fujimori

Esta irregularidad fue denunciada por el diario “El Comercio” el pasado 29 de febrero de 2000, involucrando personas vinculadas políticamente al Gobierno. Según la denuncia, se habrían falsificado cerca de un millón de firmas de ciudadanos como supuestos adherentes a la agrupación política aludida, al momento de su inscripción.

Por ser una de las cuatro agrupaciones políticas que apoyaban originalmente la candidatura del Presidente Fujimori, en la modalidad de una alianza, sectores de la oposición cuestionaron de inmediato la validez misma de la candidatura, de comprobarse la veracidad de los hechos denunciados. De allí que se insistiera en la solución pronta del caso.

Por tratarse de un tema penal, el Ministerio Público intervino de oficio, y tomó la investigación de forma inmediata, a través de la Fiscal *ad hoc* Mirtha Trabucco, quien secuestró expeditamente los listados de adherentes del movimiento independiente Perú 2000, tanto en papel como en medio magnético, sin dejar copias en la ONPE. Comisionó a la Policía para que realizara algunas investigaciones relacionadas con el caso, para que en el término de treinta días rindiera un informe.

La polémica pública en torno a esta denuncia se estaba apenas iniciando en los medios de comunicación, cuando comenzó el trabajo de campo de la MOE/OEA en Lima (2 de marzo), y se le pidió insistentemente opinión a la MOE sobre el tema. La MOE acompañó en declaraciones a la prensa la opinión del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones en el sentido que el caso se

resolviera por la justicia en un plazo de 10 días y no de 30. Se refirió por escrito al tema desde su primer boletín (10 de marzo), en los siguientes términos:

“La MOE ve con preocupación que aunque el tratamiento judicial del tema ha observado el camino jurídico prescrito en la legislación peruana vigente al entregar la responsabilidad al Ministerio Público, las señales políticas que se proyectan en su manejo, no ofrecen los signos claros de voluntad de esclarecimiento pronto y oportuno del caso. (MOE/Bol. N° 1, p.3)”

Ante un tema tan delicado y sensible, la MOE, en sus boletines informativos manifestó en su momento que resultaba fundamental para restablecer la credibilidad ciudadana en los organismos electorales y en el proceso mismo, aportar soluciones, antes de la celebración de los comicios de la segunda vuelta, entre otros casos, en la investigación sobre la denuncia de la presunta inscripción fraudulenta del grupo político aludido, tanto en lo que refiere al campo penal como administrativo.

El plazo original de 30 días fijado por el Ministerio Público, fue prorrogado en dos ocasiones, por treinta días más cada vez, sin que hasta la fecha se conozca el resultado del mismo.

La opinión nacional afirma que se debería exhibir públicamente esta lista de adherentes para que la ciudadanía en general ejerza el necesario control y verificación de la probable inclusión de sus nombres y firmas para hacer un verdadero cotejo.

Se han tomado declaraciones e indagatorias a varias personas incluidos los denunciantes. Al momento de concluir la redacción de este informe, los presuntos implicados aún no habían sido llamados a rendir declaración alguna.

El martes 16 de mayo, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones manifestó que antes de la segunda vuelta esperaba tener el resultado de la investigación administrativa sobre este tema, lo que no sucedió.

Aún después de haberse realizado la elección de segunda vuelta no se había logrado esclarecer este tema. Más bien se conocieron acciones judiciales en contra de los denunciantes.

2.2. Utilización de recursos del Estado y de la función pública con fines proselitistas

Este fue uno de los temas más denunciados a lo largo de la campaña electoral, en razón de la candidatura a reelección del Presidente de la República. Estas denuncias fueron hechas a través de los medios de comunicación, y directamente por ciudadanos, entidades cívicas, ONGs, en algunos casos por funcionarios del Estado y por los observadores de la MOE, quienes constataron tal situación a lo largo y ancho del país llegando en ocasiones a obtener registros fotográficos de esta irregularidad.

Se denunció que funcionarios del Estado aprovechaban diferentes programas sociales impulsados por el Gobierno para coaccionar a los beneficiados a que asistieran a mítines y reuniones en favor de determinado candidato, en la mayoría de los casos del candidato- presidente, con la amenaza de recortarles los beneficios. La actuación de funcionarios del PRONAA fue uno de los casos específicos señalados. Según las denuncias, dichos funcionarios entregaban alimentos a la población y a la vez repartían propaganda alusiva a la Alianza Electoral Perú 2000.

Se pudo observar que en algunas regiones se trasladaron manifestantes de mítines políticos en automóviles y camiones de la municipalidad. En ocasiones les quitaban las placas, lo que hacía más discreta la movilización.

Entre diciembre del año pasado y enero del presente aparecieron letreros de Perú 2000 en una zona militar de la Panamericana Sur. Igualmente soldados de la División Infantería 31 de Huancayo levantaron y desarmaron el estrado del mitin de Perú 2000 en la Ciudad de Huananmarca.

Se estableció que un grupo de mujeres de los comedores populares y de los programas de “Vaso de Leche”, recibieron enseres, cocinas y ollas en San Juan de Lurigancho en retribución a su apoyo a la candidatura del Presidente Fujimori. Las dádivas se entregaron a cambio de boletas que se repartían entre los asistentes a los mítines de Perú 2000.

Dirigentes de los comedores populares de Chorrillos, San Martín de Porres y el Callao denunciaron a fines de febrero que esos centros de asistencia alimentaria se habían convertido en una especie de casa política de Perú 2000. En estas sedes, se entregaban consignas e instrucciones a los clubes de madres para reclutar personeros, así como para realizar proselitismo político a favor del jefe del PRONAA.

Otro caso relacionado con este tema fue el relativo al manejo dado a la contratación de coordinadores para las elecciones en segunda vuelta en la ODPE de Trujillo, en que según los denunciantes, el jefe de la ODPE no tuvo en cuenta el concurso de méritos sino que hizo estos nombramientos con fines proselitistas. La Misión a través de sus observadores en la zona puso en conocimiento del Jurado Especial Electoral la denuncia, sin que hasta la fecha se haya tenido respuesta alguna.

La mayoría de estas denuncias fueron desestimadas y en los casos en que se abrió investigación, éstas no arrojaron ningún resultado, antes de la votación de segunda vuelta.

De acuerdo al Informe de Supervisión Electoral N° 4 emitido por la Defensoría del Pueblo en marzo del 2000 (Anexo 14), dicha institución ha debido intervenir en diversos casos de uso de recursos públicos y de la función pública con fines electorales proselitistas, tanto en Lima como en el interior del país.

El mencionado informe da cuenta de las siguientes situaciones: “5.1. Uso de vehículos oficiales, del avión presidencial y de la televisión estatal” en Cuzco, Cajamarca, Lima y Ayacucho; “5.2. Distribución de propaganda política con ocasión de la difusión de obras públicas” en el distrito de La Molina en Lima; “5.3. Uso de promotores para recolectar firmas” en Huancavelica; “5.4. Subsistencia de letreros en locales públicos y retiro de afiches de agrupaciones políticas” en Ayacucho; “Exhortaciones del prefecto a favor de la reelección presidencial” en Trujillo; “5.6. Proselitismo político de alcaldes” en Lima, Maynas, Huancabamba y Trujillo; “5.7. Distribución de propaganda política por servidores públicos” en Piura y Huaráz; “5.8. Proselitismo de funcionarios públicos, congresistas y ministros” en Ayacucho, Callao y Lima; y “5.9. Cuestionamientos al candidato a la Presidencia de Perú 2000” en Lima y Arequipa.

2.3. Medios de Comunicación

La Misión recibió una serie de quejas y denuncias relativas a los medios de comunicación.

En el caso de los diarios populares, se denunció que éstos llevaban una fuerte “guerra sucia” contra la oposición, dedicándose a través de sus titulares a desprestigiar a los candidatos contrarios al candidato Presidente.

También se denunció que en los canales de señal abierta, no se dio espacio a los candidatos de oposición y las tarifas para publicidad fueron elevadas. En el canal estatal se transmitieron los mítines del candidato Presidente, y los del candidato de oposición apenas se mencionaban.

La MOE, en sus pronunciamientos, boletines y reuniones invitó a los medios de comunicación, en especial a los canales de televisión de señal abierta, a intensificar sus esfuerzos de apertura que permitieran a la ciudadanía gozar de su derecho inaplazable de conocer a fondo las propuestas de gobierno de los candidatos.

2.4. Hostigamiento a opositores

Se recibieron denuncias y quejas relacionadas con el hostigamiento a opositores de la candidatura oficialista por medio de entes gubernamentales. En particular, se señaló la actuación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT - que practicaba visitas fiscales en las que se revisaba la contabilidad y pago de impuestos de estos individuos, las cuales según los denunciantes eran selectivas.

La MOE en varias oportunidades solicitó información a la SUNAT sobre los casos denunciados, a lo cual contestaron que era una de las funciones que la Ley otorgaba a esa entidad y explicaban el procedimiento seguido en cada caso.

En múltiples ocasiones se ha denunciado la infiltración de los organismos de seguridad del Estado en manifestaciones de oposición, verificando la identidad de los asistentes. Igualmente se acusa a estos organismos de hostigar a periodistas de oposición llegando incluso a la tortura.

Un caso al cual se refirió la MOE en su boletín informativo número 5, de abril 5 del presente año, es el relacionado con el cierre del diario Liberación, que a pesar de provenir de una acción civil, fue considerado por los afectados como un hostigamiento a esta empresa, derivada de su posición antigubernista y como una violación de su derecho fundamental a la libertad de expresión y libertad al trabajo. En el mencionado boletín, la Misión manifestó que veía con preocupación el cierre de un medio de comunicación, precisamente cuando estaba por concluir la campaña electoral, aunque se tratara de la consecuencia de una acción civil destinada a resolver un conflicto de intereses privados.

Hasta la fecha, no se ha llevado a cabo la diligencia judicial y el diario continúa circulando.

Otro caso que vale la pena destacar por su connotación nacional es el relacionado con el despojo de la cadena televisiva Red Global y Radio 1160 a su propietario Genaro Delgado Parker, lo que fue realizado, según el afectado, mediante maniobras accionarias y temerarias, en razón a la posición independiente y de oposición al gobierno de estos medios de comunicación.

Este caso fue conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme al artículo 63(2) de la Convención

Americana de Derechos Humanos, que adopte las medidas provisionales a favor de los afectados, a saber: "...1) Que dicten todas las medidas necesarias para reponer al Sr. Genaro Delgado Parker y a sus representantes la administración del canal de televisión Red Global (Empresa Radiodifusora 1160 S.A.), 2) Que se dicten todas las medidas necesarias para reponer la Radiodifusora Marconi S.A. - Radio 1160 los transmisores y demás equipos necesarios para que la mencionada estación de radio pueda reiniciar de inmediato sus actividades regulares de radiodifusión, y 3) Informar a la Honorable Corte en un plazo breve acerca de las medidas concretas y efectivas adoptadas y, subsecuentemente, informar a la Honorable Corte cada dos meses sobre el estado de las medidas provisionales”.

La Misión en varias oportunidades se reunió con directivos de estos medios de comunicación y en su boletín informativo No. 3 manifestó que respaldaba la solicitud de adopción de medidas cautelares expedida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a favor del señor Genaro Delgado Parker, por lo que veía con preocupación el agotamiento del plazo conferido al Gobierno del Perú para informar a la CIDH respecto de la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Igualmente agregó, que confiaba en que las autoridades del país dieran cabal cumplimiento a lo solicitado por esa comisión, restituyendo al señor Delgado Parker la administración del canal de televisión Red Global y reponiendo los equipos necesarios para que la Radio 1160 pudiera reiniciar de inmediato sus labores.

Hasta la fecha el Gobierno Peruano no ha dado cumplimiento a las medidas solicitadas por la CIDH.

2.5. Irregularidades en la ODPE de Chachapoyas

El día 9 de abril se presentó en las oficinas de la MOE la Dra. Jenny Vargas, ex jefe de la ODPE de Chachapoyas denunciando una serie de irregularidades detectadas en su oficina, relacionadas con la distribución del material electoral. La Dra. Vargas explicó que en un momento, puso dicha situación en conocimiento de sus superiores inmediatos en la ONPE en Lima, y como respuesta recibió una serie de visitas y auditorías cuestionando su labor, hasta el punto en que se vio precisada a renunciar al cargo. La MOE remitió la denuncia al Jurado Nacional de Elecciones, y solicitó en su boletín No. 10 que la entidad competente informara sobre los avances de esa investigación, solicitud que hasta la fecha no fue atendida.

2.6. Disminución de votos para congreso en la lista del Movimiento Independiente Somos Perú

El pasado 16 de abril, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, organismo encargado entre otras funciones, "... de obtener los resultados de los procesos a su cargo y remitirlos a los Jurados Electorales Especiales...", emitió un comunicado oficial en el cual se daba a conocer el avance del conteo de votación presidencial y al congreso al 99.972 % sobre un total de 88.787 mesas de sufragio, en el que la lista de candidatos al congreso por la agrupación "Movimiento Independiente Somos Perú", registraba un total de 725.452 votos, cifra con la que obtenía nueve curules. Asimismo, se estableció que adicionalmente existían 4.000 sufragios impugnados, pertenecientes a la misma agrupación. Posteriormente, el 4 de mayo, la misma Oficina Nacional de Procesos Electorales informó que el escrutinio de votos para congreso estaba consolidado al 99.99%, informe en el que el "Movimiento Independiente Somos Perú", inexplicablemente aparecía con un total de 715.348 votos, cifra que le otorgaba ocho curules. Ante este informe, el personero legal de tal agrupación elevó la

denuncia ante el Jurado Nacional Electoral enviando copia a esta Misión, por lo que se solicitó información sobre el caso a la ONPE y al JNE . Hasta la fecha no se ha obtenido ninguna respuesta sobre el tema.

2.7. Caso de alteración de la votación por parte de digitadores

El diario El Comercio y las fuerzas vivas de la sociedad denunciaron que seis digitadores fueron sorprendidos alterando la votación preferencial a favor de dos candidatos al Congreso. El Presidente del Jurado Nacional de Elecciones manifestó que había recibido la información de la ONPE y que inmediatamente denunciaría este hecho ante el Ministerio Público.

La Misión de Observación Electoral en su boletín informativo No. 11 manifestó que resultaba fundamental para que el proceso electoral que estaba en curso tuviera credibilidad por parte de la ciudadanía, que antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, las autoridades competentes deberían entregar resultados contundentes sobre algunos temas concretos, entre ellos el que nos ocupa.

3. Denuncias recogidas por los observadores de la MOE/OEA el día de las elecciones (Abril 9/00)

La siguiente es una clasificación de las denuncias recibidas por los observadores de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en el Perú el día 9 de abril, resumidas por temas:

- Impedimento del acceso a los personeros en los locales de votación.
- Cédulas marcadas.
- Cédulas mutiladas o defectuosas.
- Cierre de mesas de votación antes de la hora señalada.
- Ciudadanos que votaron sin figurar aptos o estando cancelados en el padrón electoral.
- Demora en la entrega del material electoral a los miembros de mesa.
- Documento nacional de identificación cancelados.
- Errores de los coordinadores de la ONPE y miembros de mesa por falta de capacitación.
- Falta de información en los locales de votación para orientar a los electores.
- Inasistencia y/o impuntualidad de miembros de mesa.

- Inclusión de fallecidos o inhabilitados en el padrón electoral.
- Inconsistencias en el padrón electoral.
- Inconsistencias en la acreditación de personeros.
- Intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en actividades electorales que van más allá de sus funciones.
- Material electoral incompleto.
- Mesas que no se instalaron.
- Propaganda política en locales de votación.
- Similitud entre el refrigerio dado por la ONPE a los miembros de mesa y el entregado por el movimiento Perú 2000 a sus personeros.
- Suplantación de identidad.

Para mayor ilustración se incluye en el Anexo 6, un cuadro en el que se sintetizan las denuncias presentadas directamente a esta Misión de Observación Electoral.

VIII. Balance y Recomendaciones

1. Visión de conjunto

Después de casi tres meses de trabajo continuado en el Perú, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), emitió su balance final de estas elecciones generales, señalando que, “de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado como libre y justo” (Boletín No. 12). En efecto, la MOE/OEA, desde su observación, no pudo identificar y comprobar cambios sustantivos que permitieran remontar y superar los problemas registrados en la primera vuelta electoral, debidamente consignados en sucesivos boletines de la Misión. Por lo tanto, el balance general de la MOE acerca de las elecciones estuvo basado en la persistencia de un cuadro de insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades que condujo a considerar el proceso electoral en su conjunto como irregular, aplicando una de las categorías que para la calificación de las elecciones contempla el “Manual para la Organización de Misiones de Observación Electoral”, emitido por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

En efecto, la MOE/OEA pudo constatar desde un principio que se trató de un proceso electoral que enfrentó, y enfrenta, una severa crisis de credibilidad. Las peculiaridades, problemas y anomalías observados, señalados tanto interna como internacionalmente por diversas instituciones y la decisión, por parte de la MOE/OEA, de contribuir de manera constructiva al proceso, hicieron necesario asumir una modalidad de observación activa que fuera formulando públicamente apreciaciones sucesivas sobre los resultados de su agenda de observación.

En ejercicio de su mandato, la MOE/OEA siempre desarrolló una agenda de observación electoral activa y con ella un acompañamiento propositivo y permanente de los resultados de su observación, formulando sugerencias y acciones facilitadoras que permitieran mejorar algunos aspectos fundamentales del proceso electoral que acusaban deficiencias, problemas o irregularidades, colaborando así a que el pueblo peruano pudiera decidir libremente sobre su destino en estas elecciones.

A pesar de la persistencia de estos problemas e irregularidades, la MOE/OEA intentó en todo momento de mantener una cautela que contribuyera a preservar la viabilidad del sufragio, deseado por la ciudadanía y buscado por las candidaturas postuladas y por sus fuerzas políticas. Igualmente evitó, mientras le fue posible, emitir un juicio anticipado sobre los comicios, en espera de los pasos que faltaban por consolidarse, como fue por ejemplo la postergación de la segunda vuelta de la elección presidencial, posibilidad que fue seriamente considerada por todos los sectores políticos. De concretarse esta postergación, hubiera cooperado decisivamente a darle un umbral mínimo de credibilidad a estos comicios, contribuyendo a rescatar la confianza ciudadana en ellos y evitándole al pueblo peruano un sentimiento de fatalidad que parecía haberse asentado sobre gran parte del electorado, que expresaba la percepción generalizada de un inevitable fraude en relación con los resultados, cualquiera que estos fueran.

Desafortunadamente, ciertas garantías cuyo establecimiento la MOE/OEA procuró motivar entre las instituciones del Sistema Electoral Peruano, fueron desatendidas y minimizadas por éste.

A pesar de lo anterior, la MOE/OEA fue plenamente consciente desde el inicio de sus actividades, que correspondía al Jurado Nacional de Elecciones la fiscalización de la legalidad del proceso electoral y fue por eso que sus actividades se refirieron a hechos y procedimientos diseñados para efectuar un seguimiento minucioso de cada una de las etapas de un proceso electoral. Su objetivo principal fue el de verificar que el proceso observado cumpliera con ciertas normas y estándares de legitimidad y transparencia. Consciente de este mandato la MOE/OEA entendió que su actividad no sustituía a ninguno de los actores del proceso electoral y que la única instancia habilitada para calificar el proceso en cuanto a su legalidad es el Jurado Nacional de Elecciones. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad final por el desarrollo del proceso electoral, recae en las instituciones, los partidos y grupos políticos en contienda.

2. Problemas detectados y tareas realizadas

Como parte de sus tareas de observación y seguimiento de aquellos temas directamente vinculados al proceso electoral, y en el marco encontrado de polarización y pérdida de confianza en el proceso y en las instituciones responsables, la MOE emprendió la detección de temas centrales en los que podrían realizarse algunos cambios o transformaciones emblemáticas que pudieran contribuir a devolver confianza al votante.

La MOE identificó dos grandes ámbitos de temas que condicionaron negativamente el proceso electoral: un primer ámbito histórico de ocho años, en el que no parecía realista esperar modificación alguna en el corto plazo. Otro ámbito de temas inmediatos relativos a este proceso electoral, en los que el gobierno y los organismos electorales sí podían producir señales concretas de rectificación para recuperar la grave pérdida de confianza ciudadana en los comicios.

1. Sobre lo primero, la MOE registró temas legislativos e institucionales modificados durante los últimos ocho años, que estuvieron fuertemente cuestionados por la oposición, y que se podrían agrupar en dos grandes problemas de legitimidad y credibilidad del proceso:
 - A. La candidatura del Presidente Fujimori para un tercer período y las modificaciones legislativas e institucionales llevadas a cabo durante esos ocho años que permitieron dicha candidatura, incluyendo la inhabilitación del Tribunal Constitucional por el Congreso.
 - B. El presunto control del Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, en particular la intervención del Poder Judicial, del Ministerio Público y los consecuentes procesos de nombramiento de judicaturas y de funcionarios en los entes electorales, comprometiendo la independencia del sistema de Justicia y del sistema Electoral.
2. Sobre lo segundo, la MOE/OEA concentró su atención en temas inmediatos y centrales para esta campaña política y la preparación de estos comicios, en los que los entes gubernamentales y electorales responsables estaban en capacidad de producir elementos de rectificación. Estos temas fueron reiterados en los boletines de la MOE/OEA y se centraron en:

- El mejoramiento de los procedimientos de cómputo y de manejo del voto (en lo que la Misión de OEA trabajó intensamente con técnicos propios, con personeros de los partidos políticos y con técnicos del ente electoral).
- La formación del votante y la capacitación de los miembros de mesas de votación, lo cual fue muy deficiente durante la primera vuelta, y fue una de las causas de los enormes atrasos en el arribo de las actas a los centros de cómputo.
- Una mejor gestión electoral, de manera de alcanzar un proceso más organizado, particularmente en lo referido a la distribución del material electoral y la recolección de las actas de resultados, emitidas por cada mesa (cabe recordar que según la legislación electoral peruana, las cédulas o boletas de votación se destruyen físicamente en cada mesa electoral, al finalizar la elaboración del acta correspondiente. A partir de ese momento, el único referente oficial posible en el futuro, es el acta).
- El acceso equitativo de los candidatos a los medios de comunicación, en particular a la TV de señal abierta, para que el elector tuviera acceso a la pluralidad de la oferta electoral (sobre este tema la MOE realizó un seguimiento de TV y prensa, que aparece como Anexo 4).
- El uso de recursos públicos en apoyo de candidaturas oficiales, que a pesar de estar claramente prohibido por la legislación peruana, fue una práctica generalizada, según los informes de la Defensoría del Pueblo, en todo el país.
- El cese del hostigamiento a candidatos de oposición.
- Señales concretas de voluntad de esclarecimiento en la presunta falsificación masiva de firmas (cerca de un millón, según la denuncia), para inscribir a una de las agrupaciones políticas que postularon la reelección del Presidente Fujimori. Este último punto representó para la MOE un tema de particular gravedad pues no solamente cuestionó la credibilidad del ente responsable de la realización de los comicios, sino que puso a prueba a todo el sistema electoral, responsable de la equidad y transparencia de los mismos.

En otras palabras, esta Misión de la OEA insistió sobre ciertos temas que se consideraron indispensables de que las instituciones gubernamentales y electorales responsables ofrecieran señales claras y contundentes para rescatar la confianza ciudadana y permitir acreditar un umbral mínimo de credibilidad en las elecciones. Sin embargo, a pesar de que la ciudadanía y las fuerzas políticas percibían perfectamente que se trataba de temas razonables y posibles de implementar por las instituciones responsables, las señales fueron tardías y tibias. En algunos casos no se produjeron.

A lo anterior se sumaron serios problemas detectados en el comportamiento del programa de cómputo, que fueron denunciados en su oportunidad, y que estuvieron a punto de hundir la celebración misma de los comicios en la primera vuelta, cuando horas antes de la votación, el *software* todavía registraba serias anomalías.

Respecto de estos temas la MOE/OEA planteó su voluntad para generar mecanismos facilitadores que permitieran a los entes electorales corregir las debilidades presentadas en los puntos mencionados anteriormente. La MOE/OEA aclaró que, por su condición de misión de observación, no ejecutaría labores de asesoría que se enmarcan más bien dentro de las características de una asistencia técnica, e insistió en que eran las autoridades peruanas las que, dentro del ámbito de sus competencias, debían establecer los mecanismos para superar las deficiencias presentadas en el desarrollo del proceso electoral, evidenciadas durante la primera vuelta, y recurrentes en la segunda.

Como fruto de lo expuesto y de una negociación en la que participaron los principales actores del proceso electoral, se acogió la propuesta de la MOE/OEA de establecer un sistema de intermediación que, a través de la Defensoría del Pueblo, permitiera canalizar las observaciones y sugerencias de la propia Misión y de otras entidades, tales como los partidos políticos en contienda, hacia los organismos electorales.

Por resolución de la entidad encargada de la organización de los comicios, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se acordó la conformación de tres grupos de trabajo en las áreas de capacitación de los miembros de mesas de sufragio, gestión electoral y sistema de cómputo, con la misión de proponer las acciones necesarias al Jefe de la ONPE para implementar las recomendaciones formuladas con miras a garantizar una óptima organización de la segunda vuelta de la elección presidencial.

3. Conclusión del proceso de observación

Al expirar el plazo autoimpuesto por la ONPE para la implementación de las recomendaciones formuladas por parte de los grupos de trabajo (integrados por representantes de las dos fuerzas políticas participantes en la segunda vuelta presidencial, de la propia ONPE, de la Defensoría del Pueblo y bajo la observación de la MOE/OEA), el pasado quince de mayo, el balance entregado por la propia ONPE mostró un cuadro de avance de esas tareas que exhibió grados de cumplimiento insuficientes, lo que indicó la imposibilidad, atendido el tiempo restante para la celebración de la segunda votación presidencial, de alcanzar las metas propuestas y por tanto, de asegurar la celebración de unos comicios que resultaran incuestionables para la población respecto de su preparación técnica y de las garantías a la integridad del voto.

En estas circunstancias surgió para la MOE/OEA una preocupación fundamental relativa al calendario electoral: los tiempos que se estimaron necesarios para implementar las mejoras y rectificaciones propuestas por los grupos de trabajo en los procedimientos de la segunda vuelta electoral, no resultaron congruentes con la convocatoria del Jurado Nacional de Elecciones para el 28 de mayo. A pesar de que se produjeron avances en algunos temas, la fecha fijada para la segunda vuelta impuso plazos extremadamente cortos en los que no era posible implementar y verificar las tareas propuestas para mejorar algunas de las condiciones críticas planteadas, de forma que fueran plenamente comprobables por los actores del proceso:

- No hubo tiempo suficiente para poner a prueba y verificar el sistema de cómputo, en su programa aplicativo, en sus sistemas de transmisión de datos, en sus aspectos de seguridad y en sus aspectos de monitoreo para personeros y observadores. Ello no fue posible porque nunca se tuvo una copia final, inalterable del *software*, para ninguna de las

dos vueltas, siendo distinto el *software* para cada una. La propia ONPE hizo imposible cumplir con la auditoría que ella misma pidiera en febrero. Esta verificación, que en circunstancias normales no habría sido necesaria, se tornó indispensable en el marco de desconfianza y suspicacias prevaleciente.

- No hubo tiempo suficiente para que los capacitadores formados por la ONPE, instruyeran a los más de 520.000 miembros de mesa, entre titulares y suplentes, que se requería capacitar para todas las más de 87,000 mesas de votación en todo el país.
- Mientras se procedía a los preparativos de la segunda vuelta, se mantuvieron incógnitas importantes no aclaradas o no suficientemente explicadas sobre la primera vuelta, como el exceso de cerca de un millón cuatrocientos mil votos por encima del número de personas que sufragaron (cercano a los once millones), y una total falta de información sobre el estado de las impugnaciones para la votación al Congreso, sin proclamación de resultados para el mismo. Dada la historia de grandes modificaciones en los resultados legislativos de anteriores elecciones, esto fue también un punto crítico.

En consecuencia, el balance de la observación de la MOE/OEA arrojó grandes déficits heredados de la primera vuelta de estos comicios generales, los que comprometieron la celebración de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Como oportunamente la MOE/OEA señaló, estas deficiencias se refirieron a los temas de logística electoral (por los problemas, demoras y silencios no explicados, ocurridos durante la primera vuelta de las elecciones); sistema de cómputo electoral (por las inestabilidades y problemas que muestra el voto preferencial al Congreso, los cuales no han sido explicados de manera convincente por parte de la ONPE y por el desconocimiento del nuevo programa de cómputo, entregado a la Misión apenas tres días antes de la votación y en forma incompleta); a la ausencia de capacitación de los miembros de las mesas de sufragio observada en la primera vuelta y que mantuvo su déficit para la segunda; a la falta de acceso equitativo entre las candidaturas en contienda a los medios de comunicación social; a la utilización de recursos públicos con fines proselitistas y a las investigaciones de los casos denunciados a las autoridades electorales y judiciales que comprometieron la credibilidad del ente electoral a cargo de las elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y del Jurado Nacional de Elecciones como ente fiscalizador del mismo. Es en atención al cuadro de situación anteriormente planteado, compartido con otras entidades de observación internacional y nacional y por importantes organizaciones y sectores de la sociedad peruana, que la MOE/OEA insistió hasta último momento en la necesidad que las fuerzas políticas contendientes y las autoridades electorales, buscaran conjuntamente la vía político-jurídica que favoreciera la flexibilidad del calendario de forma que permitiera posponer la fecha de la elección.

Se buscó un mayor plazo que permitiera desarrollar a plenitud los esfuerzos para corregir los problemas encontrados en una primera vuelta muy cuestionada, para mejorar las condiciones de la segunda y lograr mejores fundamentos de confianza en sus resultados. Un mayor plazo que, en términos inmediatos, hubiese permitido confirmar que el resultado del simulacro de cómputo realizado por la ONPE el día 25 de mayo, a dos días de la elección, no constituyó un hecho aislado, sino que, al menos en materia propiamente electoral, constituía una base a partir de la cual habría sido posible impulsar y concretar mejoras a las deficiencias de organización electoral observadas a lo largo de todo el proceso. La MOE está persuadida de que la postergación hubiera facilitado al proceso el tiempo mínimo necesario para procurar algunas mejoras sustantivas en lo que se refería a la

organización electoral, a la capacitación de miembros de mesa y haber cubierto un análisis funcional mínimo del sistema de cómputo.²

La MOE/OEA, como se consignó más arriba, tuvo conocimiento que en las últimas horas previas a la emisión de su pronunciamiento definitivo respecto a su evaluación del proceso electoral peruano, se propusieron gestiones en torno a la posibilidad de lograr una ampliación del plazo para la celebración de la segunda vuelta, sin violentar el orden constitucional. Estas gestiones fueron iniciadas el martes 23 por el Ejecutivo, planteando una propuesta de postergación de unos días, directamente al Secretario General, Dr. César Gaviria. A partir de este momento el Gobierno del Perú cortó toda comunicación directa con el Jefe de la MOE en Lima y de aquí en adelante, todas las comunicaciones fueron realizadas por vía del Secretario General en Washington.

El Gobierno, por intermedio del Jurado Nacional de Elecciones, sin mediar explicación alguna al Secretario General, anunció públicamente en la tarde del jueves 25 que desestimaba los recursos de postergación planteados y se reiteró en la fecha del 28. La MOE/OEA se lamenta que ese esfuerzo facilitador de una posible postergación hubiera fracasado en un momento tan crítico.

4. Recomendaciones

El tiempo del que se dispuso durante el ejercicio de las tareas de observación, no permitió ahondar en recomendaciones relativas al marco jurídico que regula los procesos electorales en el Perú, lo que será, sin duda, materia de análisis y discusión por parte de las fuerzas políticas y autoridades gubernamentales y parlamentarias, con posterioridad a este proceso.

Sin perjuicio de lo expuesto, la MOE/OEA recogió la inquietud de numerosas instituciones públicas y privadas y de distinguidas personalidades del país, en el sentido de que existe la necesidad imperiosa de restablecer la plena autonomía de los poderes del Estado, particularmente del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como de instituciones fundamentales para el fortalecimiento del estado de derecho como el Tribunal Constitucional y el Consejo Nacional de la Magistratura.

El fortalecimiento de estos organismos, así como la regulación del acceso de las diferentes tendencias políticas a los medios de comunicación de masas durante las campañas electorales, resultan fundamentales para el fortalecimiento del sistema democrático en el país. Quizás los

² En el Resumen Ejecutivo del Informe del Jefe de Misión de la MOE/OEA, divulgada en junio del presente año, con ocasión de la Asamblea General de la OEA en Windsor, Canadá, la MOE destacó una inquietud en cuanto a que, hasta la fecha, aún no se había producido la proclamación de los resultados definitivos de la elección del Congreso de la República y la opinión pública desconocía el estado de las impugnaciones presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones.

La Misión fue plenamente consciente de las diferencias de propósito, actores, destino y resultados entre la votación presidencial y la votación al Congreso, pero tampoco es posible separarlas como si fuesen procesos absolutamente independientes y autónomos, que meramente han coincidido en tiempo y procedimiento. Ambas votaciones fueron parte de un mismo proceso político y comparten las mismas dificultades y los mismos cuestionamientos.

elementos más desarrollados que se encuentran en los diversos boletines emitidos por la MOE durante todo el proceso, contengan ingredientes útiles para una prospectiva constructiva tendiente a perfeccionar las estructuras y procedimientos que contribuyan a fortalecer la democracia en el Perú y a plantear un proceso electoral más transparente.