

Misión de Observación de la OEA para elecciones en Perú recomienda profunda reforma electoral

11 de abril de 2016

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) en Perú desplegó el día de ayer 79 observadores internacionales que visitaron 463 centros en los distintos departamentos del país. Asimismo, 2 observadores siguieron el sufragio en el exterior en Virginia y Washington DC, Estados Unidos.

El día de la elección, la Misión de la OEA constató que casi la totalidad de las mesas de votación observadas contó con los materiales electorales necesarios para el desarrollo de la jornada. Sin embargo, un 91% de ellas abrió con retraso debido a la impuntualidad de sus integrantes. Hubo filas largas de votantes al interior de los centros, en parte debido al aumento de la cantidad de electores por mesa (de 170 a 300) respecto de elecciones anteriores. La Misión reconoce la flexibilidad de las autoridades electorales que permitieron votar a los electores que esperaban para emitir su sufragio pasadas las 4 pm aún si estaban fuera de los centros de votación.

Otra novedad en este proceso fue el programa “Elige tu lugar de Votación”, una iniciativa para acercar el voto al ciudadano cuya implementación requirió cambiar el lugar de votación para muchas personas que no lo había solicitado. Asimismo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso que las mesas de sufragio estuvieran distribuidas por orden alfabético, en lugar de por el grupo de votación que figura en el Documento Nacional de Identidad. Estas medidas generaron confusión entre los votantes, especialmente en Lima, que tuvieron problemas para localizar su mesa y fueron orientados por los representantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la ONPE.

Los observadores reportaron un aumento en la presencia de personeros de partidos políticos con el transcurso del día y una fuerte presencia de las fuerzas de seguridad durante toda la jornada. Constataron también presencia de observadores nacionales.

Con el objetivo de agilizar el proceso de votación y escrutinio, la ONPE implementó el voto electrónico, un sistema de automatización de actas y un sistema de totalización de resultados. En la semana previa al día de la elección, a petición de algunos partidos políticos la ONPE decidió reducir de 30 a 19 el número de distritos en los que se implementaría el voto

electrónico. Este cambio de último momento acentuó el problema de sobrecarga de ciudadanos por mesa de votación y afectó el desempeño de sus miembros. Asimismo, se observaron dificultades puntuales en la implementación del voto electrónico.

El sistema de automatización de actas, agilizó la creación y copia de las mismas, y la transmisión de resultados hacia el centro de totalización de la ONPE. La publicación de los primeros resultados se realizó a las 9:00 PM con el 20% de las mesas procesadas (a las 11 de la noche el 40%) y la ciudadanía se informó a través de las encuestas a boca de urna. Vale mencionar que el voto en blanco alcanzó el 10.41% y los votos nulos el 4.56%, subiendo con respecto de la elección de 2011.

Al momento del escrutinio, los miembros de mesa requirieron orientación constante por parte del personal de la ONPE, lo que demostró falta de conocimiento público sobre los procesos establecidos para esa etapa de la jornada.

A continuación se presentan una serie de observaciones y recomendaciones con el objetivo de señalar avances e identificar oportunidades de mejora de los procesos electorales peruanos.

SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS ELECTORALES

En 2014 la Misión de Observación Electoral de la OEA -para las Elecciones Regionales y Municipales celebradas el 5 de octubre de ese año- advirtió que los procedimientos de tachas, retiros, renuncias y exclusión de candidaturas generaron que hubiera candidatos/as que hasta pocos días antes de la elección no contaban con la seguridad de poder participar en la contienda, y electores/as que el día de la elección no tenían información certera de que sus candidatos/as formaran parte de las listas finales. Por ello, se recomendó “revisar de manera integral los mecanismos establecidos, incluyendo una redefinición de los tiempos para la presentación y resolución de los recursos”.

Como había recomendado la OEA tras las elecciones regionales y municipales, en 2015 el JNE aprobó un Reglamento de inscripción de candidaturas (Resol. 0305-2015-JNE) con el propósito de facilitar el ejercicio del derecho de participación política y contribuir a la seguridad jurídica (cf. Resol. cit. pto. 3).

Sin embargo, en la etapa preelectoral de los comicios que tuvieron lugar este domingo, se reiteraron situaciones de incertidumbre sobre las postulaciones, a tal punto que hasta el viernes 8 de abril -es decir, 48 horas antes de la elección- se esperaba conocer la resolución final de trámites de exclusión contra dos de los cuatro candidatos presidenciales punteros en las encuestas. No se descarta, incluso, que en el proceso de segunda vuelta presidencial, puedan eventualmente quedar sujetos a exclusión -si se diera un caso de conducta prohibida- los candidatos de una o de ambas fórmulas contendientes.

Frente a este contexto, es imprescindible recordar que además de los derechos individuales de los candidatos, existe un interés público preeminente en tutelar el sufragio de los electores, cuyo ejercicio pleno se ve afectado por situaciones como las mencionadas.

Respecto de los **retiros y renunciaciones** de candidaturas oportunamente registradas, se observa que la ausencia de límites temporales adecuados condujo a que en la elección, los votantes encontraran en las boletas algunas agrupaciones políticas que habían dejado de participar en la contienda, por lo que los votos que se emitieron a favor de sus candidatos fueron considerados nulos, tal como lo precisó el JNE en días recientes (Resolución 0309-2016-JNE del 31/3/16). Por ello, se recomienda estudiar mecanismos para asegurar la preclusión y definitividad de la etapa de postulación de candidaturas, de modo que una vez registradas no se vuelva atrás, salvo en casos de marcada violación constitucional o penal.

En cuanto al mecanismo de **tachas**, en su regulación legal (LOE, art. 110) existe un vacío respecto de la causal de “incumplimiento de normas de democracia interna”. Ello deriva -según lo explicó el JNE (cf. Resol. 0101-2011-JNE, 0118-2011-JNE)- de los diferentes momentos de sanción de la LOE (1997) y la legislación de partidos políticos (2003 y 2009) de la cual se desprende el requisito. Por otra parte, se observa una superposición temporal de los debates sobre democracia interna y el trámite de verificación de las condiciones de elegibilidad de los candidatos.

En este contexto, debe mencionarse la decisión jurisdiccional (Resol. 197-2016-JNE) que condujo a la improcedencia de una candidatura presidencial. Y eso, a los efectos de analizarlo a la luz de la jurisprudencia interamericana que ha explicado que la obligación que tienen los Estados de garantizar el goce de los derechos políticos “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio” (CorteIDH, Caso “Yatama vs. Nicaragua”, 23/6/05, párr. 201). En tal sentido, se agregó que “no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial” (cf. párr. 204). Finalmente, se hizo notar que la reglamentación de los derechos debe observar -entre otros- el principio de legalidad, que implica que “el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones” (cf. párr. 206).

Por lo dicho, en resguardo del principio de legalidad en una cuestión de trascendencia institucional, que implica la restricción de derechos, la Misión recomienda incluir en la regulación, de modo claro y taxativo, una etapa procesal oportuna para la verificación del método democrático interno aplicado en la selección de las candidaturas. Debería considerarse que el control, administrativo y/o jurisdiccional, se ejerza en una fase anterior a la inscripción de las fórmulas y listas -con suficiente antelación para resolver las cuestiones que se susciten-

para dar celeridad, certeza y garantías a esta etapa esencial del cronograma. De igual manera, el afectado debe contar con la debida oportunidad para subsanar la causa por la que es inhabilitado. El actual sistema de tachas no es garantista porque transmite inseguridad jurídica y política a los votantes y candidatos.

Finalmente, la reciente incorporación del artículo número 42 de la LOP -por la ley 30.414 (publicada el 17/01/16)- ha dado lugar a un nuevo supuesto de **exclusión** de candidaturas oportunamente registradas como una forma de sancionar las conductas prohibidas que esa misma norma contempla. Esto genera una llamativa incertidumbre, incluso a pocas horas de la elección, sobre la permanencia de los candidatos denunciados por infracción a dicha norma.

En este sentido, se observa un uso político por los contendientes y simpatizantes de un mecanismo de denuncias que debiera ser excepcional -como cualquier privación del derecho a ser votado- lo cual genera debates que pueden desgastar la institucionalidad electoral e influir en la confianza pública sobre la vigencia del principio de imparcialidad. A esto contribuye también la falta de reglamentación de la disposición legal mencionada, en tanto genera conflictos de interpretación que pueden ser percibidos por los actores políticos y por la opinión pública en general, como márgenes de discrecionalidad de las autoridades electorales.

A los reparos que merece la oportunidad de la entrada en vigencia de la norma de referencia -ya comenzado el proceso electoral e incluso vencido el plazo de inscripción de candidaturas- se añaden serios problemas vinculados con la vaguedad de sus términos; la falta de un procedimiento reglado, que resguarde el debido proceso para la aplicación de una sanción tan grave como es la privación del sufragio pasivo; o la falta de una escala de sanciones que permita graduar la condena según la magnitud de la infracción cometida, dejando sólo para casos extremos -de máxima gravedad- la exclusión de un candidato de la contienda electoral. No puede perderse de vista que el perjuicio que genera una decisión de esta índole, aun mediando instancias de revisión, generalmente asumirá carácter de irreparable, teniendo en cuenta la perentoriedad y la brevedad de los plazos del cronograma electoral.

Por esto, la Misión recomienda que se revise el texto del nuevo artículo 42 de la LOP, para incrementar las garantías que resguarden los derechos políticos de los candidatos y el debido proceso en la aplicación de sanciones, así como para asegurar la certeza y seguridad jurídica que deben caracterizar a todo proceso electoral, protegiendo la integridad de las elecciones y la confianza pública en el sistema de control jurisdiccional de las candidaturas.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO - ELECTORAL

Si bien la Ley de Partidos Políticos establece un sistema de financiamiento mixto, la MOE constató que, con excepción de la franja electoral (propaganda en radio y televisión), el financiamiento público no se hace efectivo. Esto se debe a que la norma, en su Tercera Disposición Transitoria, condiciona la entrega de financiamiento público a “las previsiones presupuestarias para tales efectos y a las posibilidades de la economía nacional”.

Vale mencionar que los recursos públicos que deberían recibir los partidos políticos solo pueden ser utilizados para financiar actividades de capacitación, formación e investigación así como para solventar gastos de funcionamiento regular. Es decir, las normas no contemplan financiamiento público directo para las campañas y, por tanto, esta elección se financió con fondos privados.

La Misión constató que la legislación actual no establece un tope al ingreso global de un partido – el tope es solo para candidatos- ni tampoco al gasto que puede efectuar en época electoral, generando asimetrías entre los gastos hechos en campaña por los partidos políticos. Algunas organizaciones expresaron a la MOE su preocupación sobre la inequidad en la contienda. Sumado a esto, la Misión observó la permisividad de las normas respecto a las donaciones anónimas para financiar actividades proselitistas.

Tal como lo había recomendado la Misión en 2014, la ONPE fortaleció sus recursos humanos y desarrolló herramientas tecnológicas que le permiten supervisar los fondos partidarios. De acuerdo a la información publicada por la ONPE, 11 de los 18 partidos no entregaron su información financiera de ingresos y gastos de campaña en el plazo exigido, y algunos entregaron la información incompleta. Este incumplimiento se debe a la falta de recursos y mecanismos de los partidos para llevar una contabilidad adecuada de sus ingresos y gastos. Asimismo, no tienen incentivos para presentar la rendición de cuentas anual, como establece la ley, ya que la sanción correspondiente es la pérdida del derecho a recibir financiamiento público que de todas maneras no se otorga.

En relación con las sanciones, la ley vigente establece que éstas son aplicables en aquellos casos en que la autoridad electoral pueda constatar la existencia de ingresos de fuentes prohibidas, ingresos que superen los montos legales por aporte individual, o por omisión o adulteración de la información presentada por el partido. Sin embargo, la legislación no cuenta con los mecanismos que permitan a la autoridad electoral hacer efectivo el cobro de las multas correspondientes a la aplicación de estas sanciones económicas.

La Misión reitera la recomendación hecha en su informe sobre las Elecciones Regionales y Municipales de 2014 de regularizar el financiamiento público, asegurando su entrega a los partidos políticos y de valorar la necesidad de ampliarlo para dar cobertura a la campaña electoral. Esto, con el objetivo de fortalecer el sistema de partidos nacionales.

La MOE sugiere valorar la necesidad de incorporar a la legislación topes a los ingresos de los partidos y al gasto en época electoral, así como mecanismos para disuadir y castigar las conductas que transgredan la norma. Al mismo tiempo, considera importante revisar la normativa que permite las aportaciones anónimas a las campañas. En ese sentido, la Misión recomienda evaluar la inclusión de estas modificaciones en una eventual reforma integral de la ley electoral.

COMUNICACIÓN POLÍTICA

El desarrollo de la campaña estuvo marcado por las incertidumbres en torno a los procesos de “tachas” a los candidatos y candidatas. La atención prestada a la continuidad o no de las candidaturas, disminuyó el interés sobre las propuestas. Si bien se realizaron importantes esfuerzos, como promover la firma de un pacto ético y un debate entre los candidatos, no se logró superar el tono previo de la campaña y la discusión sobre contenidos programáticos fue mínima y no consiguió sobreponerse a los ataques personales.

El sistema de comunicación política tiene dos características: la franja electoral gratuita obligatoria, tanto en medios públicos como privados, y la posibilidad de la libre contratación y negociación de espacios publicitarios en los medios de comunicación por parte de los partidos políticos. La campaña en medios digitales no está regulada.

Vale destacar que la franja para publicidad es el único aporte efectivo del Estado a los partidos políticos en tiempo de campaña. La Misión observó que este espacio es, para algunos partidos y candidatos, la única posibilidad de visibilizar sus propuestas. Es por ello que se entiende como un factor que favorece la equidad y competitividad en la contienda electoral.

La ley permite a los partidos políticos contratar de manera directa publicidad en radio y televisión, siempre que no exceda los cinco minutos diarios por canal o estación de radio. La contratación de espacios en periódicos no está regulada. La libre negociación entre particulares basados en la oferta y la demanda, sumado a la alta concentración en la propiedad de medios de comunicación, permite que los partidos con mayores recursos logren mejores condiciones y espacios en las contrataciones.

La Misión recomienda que se discutan las propuestas legislativas presentadas con el fin de generar condiciones más equitativas en las campañas políticas y espacios de discusión sobre temas de fondo. Es importante un debate lo más amplio posible previo a la aprobación de las modificaciones.

VOTO EN EL EXTERIOR

La Misión valora el esfuerzo realizado por las instituciones peruanas para acercar la posibilidad del sufragio a quienes viven en el exterior. Los 234 locales habilitados para la votación en 78 países de los cinco continentes representaron un crecimiento del 13% en las opciones respecto de la elección presidencial de 2011. El registro de peruanos en el extranjero (884,924) es sólido y ha ido creciendo, con un aumento del padrón foráneo del 17% respecto de 2011. Cabe destacar la relevancia en ese logro de la estrategia de comunicación mantenida por el Registro Nacional de Identificación y Cedulación (RENIEC), así como el vínculo que algunas representaciones en el exterior han tejido con las organizaciones de migrantes.

En la etapa pre-electoral, la MOE notó que el rediseño de los materiales disminuyó considerablemente su volumen, facilitando el envío hacia las representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. Los materiales de capacitación online dirigidos a miembros de mesa eran claros e innovadores, pero la Misión advirtió que no se habilitó un sistema para identificar si los miembros designados para las mesas en el extranjero se capacitaron. Ello impidió a las autoridades trazar escenarios sobre los eventuales niveles de asistencia de miembros de mesa. Vale recordar que en la elección de 2011 las tasas de ausentismo fueron cercanas al 60% en los cinco continentes.

El Día de la Elección, la Misión observó el voto en el exterior en Estados Unidos y monitoreó el proceso desde Lima, donde pudo constatar el buen funcionamiento del centro de llamadas que el Ministerio de Relaciones Exteriores habilitó para apoyar a los cónsules en su labor, abarcando todos los husos horarios en los que se desarrolló la elección.

Los observadores de la OEA notaron que en Washington DC algunas ausencias de miembros de mesa se solventaron con la designación de personas que estaban formados en la fila, pero otras se solventaron mediante la fusión de mesas. Se sugiere tomar medidas, a efecto de garantizar aleatoriedad en los miembros de mesa, sin poner en riesgo la capacitación necesaria para desempeñarse en la función.

Al cierre de la jornada, la misión estuvo presente en la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales Lima Centro 2, habilitada exclusivamente para el voto de los peruanos en el extranjero, donde observó los primeros cómputos de las actas que se recibieron por medios electrónicos. Si bien al momento de realizarse la observación la muestra de actas recibidas era todavía baja, el procedimiento fluyó adecuadamente.

La Misión recomienda abrir más puntos de votación en el extranjero y valorar la posibilidad de implementar el voto postal contemplado en la legislación, pero no vigente.

INCLUSIÓN POLÍTICA

La Misión valora positivamente que en las tres fórmulas más votadas por la ciudadanía haya una mujer como candidata a la presidencia o vicepresidencia. Asimismo, la MOE constató que los partidos respetaron la cuota del 30% de mujeres en la integración de sus listas, establecida como requisito por el JNE para la inscripción de un partido. Vale destacar que luego del proceso de tachas, retiros y exclusiones no se contempla la obligatoriedad de sustituir a las personas que salen de las listas por otras del mismo género. La Misión advirtió también que al no preverse en las normas mecanismos de alternancia ni mandatos de posición, las candidatas fueron colocadas en la parte baja de la lista, donde se reducen sus posibilidades de ser elegidas. En este proceso electoral, el 77% de las listas fueron lideradas por hombres y solo el 23% por mujeres.

La MOE llama al futuro Congreso a reforzar las acciones afirmativas para propiciar la mayor participación de mujeres y a que se retomen los postergados proyectos de incorporación de la alternancia por sexo en la conformación de las listas.

En cuanto a la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes, la ley no contempla una cuota nativa para los cargos de representación popular nacional. Es importante mencionar que para las elecciones regionales y municipales rige la cuota del 15%. En el caso de grupos afrodescendientes, no existe cuota alguna en ninguno de los niveles. La Misión recomienda considerar la posibilidad de incorporar medidas afirmativas para promover la participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes.

De los argumentos presentados anteriormente, se desprende la necesidad de llevar a cabo una reforma integral a las normas que regulan el sistema electoral tal como lo han impulsado los organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil.

Por último, la Misión tomó nota de que el acta de la sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacionalista Peruano del día 9 de marzo fue firmada por su Presidenta y el Presidente de la República en su calidad de miembro de ese partido. La relación institucional entre los poderes del Estado deberá siempre mantener la debida independencia que garantiza la Constitución. Las presiones y juicios de valor entre órganos del Estado afectan la confianza en las instituciones. La Misión reitera la importancia de que la institucionalidad electoral peruana siga gozando de la independencia que le otorga la Constitución.

La Misión aprovecha esta oportunidad para reiterar su condena a los ataques que causaron 10 muertos en Junín el día anterior a la elección.

La Misión agradece la apertura de las autoridades electorales y de sus funcionarios, así como del pueblo peruano, que hizo posible el trabajo de los expertos, coordinadores y observadores internacionales. Asimismo, agradece los aportes de Bolivia, España, Estados Unidos, y Francia que permitieron el despliegue de esta misión de alto nivel técnico y presencia nacional en el territorio peruano.

La Misión de Observación Electoral de la OEA agradece la invitación del Gobierno del Perú para observar este proceso electoral y anuncia que desplegará nuevamente un equipo de cara a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales que se celebrarán el próximo 5 de junio.