CAPÍTULO 5

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

La Defensoría del Pueblo es una institución que surgió en un período de permanente dificultad para la democracia. En el Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República pusimos de relieve que el desdibujamiento del diseño constitucional era una preocupación central de la institución[1].

Cinco años después de iniciar sus funciones, el escenario se presenta más optimista y sustancialmente diferente en vocación democrática. Siendo el Ombudsman una institución esencialmente supervisora de la actuación estatal, y en Iberoamérica, promotora y defensora de los derechos humanos, ha tenido en este período una decidida participación en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Junto con el cumplimiento estricto de sus funciones, la Defensoría del Pueblo desplegó todas sus estrategias, especialmente la persuasión, para revertir esa tendencia a la vulneración de los principios más elementales de la Democracia.

Consciente de que las elecciones son un elemento fundamental para la democracia, la Defensoría del Pueblo cumplió con el deber de supervisar las elecciones tanto en el proceso electoral del 2000 como en el del 2001. A ese efecto supervisó a las instituciones encargadas del proceso electoral, trabajando con ellas en un plano de colaboración y defendiendo los derechos humanos en juego, esto es, los derechos políticos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo –una vez más– cumplió su papel de puente entre la sociedad civil y el Estado, participando en la Mesa de Diálogo y Concertación para el Fortalecimiento de la Democracia en el Perú, promovida por la Organización de Estados Americanos.

Finalmente, consciente de que sus funciones de promoción y defensa de los derechos humanos, y de supervisión de la administración estatal,

---

[1] Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 1996-1998.

requieren de una permanente vigilancia para que la legalidad y su aplicación se desarrollen dentro del marco constitucional y del ordenamiento internacional de los derechos humanos, participa en diversas comisiones de especial importancia para el fortalecimiento democrático, entre ellas, la de la Comisión de la Verdad y la de Revisión Legislativa. De esta manera, la Defensoría del Pueblo además de cumplir con sus funciones viene aportando al "redibujamiento de la institucionalidad democrática", como presupuesto necesario para el desarrollo del país.

5.1. Supervisión electoral

a) El proceso electoral del año 2000: La primera y segunda vuelta

La primera etapa de la supervisión electoral del año 2000 culminó con las elecciones del 9 de abril. Los resultados se sintetizaron en el informe *"Elecciones 2000: Informe de Supervisión de la Defensoría del Pueblo"*, que describe los principales problemas advertidos antes y durante la primera vuelta. Entre éstos destacaron la falta de neutralidad de las autoridades, funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el uso de recursos del Estado con fines proselitistas.

Así por ejemplo, la Defensoría del Pueblo tramitó, a través de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, trece quejas, nueve a pedido de parte y cuatro intervenciones de oficio, las mismas que involucraban a trece comedores populares en el departamento de Lima.

En dichas acciones se investigó presuntas presiones de funcionarios del PRONAA para que las integrantes de dichas organizaciones sociales de base apoyaran la campaña del movimiento político Perú 2000, condicionando la subvención económica al citado apoyo. Cabe mencionar al respecto que el Jurado Electoral Especial de Lima remitió los casos tramitados por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer al Ministerio Público para su correspondiente investigación[2].

Para la Defensoría del Pueblo también ha sido fundamental la labor de capacitación de funcionarios y servidores públicos, especialmente en el tema de neutralidad de funcionarios y uso de recursos del Estado, así como en derechos humanos.

---

[2] Ver al respecto punto 6.1 Selección de casos.

En Piura, las actividades de capacitación y difusión de derechos en estos temas, han sido desarrolladas en coordinación con diversas instituciones como CERP-Piura, ASPADIS-Piura, la ODPE-Tumbes, SER, los Municipios, la Prefectura y la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo señaló entre otros problemas de dicho proceso electoral, la falta de equidad en el acceso a los medios de comunicación; el acoso y las campañas de desprestigio a los candidatos de oposición; el uso indebido de propaganda electoral; así como las limitaciones y la dilación en la investigación por parte de las instituciones competentes respecto a graves denuncias. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo remarcó las serias deficiencias de la ONPE en aspectos como capacitación de sus funcionarios y miembros de mesa; acopio, traslado y digitación de actas electorales y funcionamiento del sistema informático.

Ante esta situación, el 14 de abril del 2000, la Defensoría del Pueblo propuso al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y a la Presidencia del Consejo de Ministros cinco condiciones indispensables para garantizar la legitimidad y credibilidad de la segunda vuelta electoral:

a) las garantías para la efectiva neutralidad de las autoridades, funcionarios y servidores públicos;

b) el compromiso de limpieza en la campaña electoral a través de un Código de Conducta;

c) el acceso equitativo a los medios de comunicación con relación a la cobertura informativa y propaganda electoral, tanto en los de propiedad del Estado cuanto en los privados;

d) las medidas necesarias para disipar las dudas sobre la competencia e imparcialidad de la ONPE, a efectos de restablecer la credibilidad en el proceso electoral;

e) la promoción de la vigilancia ciudadana, sustentada en más eficaces campañas públicas de capacitación a los miembros de mesa, personeros y votantes.

En ese sentido, la supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo desde el 9 de abril del 2000 consistió en el seguimiento de estos factores, además de las labores propias del acompañamiento de los ciudadanos, amenazados al ejercer sus derechos de participación política, por los agentes del Gobierno, hostil frente a los movimientos opositores.

Las medidas necesarias para mejorar la credibilidad de la ONPE resolviendo los problemas detectados, recomendadas tanto por la Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) como por la Defensoría del Pueblo, incidieron en tres aspectos centrales. En primer lugar, la necesidad de capacitar a los miembros de mesa y funcionarios de la ONPE, así como la difusión a la ciudadanía de información suficiente para facilitar el ejercicio del derecho de sufragio; en segundo lugar, la importancia de introducir modificaciones al sistema de cómputo que permitieran su adecuado funcionamiento y control por los personeros y observadores; y finalmente la conveniencia de efectuar cambios sustantivos en la gestión electoral que permitan contar con resultados ciertos, oportunos y transparentes.

A fin de acoger dichas recomendaciones, la ONPE dictó la Resolución Jefatural N° 172-2000-J/ONPE, publicada el 23 de abril en el Diario Oficial *El Peruano*. Sin embargo, la poca credibilidad de dicho organismo electoral lo llevó a emitir el comunicado N° 007-2000-GIEE/ONPE, que anunciaba que el programa de cómputo se encontraba "totalmente listo y operativo", cuando la Defensoría del Pueblo, sobre la base de la información proporcionada por sus 34 supervisores técnicos desplegados en igual número de centros de cómputo en todo el país, sabía que esto no era cierto; por ello, el 21 de mayo la Defensoría del Pueblo emitió un pronunciamiento público manifestando su extrañeza.

Por otro lado, la supervisión defensorial fue dando cuenta de que ninguna de las medidas necesarias para una contienda equitativa, se cumplía. En esas circunstancias, importantes sectores de la población empezaron a manifestar reparos frente a la validez u oportunidad de una segunda vuelta en la fecha fijada por el JNE, el 28 de mayo del 2000. Estos reparos se agudizaron cuando el candidato opositor anunció que no se presentaba a la contienda electoral, en la medida en que no había condiciones para asegurar un resultado justo.

En ese contexto, la ONPE empezó a propalar avisos donde amenazaba a la población con casi una anulación de su capacidad jurídica de ejercicio, si no asistía al acto de sufragio del 28 de mayo, basándose en el artículo 89º del Decreto Supremo Nº 05-98-PCM. Por esta razón, la Defensoría del Pueblo se dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros recordándole que la omisión a un deber ciudadano en ningún caso puede acarrear la suspensión de los derechos fundamentales de las personas, y recomendándole por tanto la derogación del referido artículo, sin que se haya obtenido respuesta. Asimismo, la Defensoría del Pueblo solicitó la inmediata intervención del JNE y se dirigió a la ONPE para recomendarle que

precisara que los derechos fundamentales a la identidad y al ejercicio del sufragio no se suspenden por la omisión al sufragio.

La ONPE se limitó a dejar de incluir las menciones a dichos derechos en los avisos publicados en los diarios a partir del 25 de mayo, pero manteniendo la difusión del cuestionado comunicado. Posteriormente, expidió la Resolución Jefatural N° 221-2000-J/ONPE publicada el 26 de mayo a través de la cual aclaró dicho comunicado acogiendo las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo y estableciendo que el documento electoral de las personas que no votaran no quedaba inhabilitado para acreditar la identidad o sufragar en las elecciones políticas, sin que ello pudiera en la práctica revertir la consecuencia que tuvo para los ciudadanos y ciudadanas la reiteración previa de información inexacta.

A pesar de esto, la comprobación de que no se cumplían las cinco condiciones propuestas por la Defensoría del Pueblo obligó a reconsiderar la actitud proactiva de la institución en favor de una segunda vuelta que superara las irregularidades y deficiencias de la primera. Contribuyó además a esta ineludible reorientación de las actividades defensoriales la confusión ciudadana y la abstención del candidato de oposición de participar en la contienda electoral, que en la práctica convirtió la segunda vuelta en una jornada de un solo competidor en la cual los resultados podían anticiparse antes del acto de votación. Se añade a lo anterior el retiro de la MOE/OEA, la ausencia de presupuesto público para la labor que se pretendía llevar a cabo, así como el consiguiente reparo de la cooperación internacional de apoyar el amplio despliegue inicialmente proyectado.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo tuvo que reorientar su labor de supervisión durante la segunda vuelta electoral, desestimando la inicial intención de estar presentes en la totalidad de los centros de votación del país con el apoyo de colaboradores voluntarios, que bajo otras circunstancias hubiesen colaborado en el ejercicio de la labor supervisora de la Defensoría del Pueblo.

En lugar de ello, la labor defensorial el día 28 de mayo se centró en operar como una especie de "cruz roja cívica", atendiendo detenciones ilegales o arbitrarias, afectaciones a la integridad de ciudadanos que decidieron ejercer su derecho a la participación política cuestionando la validez del sufragio, así como la de los habitantes afectados por los efectos de los enfrentamientos entre opositores y fuerzas de seguridad del gobierno.

Así por ejemplo, en Iquitos toda la ciudad fue bombardeada con gases lacrimógenos, registrándose 71 personas con problemas de intoxicación, de las cuales 50 eran menores de edad de entre cuatro días de nacidos y 17 años.

El 27 y 28 de mayo se registraron 647 detenidos, siendo muchos de ellos participantes de las movilizaciones de protesta. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo se dirigió al Director General de la Policía Nacional del Perú, señor General de Policía Fernando Dianderas Ottone, a través del Oficio DP-2000-659 de fecha 28 de mayo, mediante el cual manifestó su preocupación por la desproporcionada actuación policial durante las manifestaciones públicas realizadas ese mismo día en todo el país. Asimismo, se le formuló una invocación en defensa de los derechos fundamentales de las personas, particularmente los referidos a la libertad e integridad física de quienes se vieron afectados por la acción policial. Igualmente, se cuestionó la intervención de las Fuerzas Armadas en varios lugares, por actuaciones al margen de sus deberes constitucionales y legales.

De esa manera, y teniendo en cuenta los resultados que registraron un altísimo índice de votos nulos, la Defensoría del Pueblo concluyó que las elecciones generales del año 2000 terminaban con un severo déficit de legitimidad de sus resultados, tanto por las graves irregularidades en el proceso electoral, como por el desdibujamiento del diseño constitucional producido en los años recientes como consecuencia de un proceso de concentración del poder en el Ejecutivo.

Precisamente, esta situación llevó por un lado a situaciones de tensión en el ejercicio del derecho de reunión de quienes cuestionaban la legitimidad del régimen, y por otro, a que la preocupación internacional por el caso peruano se tradujera en la formación de una Misión de Alto Nivel de la Organización de los Estados Americanos, que llegó al Perú y propuso una Mesa de Diálogo para encauzar pacíficamente la confrontación gobierno-oposición hacia objetivos democratizadores.

El detalle de las actividades de supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo, y sus análisis, conclusiones y recomendaciones, se encuentra en el volumen "Elecciones 2000, supervisión de la Defensoría del Pueblo", que recoge 10 informes de supervisión electoral, 4 resoluciones defensoriales sobre esa materia, y documentación complementaria sobre el extraordinario y difícil proceso electoral del año 2000.

b) El proceso electoral del año 2001: La primera vuelta

Para la Defensoría del Pueblo, el polémico proceso electoral del año 2000 concluyó con resultados marcados por un "alto déficit de legitimidad".

Posteriormente, en la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, se inició la discusión de una agenda que incluía planteamientos orientados a una reforma electoral. Este espacio se convirtió por unos meses en escenario central de la vida política del país, en especial luego de que el régimen, aquejado de ilegitimidad, colapsara en medio de crecientes escándalos de corrupción. La renuncia del Jefe de Estado, el 19 de noviembre del 2000 abrió el camino para un nuevo proceso electoral general, cuya fecha fue fijada para el 8 de abril del 2001.

La Mesa de Diálogo presentó diversas propuestas de reforma electoral: eliminación de la reelección presidencial inmediata; realización de un nuevo sorteo de miembros de mesa; mantenimiento de las agrupaciones políticas que participaron en el proceso del 2000, si hubieran obtenido representación parlamentaria; rebaja del número de firmas para la inscripción de partidos. También se precisó la imparcialidad informativa del Estado, y el establecimiento de franjas de publicidad gratuita en radio y televisión de cobertura nacional. Asimismo, se acordó reducir el plazo de prohibición de difusión de encuestas de dos semanas a una, junto con la prohibición de difundir los resultados de "encuestas a boca de urna" antes de las 22:00 horas o de la difusión de los conteos de la ONPE, y la reducción de las multas a los omisos al sufragio en el proceso anterior. Estos acuerdos se expresaron en la Ley Nº 27369, del 18 de noviembre del 2000.

El 22 de noviembre, el congresista Valentín Paniagua fue elegido por el Congreso como Presidente de un gobierno de transición, tras declararse la vacancia de la Presidencia de la República por *"permanente incapacidad moral"* de Alberto Fujimori. En este nuevo contexto, el Congreso recuperó para sí la tarea de legislar, y aprobó la Ley Nº 27386, que establece la elección de congresistas por distritos electorales, ampliando la cuota de mujeres al 30% en cada lista.

El nuevo gobierno asumió el compromiso de garantizar un proceso electoral limpio. A inicios del año 2001, el Poder Ejecutivo dictó una norma para garantizar la neutralidad de sus funcionarios, que fue seguida de otras dictadas por el PROMUDEH y el Ministerio del Interior. También se dictaron directivas de neutralidad para las Fuerzas Armadas, aunque no fueron publicadas.

Paralelamente, en medio de la crisis final del régimen de Fujimori, se produjo la renuncia del Presidente y de un vocal del Jurado Nacional de Elecciones, y del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Con la designación de nuevos responsables, los organismos electorales se mostraron confiables ante la población.

En este nuevo contexto, la Defensoría del Pueblo desarrolló su labor de supervisión desplegando en todo el país 26 Módulos de Supervisión Electoral. Estas unidades han tenido especial atención con los sectores que la institución considera prioritarios:

- Participación política de las mujeres. El 15 de noviembre del 2000, el Defensor del Pueblo remitió un oficio al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso con una serie de propuestas en torno a la aplicación del sistema de cuotas, entre ellas: incrementar la cuota electoral de 25% a 30%; mantener el voto preferencial con el objeto de contribuir a la participación política de las mujeres; asignar por lo menos un cupo para mujeres en circunscripciones binominales y trinominales. Estas recomendaciones fueron recogidas en las modificaciones a la normatividad electoral, y constituyen un avance en el reconocimiento formal del derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas.

- Personas con discapacidad. La Defensoría del Pueblo elaboró material de difusión para promover el derecho al sufragio de personas con discapacidad. Asimismo, sostuvo constantes coordinaciones con la ONPE para supervisar la adopción de las recomendaciones realizadas. El balance es positivo pues las personas con discapacidad han sido objeto de un trato digno en la mayoría de los centros de votación, y los organismos públicos se sensibilizaron ampliamente sobre el tema.

- Pobladores de comunidades nativas. Se impulsó un programa de difusión sobre derechos políticos dirigido a pueblos indígenas a través de avisos radiales en lenguas nativas, y se realizaron actividades de capacitación a ciudadanos/as de comunidades nativas.Asimismo, se supervisó 4 centros de votación con población mayoritariamente indígena.

- Víctimas de la violencia. La Defensoría del Pueblo realizó coordinaciones con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de agilizar los trámites

para la obtención de los duplicados de los documentos de identidad así como para la exoneración de las multas correspondientes.

- Personas privadas de libertad. Con la finalidad de contribuir al ejercicio del derecho al voto de las personas procesadas y privadas de libertad, la Defensoría del Pueblo propuso a la ONPE implementar un plan piloto para instalar mesas de sufragio en tres penales. Por razones de tiempo y complejidad, la ONPE informó de la imposibilidad de atender esta propuesta.

La Defensoría del Pueblo también desarrolló un conjunto de iniciativas para contribuir al desarrollo de un proceso electoral justo, en el que el derecho a elegir y ser elegido se ejerza plenamente. Entre estas iniciativas se pueden mencionar las siguientes:

- Solicitó al Jurado Nacional de Elecciones un pronunciamiento sobre la situación de los alcaldes que postulan al Congreso o a alguna vicepresidencia de la República. Lamentablemente, el Jurado no dio respuesta a esta solicitud.

- Presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, contra el dispositivo que limitaba la difusión de encuestas "a boca de urna" al concluir el sufragio, por considerar que afectaba el derecho a la información. El 4 de abril del 2001, el Tribunal Constitucional expidió sentencia declarando inconstitucional la prohibición establecida.

- A pesar del avance señalado en ampliar las posibilidades de participación política de las mujeres, el Jurado Nacional de Elecciones incurrió en equivocaciones que afectaron el ejercicio de dicho derecho. En tres distritos electorales se determinó un mínimo de candidatas mujeres que no alcanza el mínimo del 30% exigido por ley. El Defensor del Pueblo exhortó al Jurado Nacional de Elecciones a modificar esta situación, pero este organismo no cumplió con la solicitud formulada. Ante ello, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de la Libertad, Ica y Callao para que prefirieran la protección de los derechos de igualdad y participación política, pedido que tampoco fue atendido.

- Hizo públicas varias recomendaciones para mejorar el uso de la franja electoral: establecimiento de espacios en medios de comunicación regionales, con la adecuada fiscalización de su uso; estableci-

miento de sanciones a medios de comunicación que incumplan con esta norma; no inclusión de mensajes de imagen institucional de organismos electorales; pago de sólo los espacios efectivamente empleados por las organizaciones políticas.

Una de las principales tareas fue la supervisión de los organismos electorales. Al respecto, la participación de la Defensoría del Pueblo fue requerida por la ONPE desde las primeras etapas de la organización de las elecciones. Así, se supervisaron las actividades descritas en su cronograma de actividades: capacitación, selección de empresas para diversos aspectos del proceso, gestión electoral, etc. Especial atención se prestó a la implementación del sistema informático, sobre todo por las deficiencias que mostró en los simulacros previos al día de las elecciones. En todos estos campos se realizaron recomendaciones puntuales y oportunas para lograr el buen funcionamiento de los diversos aspectos organizativos.

Por otro lado, la labor desarrollada por el Jurado Nacional de Elecciones mejoró sustantivamente respecto al anterior proceso electoral. No obstante, algunas situaciones generaron preocupación en la Defensoría del Pueblo y en la ciudadanía. Entre las más destacadas figuran la ya mencionada limitación sustantiva a la participación política de las mujeres en los distritos electorales de Callao, Ica y La Libertad, y la ausencia de criterios definitivos en torno a la participación política de los alcaldes y regidores.

En enero del presente año el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano remitió a la Adjunta para los Derechos de la Mujer un proyecto de directiva sobre neutralidad de los funcionarios y servidores de dicho Ministerio y el uso adecuado de los recursos de cara al próximo proceso electoral, requiriéndole su opinión.

Mediante Oficio Nº DP-2001-036, de fecha 16 de enero del 2001, el Defensor del Pueblo en funciones remitió las sugerencias de la Defensoría del Pueblo al respecto. Cabe destacar que varias de las recomendaciones defensoriales formuladas han sido incorporadas en la Resolución Ministerial Nº 054-2001,"Normas específicas para garantizar neutralidad política en los servicios, actividades y programas del PROMUDEH durante el proceso electoral del año 2001", publicada el 23 de enero del presente año en el Diario Oficial *El Peruano.*

Por otro lado,el 25 de enero del 2001 la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano –PROMUDEH– firmaron un convenio de cooperación institucional, con ocasión del proceso electoral.

Mediante dicho convenio ambas instituciones se proponen realizar acciones concretas contra la corrupción, dirigidas a garantizar la neutralidad política de los servidores o funcionarios públicos, así como la prohibición del uso de recursos públicos con fines electorales. Además de las labores de información y difusión de los derechos, el convenio incide en la prevención del uso indebido de recursos públicos con fines electorales por parte de los funcionarios o servidores públicos, especialmente aquellos que tienen a su cargo programas sociales. Para la coordinación de la ejecución de dicho convenio se designó en representación de la Defensoría del Pueblo a la doctora Rocío Villanueva Flores, Adjunta para los Derechos de la Mujer.

Los Módulos de Supervisión Electoral realizaron 334 jornadas de capacitación sobre el principio de neutralidad, con autoridades, funcionarios y servidores públicos en todo el país. En estas jornadas participaron 11,153 personas (31% mujeres). Esta tarea se ha complementado con 1,943 visitas de supervisión a entidades públicas con la misma intención.

En el campo de la promoción de la vigilancia ciudadana se realizaron 500 reuniones de coordinación con grupos e instituciones sociales. Además, la Defensoría del Pueblo fue invitada a 184 actividades de capacitación organizadas y dirigidas a la sociedad civil, en las cuales participaron 10,697 personas (56% mujeres). En ellas, además de presentar el papel de la institución, se ha explicado el principio de neutralidad y se ha difundido el derecho a la participación política, especialmente de los grupos considerados prioritarios. De este modo, las organizaciones sociales han contribuido a difundir la labor que cumplen nuestros Módulos de Supervisión Electoral.

El día de las elecciones, la labor de la Defensoría del Pueblo se orientó a supervisar a la ONPE y JEE en el cumplimiento de sus funciones; a verificar el efectivo ejercicio del derecho al sufragio y la adecuada organización y realización de la votación; y a atender hechos irregulares, presentados como quejas por los ciudadanos. Para ello, se desplegaron 810 personas, entre Comisionados y colaboradores en todo el país.

La labor realizada permite concluir lo siguiente:

- Los organismos electorales han recuperado su credibilidad institucional, hecho derivado del nuevo contexto político y de la recomposición casi total de los miembros y cuadros directivos en cada institución, los que han mostrado una absoluta imparcialidad y esfuerzo

en ejercer sus funciones con transparencia. Ello no implica la inexistencia de problemas específicos que la Defensoría del Pueblo señaló oportunamente y que en modo alguno ensombrecen la rectitud en la conducción de las elecciones. En definitiva, la Defensoría del Pueblo considera que se ha asistido a un proceso limpio, competitivo y transparente, a diferencia de lo ocurrido en las pasadas elecciones generales.

- Ha disminuido el número de quejas relacionadas con la vulneración del principio de neutralidad o el indebido uso de recursos públicos, lo que abona a favor de la limpieza que caracterizó al proceso electoral. Esto fue posible por la adopción por parte del gobierno transitorio de medidas destinadas a afirmar el indicado principio. Sin embargo, la mayor parte de casos presentados se relacionan con la actuación de alcaldes o regidores, lo que no puede desvincularse de la poca claridad de la legislación electoral para definir esta materia, así como de la omisión del JNE para fijar un criterio que pudiera permitir contar con parámetros precisos a este efecto.

- Las preocupaciones mayores se centraron en el sistema de cómputo, dudas que no se disiparon del todo hasta el mismo día de la elección. Aun cuando no se han presentado cuestionamientos serios a los resultados, la ONPE debe subsanar las deficiencias observadas.

- Los resultados electorales reflejan una nueva correlación de fuerzas en el Congreso, sin que ninguna de las fuerzas políticas haya logrado contar con mayoría parlamentaria. En tal medida, la expresión "consenso" se ha convertido en una verdadera necesidad.

Cumplida la primera vuelta electoral en condiciones que han merecido un amplio reconocimiento ciudadano respecto de su limpieza, la Defensoría del Pueblo ha formulado cuatro condiciones mínimas para que la vuelta final cuente con la suficiente legitimidad y transparencia:

- Estricta observancia del principio de neutralidad por parte de los funcionarios y servidores públicos

- Cumplimiento del compromiso ético entre los candidatos

- Fomento del debate sobre los programas y planteamientos de los candidatos

- Fortalecimiento de la capacitación de miembros de mesa y personeros e intensificación de las campañas de educación electoral a la ciudadanía.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, la Defensoría del Pueblo ha planteado también algunas recomendaciones, entre las que se pueden destacar:

- La exhortación al Jurado Nacional de Elecciones para que:

  – Disponga la elaboración de un informe público sobre los casos investigados y denunciados de los funcionarios y servidores que hayan infringido el principio de neutralidad del Estado.
  – Evalúe la posibilidad de otorgar dispensas a los miembros de las comunidades nativas que no pudieron votar debido a la excesiva distancia que tenían que recorrer desde su localidad hasta el centro de votación.
  – Modifique el Reglamento de la Franja Electoral para precisar que la ONPE sólo está obligada a pagar por el costo de la propaganda efectivamente transmitida.
  – Adopte medidas para fiscalizar el uso de la publicidad estatal durante el proceso electoral.

- Las recomendaciones a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que:

  – Intensifique las jornadas de capacitación en materia electoral a los miembros de mesa, coordinadores de centros de votación y coordinadores electorales, especialmente en lo que se refiere a la participación electoral de las personas con discapacidad.
  – Intensifique las campañas de educación electoral a través de los medios de comunicación, teniendo en consideración las diferencias lingüísticas y las distancias geográficas.
  – Disponga la instalación de mesas de sufragio más cercanas a las localidades en donde residen los pobladores de las comunidades nativas.
  – Garantice las facilidades para el sufragio de las personas con discapacidad.
  – Pague sólo los espacios publicitarios efectivamente utilizados por las agrupaciones políticas en las franjas electorales.
  – Mejore la transparencia de las pruebas, el uso y los reportes del sistema de cómputo para el procesamiento de la base de datos.

– Perfeccione el mecanismo de entrega de las actas electorales que corresponden a los Jurados Electorales Especiales y al Jurado Nacional de Elecciones.

5.2. Mesa de Diálogo

El proceso electoral del año 2000 se caracterizó por una severa crisis de legitimidad. Como consecuencia de la repercusión internacional de este problema, el 6 de junio del 2000, la Asamblea de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos – OEA reunida en la ciudad de Windsor, Canadá, acordó mediante la Resolución Nº 1753 enviar al Perú una Misión de Alto Nivel para contribuir con el denominado proceso de reinstitucionalización democrática. Por su parte, y como consecuencia de las presiones internas y de la comunidad internacional, el gobierno decidió iniciar una etapa a la que denominó de reinstitucionalización democrática.

La Misión de Alto Nivel, integrada por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, César Gaviria y por el Presidente de la Asamblea de Cancilleres, Lloyd Axworthy, llegó al Perú el 27 de junio del 2000 y luego de una serie de reuniones de trabajo con representantes del gobierno, partidos políticos de oposición, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la Iglesia Católica, propuso una agenda con 29 puntos a trabajar, vinculados con la administración de justicia y el Estado de derecho, la reforma del Poder Judicial y el fortalecimiento del Estado de derecho, derechos humanos, libertad de expresión y medios de comunicación, reforma electoral, mecanismos de control del ejercicio del poder y relaciones cívico-militares.

Para la conducción y el seguimiento de las negociaciones en torno a los temas de la agenda señalada, la Misión de Alto Nivel nombró como su Secretario Permanente al ex canciller de la República Dominicana, Eduardo La Torre, quien el 21 de agosto del 2000, conformó una "Mesa de Diálogo y Concertación para el Fortalecimiento de la Democracia en el Perú".

En la Mesa de Diálogo participaron en calidad de partes, los representantes del gobierno y los representantes de los partidos políticos de oposición. Asimismo, fueron convocados como observadores diversas organizaciones de la sociedad civil como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Consejo por la Paz, la CONFIEP, el Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil, entre otras. A su vez, por encargo de la Misión de Alto Nivel, se invitó a la Mesa de Diálogo en calidad de invitados especiales a la Iglesia Católica y a la Defensoría del Pueblo.

En su calidad de invitada especial, la Defensoría del Pueblo participó fundamentalmente como una institución técnica de asesoría y facilitadora de la generación de consensos durante el proceso de negociación de la agenda planteada, así como de los temas complementarios que surgían en dicho espacio de diálogo.

Así, la Defensoría del Pueblo participó en la Mesa de Diálogo asistiendo a las partes y a los observadores en la preparación de informes y consultas de carácter técnico, lográndose acuerdos importantes en temas como la derogación de la ley de homologación de magistrados titulares con provisionales, el proyecto de ley de desactivación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, las modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones, entre otros. Todas las iniciativas que surgían en la Mesa de Diálogo debían ser aprobadas por unanimidad de las partes, luego de lo cual eran trasladadas al Congreso o al Poder Ejecutivo, según corresponda, para su formalización.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo participó brindando asesoría técnica en los cuatro grupos de trabajo que se formaron por acuerdo de la Mesa de Diálogo en la sesión correspondiente a la cuarta reunión. Estos grupos de trabajo abordaron temas como la restitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, en donde la Adjunta para los Derechos de la Mujer participó formando parte de la Subcomisión encargada de trabajar este tema. De esta forma, la Adjunta sostuvo diversas reuniones de trabajo en las que se presentó una serie de propuestas con el objeto de lograr la recomposición de dicho órgano del Estado encargado del control de constitucionalidad.

Los otros temas abordados en los grupos de trabajo fueron el caso de los empresarios de televisión Baruch Ivcher Bronstein y Genaro Delgado Parker, la situación de rebeldía del Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la necesidad de establecer controles eficaces a la actuación del Servicio de Inteligencia Nacional. Dada la particular complejidad de cada uno de estos temas, el avance de las propuestas de soluciones alcanzadas no fue homogéneo, por lo que en algunos casos, como el de los empresarios de televisión Ivcher y Delgado, se avanzó significativamente en las propuestas, mientras que en otros, como la situación de rebeldía del Estado peruano frente a la Corte Interamericana, hubo muchas dificultades para avanzar en la generación de consensos sobre las propuestas de solución.

Sin embargo, estos grupos de trabajo fueron un espacio importante para el tratamiento especializado de los temas señalados, donde la Defen-

soría del Pueblo aportó propuestas que resumían la experiencia acumulada de su trabajo. A solicitud del Consorcio PROMUJER (conformado por el Movimiento Manuela Ramos, la Asociación de Comunicadores Sociales – CALANDRIA, el Centro de Estudios para el Desarrollo – CEDEP y el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones – CESIP), instituciones preocupadas por la ausencia de una persona que en la Mesa de Diálogo defendiera los derechos políticos de las mujeres, se elaboraron diversas propuestas en torno a la aplicación del sistema de cuotas para las elecciones de abril del 2001, las cuales fueron remitidas al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, mediante Oficio N° DP-2000-1080 del 15 de noviembre del 2000[3].

El trabajo de la Mesa de Diálogo fue muy significativo también, luego del anuncio presidencial de acortar su mandato, como consecuencia de la difusión de un video en el cual se aprecia al ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos en un acto de corrupción. Así por ejemplo, fue en este espacio donde comenzaron a evaluarse los proyectos de leyes sobre limitación de derechos y beneficios por colaboración eficaz, para hacer más efectiva la investigación de los actos de corrupción vinculados al referido ex asesor. La Defensoría del Pueblo participó con un representante en el grupo de trabajo que tuvo a su cargo la evaluación de estos proyectos.

La Mesa de Diálogo concluyó su trabajo, luego de que el país entrara en el actual proceso de transición hacia la reconstrucción de la institucionalidad democrática.

5.3. Grupo de Trabajo Interinstitucional para una Propuesta de Comisión de la Verdad en el Perú

Como lo mostró el informe defensorial aprobado el 15 de noviembre del 2000, mediante la Resolución Defensorial Nº 57-2000/DP, el número aproximado de desaparecidos en el Perú a causa de la violencia política desatada desde 1980, alcanzaría a siete mil personas, cifra largamente superior a la de otras experiencias de violencia en la región, pero que ha sido invisibilizada sobre todo al nivel de la opinión pública. A ello ha contribuido significativamente el hecho de que la mayor parte de las víctimas son campesinos de escasos recursos, que en un momento de su historia se vieron enfrentados a una situación de violencia generalizada.

---

[3] Ver al respecto punto 2.12. c, sobre participación política de la mujer.

Las profundas heridas sociales que estos hechos generaron en el país se encuentran aún presentes, sobre todo en los familiares de las víctimas, ya que la mayor parte de las graves violaciones a los derechos humanos no encontraron justicia ni reparación. Por el contrario, tanto desde los grupos terroristas como desde el Estado, frecuentemente se negaban o justificaban estos hechos y cuando algunas de estas graves violaciones fueron investigadas o sancionadas en el Poder Judicial, se dictaron leyes de amnistía que impidieron su esclarecimiento y, en consecuencia, el acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas.

Lo anterior explica que muchas de las víctimas y de sus familiares hayan recurrido a la jurisdicción supranacional, la cual ha determinado la responsabilidad del Estado peruano en varias oportunidades, estando pendiente de resolverse otros casos en dicha instancia. Sin embargo, a pesar de la importancia que tienen estos fallos con relación al acceso a la justicia y a las reparaciones de las víctimas y de sus familiares, la atribución de responsabilidad sólo se agota a nivel del Estado, lo cual resulta insuficiente desde la perspectiva del derecho a la verdad. Por lo demás, dada la magnitud del problema, los casos ventilados en la jurisdicción supranacional constituyen una mínima parte de las graves violaciones de derechos humanos verificadas en el país.

Frente a esta situación, desde el inicio de sus actividades en setiembre de 1996, la Defensoría del Pueblo tuvo como una de sus principales preocupaciones hacer frente al conjunto de problemas de violaciones de derechos humanos derivado del conflicto interno que desestabilizó seriamente al país durante más de quince años.

Parte fundamental de dicho esfuerzo institucional se manifestó en la labor desplegada por la Comisión Ad Hoc de Indultos a personas injustamente procesadas o condenadas por delito de terrorismo o traición a la patria, a través de la cual se recomendó la concesión del indulto y derecho de gracia para 537 personas, habiéndose concedido este beneficio, hasta la finalización de sus actividades, a 502 inocentes. A la fecha de cierre del presente Informe se ha logrado el indulto y derecho de gracia para la totalidad de los casos. Este esfuerzo se complementó durante estos años con las actividades desarrolladas por el Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia Política de la Defensoría del Pueblo, en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y Huánuco.

Transcurridos más de cuatro años de labor institucional, la Defensoría del Pueblo reafirma como uno de sus principales objetivos la resti-

tución de los derechos de las víctimas, violentados o transgredidos como consecuencia de la violencia interna sufrida en el país desde 1980, producida tanto por la acción de los grupos terroristas como por la acción estatal.

Como parte de una primera etapa de trabajo, durante el año 2000 la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, elaboró un informe sobre la desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996), el cual se aprobó el 15 de noviembre del 2000, mediante la Resolución Defensorial Nº 57-2000/DP.

Las denuncias por desaparición forzada y ejecución extrajudicial fueron trasladadas por el Ministerio Público a la Defensoría del Pueblo, lo cual dio como resultado la identificación de 7,762 casos, divididos en cinco sub-universos de presuntas víctimas, 4,022 casos de personas desaparecidas constituyen el primer y principal sub-universo de análisis. Estas personas continuarían en estado de desaparición y sus casos permanecen en investigación. Otros 1,674 casos corresponden a víctimas de desaparición forzada temporal (reaparecidos) y detenidos arbitrariamente, 514 casos pertenecen a víctimas de ejecución extrajudicial. Finalmente, se tienen 1,018 casos de presuntas víctimas de desaparición forzada con información insuficiente hasta la fecha y 534 casos no relacionados con la problemática de la desaparición forzada, lo que incluye situaciones relacionadas con delitos comunes, desapariciones voluntarias y casos de delitos cometidos por miembros de organizaciones subversivas.

El informe constituye uno de los primeros esfuerzos por contar con un registro único de personas desaparecidas, así como con las características del fenómeno de la desaparición y sus víctimas. La información de ese registro, construido sobre la base de las denuncias recibidas por el Ministerio Público, ha sido contrastada con la manejada por los organismos de derechos humanos. En esta medida, el informe constituye una importante herramienta de consulta para los organismos de derechos humanos, funcionarios públicos, familiares de las víctimas de desaparición forzada y la población en general.

Sin embargo, avanzar en el enfrentamiento global y definitivo de las secuelas de la violencia política, exige dar nuevos pasos. En la mencionada resolución defensorial, la Defensoría del Pueblo señaló la necesidad y urgencia de establecer una Comisión de la Verdad para el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos como consecuencia del período de violencia sufrido en el Perú.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha venido participando en el grupo de trabajo interinstitucional para una propuesta de Comisión de la Verdad en el Perú, conformado por la Resolución Suprema Nº 304-2000-JUS, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de diciembre del 2000, en donde participan además del Ministro de Justicia, quien lo preside, los ministros de Defensa, Interior, de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana y el Concilio Nacional Evangélico del Perú.

El 8 de febrero del 2001 la Defensoría del Pueblo dio a conocer su propuesta sobre la instalación de una Comisión de la Verdad en el Perú, en la que precisa su posición respecto a los objetivos de la Comisión, los criterios para la designación de sus miembros, las potestades de la misma y los alcances de sus investigaciones, entre otros puntos, enfatizándose en la necesidad de que esta iniciativa se concrete en el corto plazo. En esa dirección se plantea que la Comisión de la Verdad sea instalada en el actual gobierno. Esta propuesta ha sido incorporada en el portal en Internet de la Defensoría del Pueblo y sus principales orientaciones se han plasmado en un proyecto de norma para la creación de la Comisión de la Verdad (ver Anexo Nº 6).

Paralelamente, se están promoviendo espacios de diálogo e intercambio en la sociedad peruana sobre el tema, como por ejemplo, el conversatorio "Comisiones de la Verdad en Latinoamérica y propuestas para el Perú", evento realizado en febrero con peruanos que conocen de cerca la experiencia de otros países sobre comisiones de la verdad, además de contar con una amplia trayectoria en derechos humanos.

Asimismo, se viene trabajando con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana y el Concilio Nacional Evangélico en la iniciativa por hacer explícito el compromiso de los candidatos a la Presidencia de la República, con la instalación y funcionamiento de una Comisión de la Verdad en el Perú, para lo cual se procura la firma del compromiso por parte de los candidatos.

5.4. Comisión de revisión legislativa

Mediante Resolución Suprema Nº 281-2000-JUS publicada el 5 de diciembre del 2000 en el Diario Oficial *El Peruano*, el Poder Ejecutivo dispuso la creación de una comisión de estudio y revisión de la legislación emitida desde el 5 de abril de 1992 hasta la fecha. Dicha Comisión está encargada de elaborar un informe conteniendo un diagnóstico e identifica-

ción de las normas contrarias a la Constitución y a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Integraron esta Comisión el Ministro de Justicia, doctor Diego García-Sayán Larrabure, quien la preside; los doctores Domingo García Belaunde y Francisco Eguiguren Praeli, juristas designados por el Ministerio de Justicia; el doctor Víctor Guevara Pezo, representante del Ministerio de la Presidencia; el doctor José Palomino Manchego, representante del Ministerio de Educación; y el doctor Samuel B. Abad Yupanqui, Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

La Comisión se instaló el 20 de diciembre del 2000 en la sede del Ministerio de Justicia. En tal ocasión se acordó, entre otros aspectos, realizar sesiones semanales. Durante las primeras sesiones se fue diseñando la metodología de trabajo y se discutieron los criterios a tomar en cuenta para determinar el contenido y alcances del informe. Asimismo, el Ministerio de Justicia entregó a los miembros de la Comisión una completa base de datos, conteniendo las 2921 normas con rango de ley que serían objeto de estudio y revisión.

De otro lado, a efectos de garantizar una activa participación de la sociedad civil, se acordó solicitar a través de los diversos medios de comunicación que las instituciones y la ciudadanía en general remitan sus opiniones, sugerencias o propuestas con la finalidad de que la Comisión pueda tomarlas en cuenta al momento de elaborar su informe.Además, se acordó invitar a diversos especialistas para que expongan sus apreciaciones sobre las normas que consideraban inconstitucionales en sus respectivas áreas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo puso a disposición de la Comisión los diversos pedidos que llegaron a su conocimiento respecto a leyes inconstitucionales.

Al vencimiento del plazo de sesenta días fijado por la Resolución Suprema Nº 281-2000-JUS los miembros de la Comisión cumplieron con entregar un informe preliminar sobre el trabajo realizado. Posteriormente, se expidió la Resolución Suprema Nº 074-2001-JUS publicada el 22 de febrero del 2001 que amplía el plazo de la Comisión por 45 días adicionales a fin de entregar una versión definitiva del informe[4].

---

[4] A la fecha de presentación del Cuarto Informe Anual, la versión definitiva había sido entregada por la Comisión.