



**Civil Society
Observes
Peru's
Controversial
2000 Election**

*Researched and prepared by
Marcia Bernbaum, Ph.D.
Rafael López Pintor, Ph.D.
Cynthia Sanborn, Ph.D.*

**TRANSPARENCIA:
La sociedad civil peruana observa
las controvertidas elecciones del
2000**

**ESTUDIO DE CASO
SOBRE VIGILANCIA**

Investigación y elaboración de:

Marcia Bernbaum, Ph.D.
Rafael López Pintor, Ph.D.
Cynthia Sanborn, Ph.D.

Julio 2001

© 2001, Marcia Bernbaum, Rafael López Pintor y Cynthia Sanborn

© 2001, Asociación Civil Transparencia

Av. Belén 389, San Isidro, Lima 27, Peru

Teléfonos: (511) 441-3234, 441-3995, 441-3916

Fax: (511) 221-7265

E-mail: postmast@transparencia.org.pe

www.transparencia.org.pe

Editor: John Engels

Traducción: Aroma Cadena y Eloy Neira

Diseño de carátula: Ernesto García Calderón

Diagramación: Carlos Valenzuela

Lima, impreso en diciembre de 2002

CONTENIDO

Prefacio	7
Resumen ejecutivo	13
I. Introducción	23
II. El contexto histórico de las elecciones en el Perú	31
Antecedentes	31
Allanando el camino para otra elección	34
Las elecciones del 2000: su contexto, sus actores y sus retos	36
La cuenta regresiva de la campaña y la votación final	39
La crisis post-electoral y la transición hacia un nuevo gobierno	43
III. El nacimiento y la evolución de Transparencia	47
La creación de Transparencia en 1994, sus principios fundacionales, sus miembros y afiliados	47
Las decisiones estratégicas tomadas al momento de la creación de Transparencia	52
1995: la primera experiencia de Transparencia haciendo observación electoral local	54
La observación que realizó Transparencia de las elecciones municipales de 1995 y 1998	56

**IV. Aspectos más destacados de la observación que hizo
Transparencia de las controvertidas elecciones del año
2000 en el Perú** **57**

Organizándose para asumir un rol creciente y significativamente más complejo en la observación de las elecciones del 2000	60
Conduciendo una innovadora y amplia observación pre-electoral	65
Observando el día de las elecciones: todos los ojos están puestos en Transparencia	74
Observación post-electoral: respondiendo a una serie de retos inesperados en un ambiente extraordinariamente difícil	87

**V. Lecciones aprendidas a partir de la experiencia de
Transparencia observando las elecciones peruanas
del 2000** **93**

Lecciones aprendidas útiles para Transparencia y otras entidades de observación nacionales que operan en contextos de transición	94
Lecciones aprendidas útiles para los donantes y gobiernos extranjeros	101
Lecciones aprendidas útiles para los observadores internacionales	103
Lecciones generales aprendidas de la experiencia electoral peruana del 2000	108

VI. Comentarios finales **111**

De qué manera el contexto electoral peruano en el 2000 brindó las condiciones para que una entidad nacional de observación electoral perteneciente a la sociedad civil jugara, en última instancia, un rol importante como árbitro del proceso electoral del 2000	112
---	-----

La naturaleza de la colaboración entre Transparencia y los “internacionales”	116
En qué medida los problemas internos encontrados por Transparencia en su observación de las elecciones del 2000 son comunes a entidades locales de observación provenientes de la sociedad civil de otros países	118

Anexos

A. Resumen del estudio de caso sobre movilización ciudadana	121
B. Agradecimientos	133
C. Sobre los autores del estudio	135

Prefacio

A lo largo de los años 2000 y 2001 la Asociación Civil Transparencia —una organización de la sociedad civil peruana creada en 1994 con el doble objetivo de observar las elecciones peruanas y al mismo tiempo movilizar y educar a los ciudadanos en temas relacionados a las elecciones y, en términos más amplios, en relación con la práctica de la democracia— observó muy de cerca el desarrollo de dos elecciones.

Al observar las elecciones presidenciales y parlamentarias peruanas del 2000, las cuales pueden ser consideradas entre las más controvertidas e irregulares en la historia reciente de América Latina, Transparencia (trabajando en estrecha colaboración con otros observadores, diplomáticos y donantes nacionales e internacionales) jugó dos roles extremadamente importantes —el de vigilancia del propio proceso electoral y, a través del proceso de vigilancia, proporcionando un medio a través del cual miles de peruanos, preocupados por la transparencia y legitimidad del proceso electoral, pudieran participar activamente en la defensa del derecho fundamental de los ciudadanos de un país a elegir a sus gobernantes. La segunda vuelta electoral de las elecciones presidenciales que tuvo lugar el 4 de junio del 2000 —la cual Transparencia y otros observadores se abstuvieron de observar dado el acuerdo unánime de que las condiciones no estaban dadas para unas elecciones libres y limpias— dieron como resultado la elección de Alberto Fujimori como presidente por un tercer período consecutivo hasta julio del 2005.

En noviembre del 2000 —cuatro meses después de haber juramentado como presidente, y en medio de un escándalo provocado por unas cintas de video que

mostraban al asesor principal de Fujimori, Vladimiro Montesinos, sobornando a un congresista recientemente elegido para que se uniera a la coalición parlamentaria de Fujimori— el Congreso peruano declaró a Fujimori moralmente incapaz de mantenerse en la presidencia de la república. Un gobierno de transición, encabezado por Valentín Paniagua, un político moderado, y encargado de preparar el camino para unas elecciones presidenciales y parlamentarias para el 2001 que alcanzaran niveles aceptables internacionalmente, juramentó el 24 de noviembre del 2000.

En su observación de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001 —nuevamente en estrecha colaboración con otros observadores, diplomáticos y donantes nacionales e internacionales— Transparencia jugó un rol importante si bien es cierto que diferente. Además de vigilar el proceso electoral y proporcionar un espacio a través del cual los ciudadanos peruanos pudieran participar activamente como observadores electorales (sus roles principales en la observación de las elecciones del año 2000), Transparencia: (a) fue solicitada por las autoridades electorales peruanas para brindarles asistencia y asesoría técnica y; (b) sirvió como una importante mediadora entre los partidos políticos (entre otros organizando y facilitando el único debate formal que tuvo lugar entre los dos candidatos presidenciales —Alejandro Toledo y Alan García— durante las elecciones).

Este estudio de caso se centra en el rol de vigilancia de Transparencia a lo largo de la observación de las elecciones del 2000. El estudio de caso complementario¹ se centra en la manera en que Transparencia sacó ventaja de su rol de vigilancia para brindar la oportunidad a miles de ciudadanos peruanos, de todas las profesiones y condiciones sociales, de participar en la defensa de lo que es un derecho fundamental, el derecho al voto.

Existen dos razones para centrarse en el rol de observación de las elecciones del 2000 como distinto al de las elecciones del 2001: (1) fue para esta elección que Transparencia obtuvo un financiamiento (a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional—USAID) para llevar a cabo una evaluación integral de su rol de observación del proceso electoral; y (2) el contexto electoral

¹ Marcia Bernbaum. *Transparencia: la sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del año 2000: estudio de caso sobre movilización ciudadana*. Transparencia, 2001.

del 2000 (partidos políticos débiles; una atmósfera política altamente polarizada; serias preocupaciones en relación con la legitimidad del proceso electoral) colocó a Transparencia en la posición de desempeñar un papel bastante inusual —uno que tuvo como resultado una rica selección de lecciones aprendidas útiles para otros observadores locales que operan en contextos de transición, para los donantes, para los asesores técnicos que apoyan a organizaciones como Transparencia en contextos de transición y para los observadores internacionales que trabajan junto con organizaciones como Transparencia.

La información para ambos estudios de caso fue obtenida a partir de una evaluación externa sobre el rol de observación de las elecciones del 2000 de Transparencia, que puede revisarse en la página web de Transparencia (www.transparencia.org.pe)². Fue particularmente inusual que el ímpetu para involucrar a evaluadores externos no fuera de los donantes de Transparencia sino de la propia organización. Además, desde un inicio hubo un acuerdo para que los evaluadores tuvieran plena libertad para recoger la información y elaborar sus conclusiones y recomendaciones. La información fue recogida a lo largo de diez visitas —de una a tres semanas de duración— realizadas al Perú entre setiembre de 1999 y setiembre del 2000, empleando cuatro enfoques complementarios:

- La opinión técnica de los evaluadores basada en la revisión de documentación de primera mano, en la participación en eventos llevados a cabo por Transparencia entre setiembre de 1999 y setiembre del 2000 (conferencias, desayunos y almuerzos de trabajo, y sesiones de capacitación para los voluntarios) y entrevistas con personas de dentro y fuera de Transparencia. Cada uno de los evaluadores se centró en aquellos aspectos del trabajo de Transparencia que correspondía a su área de competencia.
- Opiniones del personal de Transparencia obtenidas, luego de las elecciones del 2000, a partir de 63 entrevistas a miembros de Transparencia (desde el Presidente del Consejo Directivo hasta voluntarios de campo). Las entrevistas evaluaron lo que los entrevistados pensaban que ellos (y Transparencia) habían

² Marcia Bernbaum, Rafael López Pintor, Cynthia Sanborn. *Transparencia: La sociedad civil observa las controvertidas elecciones peruanas del 2000: Evaluación externa*. Transparencia, 2001.

hecho bien, así como aquellas estrategias/actividades que de tener que repetirse deberían ser realizados más eficientemente.

- Puntos de vista de líderes de opinión de dentro y fuera del Perú. Finalizadas las elecciones, 132 líderes de opinión (incluyendo representantes de la prensa peruana, de los partidos políticos, funcionarios del gobierno, líderes religiosos, ONG, intelectuales, donantes, diplomáticos, observadores internacionales, y líderes de cuatro comunidades fuera de Lima) fueron entrevistados para evaluar lo que ellos pensaban acerca de: (1) la calidad técnica de la observación que hizo Transparencia de las elecciones del 2000, (2) la credibilidad e imparcialidad de la organización en su conducción de la observación, y (3) el valor agregado por Transparencia al proceso. A los entrevistados también se les preguntó: (4) cuál pensaban que debía ser el rol de Transparencia en los periodos entre elecciones, y (5) qué críticas o sugerencias tenían en relación a su desempeño. Dado que las elecciones estuvieron muy polarizadas, se tuvo que hacer un esfuerzo especial para entrevistar a líderes de opinión que incluyeran un amplio rango de perspectivas políticas.
- Información acerca de la imagen de Transparencia obtenida de las encuestas de opinión realizadas entre diciembre de 1999 y mayo del 2000. Dos de las principales empresas encuestadoras peruanas, Datum y Apoyo, accedieron gustosas (gratuitamente) a incorporar en sus encuestas preguntas acerca del conocimiento y de la imagen de Transparencia. Datum incluyó sus preguntas acerca de Transparencia en encuestas realizadas a nivel nacional en diciembre de 1999 y marzo y mayo del 2000; Apoyo hizo lo mismo en Lima, en diciembre de 1999, y abril y junio del 2000.

Adicionalmente, en diciembre de 1999 y enero del 2000 se llevaron a cabo entrevistas dentro y fuera del Perú a 60 personas quienes representaban a los públicos principales del estudio —organizaciones locales de observación electoral de otros países, ONG internacionales que les brindan asistencia técnica, donantes que apoyan a las entidades de observación electoral, observadores electorales internacionales, y diplomáticos— para identificar qué temas deseaban ellos que este estudio enfocara. La organización y contenido de este informe refleja los deseos colectivos de estos públicos.

El texto de este estudio contiene varias referencias a las elecciones del 2001. Sin embargo, dado que los evaluadores no han seguido de cerca la observación que hizo Transparencia de esta elección, no están en condiciones de comentar acerca de la calidad o eficiencia de este particular rol de observación.

Los autores de la evaluación externa y de ambos estudios de caso desean expresar su sincero agradecimiento a las 245 personas³, quienes gentilmente se dieron tiempo para ser entrevistadas, muchas de ellas en varias ocasiones, para esta evaluación externa/estudio de caso. Los entrevistados fueron muy comunicativos y constructivos respecto a lo que Transparencia hizo bien y en relación con aquello en lo que debería poner empeño. También quisiéramos agradecer a los directivos de Transparencia por animarnos a conducir una evaluación externa totalmente independiente y equilibrada, una que pudiera reconocer lo que Transparencia ha hecho bien y, sin embargo, al mismo tiempo pudiera documentar aquellas áreas en las que Transparencia hubiera podido hacer las cosas de manera diferente. Los evaluadores se alegran de que en su observación del año 2001 Transparencia haya implementado la mayoría de las recomendaciones que fueron incluidas en el informe de evaluación.

Finalmente, los autores desean expresar su sincero agradecimiento al Dr. Neil Nevitte por haber participado como asesor del equipo. El equipo ha sacado un gran provecho de los puntos de vista del Dr. Nevitte en relación a Transparencia, los que se fundamentan en una amplia experiencia asesorando y apoyando a organizaciones locales de observación electoral alrededor del mundo, incluida Transparencia, en años recientes.

Marcia Bernbaum Rafael Lopez Pintor Cynthia Sanborn

Julio, 2001

³ Un listado detallado de estas personas puede encontrarse en los Anexos D y E de la evaluación externa que se encuentra en la página web de Transparencia (www.transparencia.org.pe).

Resumen ejecutivo

A lo largo de un período de doce meses —entre agosto de 1999 y julio del 2000— la Asociación Civil Transparencia (una organización de la sociedad civil peruana que se creó en 1994 con el doble propósito de observar las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales y movilizar a la sociedad civil), observó lo que a todas luces fueron las elecciones más irregulares y fraudulentas en la historia electoral peruana. Asumiendo prudentemente un rol integral de monitoreo —que suponía observar antes, durante y después de las elecciones— *Transparencia* se convirtió en una fuente de información fundamental y muy respetada acerca de la calidad del proceso electoral. A lo largo de la primera vuelta electoral del 9 de abril del 2000, el público peruano y la comunidad internacional recurrieron a *Transparencia* buscando información acerca de varios aspectos del proceso electoral (los candidatos, el registro electoral, el escrutinio de los votos, los resultados del proceso electoral). El conteo rápido del 9 de abril de *Transparencia*, el cual tuvo mayor legitimidad que la tabulación oficial de los votos, se convirtió en el estándar que peruanos influyentes y otros gobiernos emplearon para presionar por una segunda vuelta electoral.

Este estudio de caso —que forma parte de un conjunto de dos estudios de caso relativos al rol de *Transparencia* como observadora de las elecciones 2000— se centra en el rol de vigilancia cumplido por *Transparencia* al observar las elecciones 2000. El estudio de caso complementario enfoca el rol de *Transparencia* movilizando y educando a la ciudadanía peruana a lo largo de su observación de las elecciones.

Este estudio de caso se ha escrito teniendo en mente tres públicos principales:

1. Observadores electorales de la sociedad civil de otros países que atraviesan procesos electorales en ambientes de transición;
2. Donantes, asesores técnicos, y diplomáticos y sus gobiernos que apoyan y colaboran con los observadores electorales de la sociedad civil locales en ambientes de transición; y
3. Observadores electorales internacionales que operan en contextos de transición y que con frecuencia trabajan junto con observadores nacionales de la sociedad civil.

El contexto en el que operó Transparencia para observar las elecciones 2000

Existen tres elementos importantes que se tienen que tener en cuenta para entender el rol de *Transparencia* como observadora de las elecciones 2000.

El primero es que el sufragio universal es relativamente nuevo en el Perú, al haber sido establecido en 1980 para todos los peruanos entre los 18 y los 70 años. Lo importante de esto es que conforme se acercaban las elecciones 2000, en áreas aisladas del país y entre poblaciones con bajos niveles de educación, existían todavía importantes porciones de población que no estaban familiarizadas con el proceso de votación (cómo votar, por qué votar) lo que los hacía sujetos de manipulación externa.

El segundo factor es que *Transparencia* no estaba sola observando el proceso electoral. La acompañaban tres actores claves con quien colaboró muy cercanamente a través del proceso electoral. Estos eran: (1) la Defensoría del Pueblo, una entidad autónoma del Estado creada para servir de control de las entidades del gobierno, que se ubicó en el rol de supervisora como opuesto al rol de observación durante las elecciones 2000; (2) una misión conjunta del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) y The Carter Center (TCC) que estableció una oficina en Lima, Perú,

cuatro meses antes de las elecciones y que auspició a cinco delegaciones de observadores internacionales durante y después del proceso electoral; y (3) una misión de observación electoral (EOM) de la Organización de Estados Americanos (OEA) que estableció residencia a tiempo completo en el Perú por tres meses (entre principios de marzo y principios de junio del 2000). Dado el contexto electoral, ninguna de estas entidades hubiera podido cumplir con lo que hizo de haber operado sola. En efecto, cada una de las tres jugaron roles inusuales y fundamentales que son, en sí mismos y por sí mismos, dignos de sus propios estudios de caso.

El tercer factor es que durante el proceso electoral 2000 las cuatro entidades operaron bajo circunstancias extremadamente difíciles. Conforme se acercaban las elecciones de abril del 2000, el ambiente electoral del país se fue polarizando cada vez más, haciendo difícil incluso para la organización observadora/supervisora más imparcial ser vista como neutral. Los partidos políticos peruanos eran muy débiles y por lo tanto no estaban en condiciones de llevar a cabo una función de monitoreo que es la que los partidos políticos, por lo general, llevan a cabo durante un proceso electoral. Previa a las elecciones hubo una amplia manipulación de la legislación electoral y de leyes relativas a ella, preparada para favorecer la candidatura del presidente en ejercicio. Hubo también diversas irregularidades durante el proceso electoral mismo que fueron generadas para ayudar a producir un resultado como era de esperar, con el presidente Fujimori como ganador de las elecciones 2000. Tanto *Transparencia* como la Defensoría del Pueblo fueron objeto de múltiples y continuos ataques a través de los medios de comunicación controlados por el gobierno. El escrutinio internacional del proceso electoral fue intenso.

Lo que se sospechaba, pero que no se confirmó sino hasta que Fujimori juramentó como presidente para un tercer período, fue la dimensión de las deliberadas manipulaciones que tuvieron lugar de parte de Vladimiro Montesinos, el más cercano colaborador del presidente Fujimori —realizadas a través del Servicio de Inteligencia Nacional, los militares, el Congreso, los canales de radio y televisión que tienen una amplia cobertura a nivel nacional, todas las ramas del Ejecutivo, el poder Judicial y las supuestamente

independientes autoridades electorales—, para asegurar el éxito de una reelección de Fujimori para ejercer durante un tercer período.

Aspectos más destacados del desempeño de Transparencia en su rol de vigilancia:

Transparencia llegó a las elecciones 2000 con la experiencia de haber observado y llevado a cabo conteos rápidos muy precisos de cuatro elecciones previas en el país,⁴ haber brindado asistencia técnica a entidades nacionales observadoras en otros países y haber participado en numerosas delegaciones internacionales de observadores. Previendo —a partir de su experiencia en las elecciones municipales de 1998 y de su amplio conocimiento del contexto electoral— que el Perú iba a enfrentar un ambiente electoral extremadamente difícil en el 2000, *Transparencia* tomó tres importantes decisiones estratégicas cuando planificó su observación de las elecciones 2000:

- 1. Adoptar un enfoque integral par la observación de las elecciones 2000:** a diferencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1995 en las que *Transparencia* se centró principalmente en la observación del día de las elecciones, *Transparencia* decidió que para las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2000 sería necesario adoptar una estrategia integral que incluyera tres escenarios: (a) un escenario previo a las elecciones que se concentrara en el monitoreo de las decisiones pre-electorales de las autoridades electorales, así como de la campaña misma, (b) llevar a cabo su observación tradicional el día/s de las elecciones, y (c) un proceso de observación post-electoral.
- 2. Establecer, como base para su observación, una “línea de base”.** Aunque *Transparencia* continuó con su mandato de ser una observadora imparcial del proceso electoral, sus miembros tenían muy claro que

⁴ Las elecciones presidenciales y parlamentarias peruanas de 1995, las elecciones municipales de 1995 y de 1998, y las elecciones municipales complementarias de 1999.

también tenían que establecer como base para su observación una línea de base —adhesión a un proceso que era libre, limpio y democrático—. Había un acuerdo interno de modo que cuando ellos observaran acciones —ya fueran del gobierno o de la oposición— que no adhirieran a esta línea de base, *Transparencia*, en su rol de observadora nacional de las elecciones, pudiera solicitar que se dieran los pasos necesarios para corregir estas acciones.

- 3. Promover activamente la presencia de delegaciones de observadores internacionales.** Teniendo en cuenta que ésta iba a ser una elección extremadamente difícil, *Transparencia* tomó la decisión de promover una fuerte presencia de observadores internacionales previa a las elecciones. Además, *Transparencia* decidió destinar un esfuerzo considerable a apoyar a estas delegaciones mientras que permanecieran en el país.

Los aspectos más destacados del desempeño de *Transparencia* observando las elecciones 2000 pueden encontrarse en el recuadro a continuación.

ASPECTOS MÁS DESTACADOS DEL DESEMPEÑO DE TRANSPARENCIA OBSERVANDO LAS ELECCIONES 2000

Observación pre-electoral y educación: *Transparencia* asumió un enfoque audaz e integral frente a la observación pre-electoral, acompañado de la educación electoral. Conforme fue progresando la campaña electoral, *Transparencia*:

- Adquirió una creciente notoriedad⁵ y en última instancia se convirtió en el punto de referencia alrededor del cual muchos sectores de la población peruana se juntaron para expresar su preocupación respecto a la apertura



⁵ Algunos pueden argumentar, y con razones que están fuera del control de *Transparencia*, que *Transparencia* adquirió demasiada notoriedad, especialmente al momento de las elecciones del 9 de abril y específicamente alrededor del conteo rápido.

y transparencia de las elecciones.

- Estableció relaciones estrechas con actores claves dentro y fuera del Perú y fue flexible a fin de responder a oportunidades y desafíos imprevistos conforme fueron surgiendo.
- Siguió de cerca y comentó las acciones y decisiones de las autoridades electorales.
- Publicó documentos (*Datos Electorales*, pronunciamientos oficiales, estudios) con una fuerte base analítica que fueron difundidos en forma oportuna para ser usados por importantes líderes de opinión, documentos que jugaron un rol importante educando a los líderes de opinión dentro y fuera del Perú acerca de la magnitud y naturaleza de las irregularidades en el ambiente electoral.
- Hizo acuerdos con dos ONG peruanas para diseñar e implementar, a través de canales de radio y televisión de todo el país, innovadores programas interactivos de radio y televisión alrededor del derecho al voto y el derecho electoral.
- Llevó a cabo una serie de actividades innovadoras con los partidos políticos diseñadas para educarlos e informarlos acerca de varios aspectos del proceso de votación (historia, marco legal, etc.) y para capacitar a los observadores de los partidos políticos.

Preparándose para y observando el día de las elecciones: el desempeño de *Transparencia* preparándose para y observando el día de las elecciones fue variado:

- Por el lado positivo, *Transparencia* superó su meta de movilizar voluntarios en las 194 provincias del país y en 16 países, llegando a movilizar finalmente 19 014 observadores —4 000 más que su meta de 15 000—.
- El conteo rápido de *Transparencia*, el cual estuvo técnicamente bien hecho, cobró una importancia que pocos conteos rápidos llevados a cabo por una organización de la sociedad civil han alcanzado y fue un instrumento para convencer a las autoridades electorales para que llamaran a una segunda vuelta.



- *Transparencia* también preparó excelentes materiales para ser usados por los observadores y el público en general como información de base y como una referencia para sus actividades de observación el día de las elecciones.
- Sin embargo, las limitaciones que tuvo *Transparencia* en su comunicación con los comités regionales y provinciales y los serios problemas con la logística en los meses previos a las elecciones ocasionaron demoras en el arribo de los materiales de capacitación y los suministros para el campo; hubo, así mismo, una gran variación en la calidad de la capacitación recibida por los observadores electorales.
- No obstante el conteo rápido de *Transparencia* estuvo técnicamente bien hecho, hubo una serie de confusiones alrededor del momento en el que serían entregados los resultados, la muestra, y el informe del conteo rápido que afectaron negativamente la credibilidad del conteo rápido en ciertos sectores.
- *Transparencia* hubiera podido ser más eficiente en su acercamiento al análisis y categorización de los informes sobre irregularidades que recibió el 9 de abril.
- Además, *Transparencia* no previó ni se preparó adecuadamente para los problemas internos en el sistema de administración de las elecciones del gobierno peruano.
- Nuevamente, por el lado positivo, *Transparencia* reconoció estas limitaciones y dio pasos —entre la primera y la segunda vuelta— para encararlas. Sin embargo, en tanto *Transparencia* y otras entidades de observación electoral optaron por no observar la segunda vuelta, no fue posible evaluar que tan eficientes habían sido.

Observación post-electoral: El desempeño post-electoral de *Transparencia* también fue variado:

- Por el lado positivo, luego de la jornada electoral del 28 de mayo, que *Transparencia* declinó observar junto con las entidades observadoras que quedaban, *Transparencia* emitió una declaración que ha sido usada por



la OEA y otras entidades como un insumo para llegar a la agenda de democratización post-electoral.

- Hubo puntos de vista diversos, tanto entre los peruanos como entre los internacionales, acerca de la decisión de *Transparencia* de adoptar un perfil bajo luego de las elecciones; para muchos fue de gran preocupación el hecho que *Transparencia* decidiera no constituirse en un representante de la sociedad civil en el diálogo de democratización facilitado por la OEA entre el gobierno peruano y la oposición.

Lecciones aprendidas de la experiencia de Transparencia

Una serie de lecciones importantes surgen de la experiencia de *Transparencia* que es necesario sean tenidas en cuenta por los públicos que operan en situaciones de transición similares.

Lecciones aprendidas útiles para otras entidades de observación locales:

- Jugar un rol importante en el tipo de ambiente político que encontró *Transparencia* durante las elecciones 2000 requiere una organización que sea madura y respetada y que tenga un camino previo recorrido haciendo observación electoral.
- En situaciones de transición donde los partidos políticos son débiles, los observadores electorales necesitan estar preparados para asumir una o más de las funciones de control que los partidos políticos asumen normalmente (por ejemplo, revisar el registro electoral, monitorear los medios de comunicación, conducir una amplia observación el día de las elecciones, conducir su propia verificación independiente del conteo de votos).
- En situaciones de transición, donde las oportunidades y los desafíos surgen casi a diario, las entidades de observación electoral necesitan

estar preparadas para seguir muy de cerca el ambiente electoral, ser estratégica, flexible y estar deseosa de asumir riesgos.

- En una situación de transición, es particularmente importante desempeñar un rol integral de monitoreo que incluya una amplia observación pre-electoral, observación el día mismo de las elecciones, y observación post-electoral.
- Un riesgo al adoptar un rol de monitoreo integral, especialmente en ambientes electorales altamente polarizados y turbulentos, es sobre exigir la capacidad organizativa de la entidad local de observación.
- En situaciones donde es claro que el proceso está siendo manipulado por el gobierno y/o por las autoridades electorales, las entidades locales de observación necesitan estar preparadas para sopesar los riesgos (tanto personales como para la organización) de centrar su observación en las irregularidades cometidas por estas autoridades.
- Con el fin de mantener la credibilidad como entidad observadora, es importante, y particularmente fundamental en un ambiente altamente polarizado como el que existía en el Perú durante las elecciones 2000, que las entidades nacionales de observación evalúen constantemente su imagen pública y, según sea necesario, tomen las acciones correctivas pertinentes.
- Es fundamental, especialmente en las condiciones en las que se encontró *Transparencia* en las elecciones 2000, extender la mano para colaborar con otros, y generar amplias redes de apoyo.
- Especialmente en ambiente difíciles de transición es importante para los observadores nacionales establecer, con los observadores internacionales y con sus gobiernos, relaciones de trabajo estrechas que les puedan brindar legitimidad, incrementar su credibilidad y, conforme sea necesario, protegerlos cuando las cosas se ponen difíciles.

Lecciones aprendidas útiles para los donantes y gobiernos extranjeros

Las elecciones peruanas del año 2000 fueron un modelo de cómo deben interactuar los donantes y los gobiernos extranjeros entre sí y con un observador nacional maduro que sabe qué es lo que está haciendo. Se pueden extraer diversas lecciones de esta experiencia que son pertinentes a los donantes y los gobiernos extranjeros interesados en apoyar a los observadores locales electorales quienes también operan en contextos conflictivos.

- Asumiendo que la entidad nacional de observación electoral tiene la madurez y las competencias necesarias como para llevar a cabo una observación competente e imparcial, es importante darle a la entidad la libertad suficiente para que maneje su programa. Esto incluye estar preparado para proporcionarle a la entidad de observación electoral la flexibilidad para utilizar los fondos de donación que ha recibido.
- Es muy importante que los donantes que están apoyando el proceso electoral, en general, y las entidades nacionales de observación, en particular, coordinen esfuerzos.
- Estar preparados para asumir riesgos y no necesariamente esperar una retribución inmediata.

Lecciones aprendidas útiles para los observadores internacionales

Lo que la experiencia de observación de las elecciones 2000 en el Perú ha demostrado es que hay diferentes maneras en las que un eficiente observador nacional puede ser de gran ayuda para, y complementar el rol de, un observador internacional.

- Las entidades nacionales de observación pueden constituirse, para los observadores internacionales, en una fuente permanente de información

acerca de: (a) el contexto electoral del país; y (b) la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso que está siendo observado.

- Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su amplia presencia a lo largo del país el día de las elecciones.
- Una entidad de observación nacional con experiencia previa conduciendo un conteo rápido de gran precisión está en condiciones de jugar un rol fundamental, especialmente en situaciones en las que: (1) la competencia electoral es muy reñida; y (2) la entidad estatal responsable de la tabulación del voto tiene limitada credibilidad.
- Finalmente, un observador electoral nacional bien organizado está en una buena posición para facilitar un apoyo, en el país, de numerosas delegaciones internacionales adicionales tanto antes como el día de las elecciones.

Lecciones generales aprendidas de la experiencia electoral del 2000 en el Perú

- Si las autoridades electorales carecen de autonomía y el Estado no considera de interés tener unas elecciones libres y limpias, existen límites para lo que los observadores electorales (nacionales e internacionales) pueden lograr en el corto plazo en cuanto a afectar el proceso electoral bajo observación. Sin embargo, los observadores, documentando y señalando su preocupación por las irregularidades, pueden ayudar a establecer el escenario para modificaciones futuras al sistema.
- Especialmente en un contexto difícil de transición electoral como el del Perú, no es cuestión de preguntarse si tener observadores internacionales o nacionales; ambos son absolutamente necesarios uno al otro y para la observación del proceso electoral.

Este estudio de caso se divide en seis capítulos:

- El **Capítulo I** ubica el escenario para el resto del estudio de caso facilitando una estampa de una de las decisiones más difíciles que tuvo que tomar *Transparencia* durante su observación de las elecciones 2000: anunciar cinco días antes de la segunda vuelta electoral que se abstendría de observar las elecciones dado que no se habían logrado las condiciones para unas elecciones libres y limpias.
- El **Capítulo II** describe el contexto histórico de las elecciones peruanas, comenzando por las elecciones de 1990 cuando Alberto Fujimori, casi un “desconocido”, fue elegido por primera vez como presidente hasta llegar a las elecciones del año 2000, cuando un amplio aparato estatal fue puesto en funcionamiento para asegurar que Fujimori pudiera ser elegido por tercera vez como presidente del Perú.
- El **Capítulo III** proporciona los antecedentes de *Transparencia* que son importantes para la posterior revisión del rol de observación de *Transparencia* en las elecciones del año 2000: su creación y las decisiones estratégicas tomadas cuando fue creada, sus principios, sus miembros y afiliados, su primera experiencia haciendo observación de las elecciones locales en el año 1995, y su rol de observación de las elecciones municipales de 1995 y de 1998.
- El **Capítulo IV** describe el rol que jugó *Transparencia* en la observación de las elecciones 2000. Comienza describiendo los pasos que siguió *Transparencia* para prepararse para su observación de las elecciones 2000. El resto del capítulo destaca los aspectos relevantes de sus actividades de observación pre-electorales, electorales y post-electorales durante el proceso electoral 2000.
- El **Capítulo V** se centra en las lecciones aprendidas útiles para cada uno de los públicos claves del estudio: las otras entidades nacionales de observación que operan en situaciones de transición; asesores técnicos, los donantes y sus gobiernos auspiciadores que apoyan a las entidades de observación nacional; y los observadores internacionales que con

frecuencia tienen posibilidad de colaborar cercanamente con las entidades nacionales de observación.

- El **Capítulo VI** concluye encarando tres puntos de gran interés: (1) la forma en que el ambiente electoral del Perú en el 2000 facilitó las condiciones para que una entidad de la sociedad civil como *Transparencia* jugara, en última instancia, un importante rol de árbitro en el proceso electoral 2000; (2) la naturaleza de la colaboración entre *Transparencia* y los “internacionales”; y (3) la medida en que los desafíos internos que enfrentó *Transparencia* en su observación de las elecciones 2000 en el Perú son comunes a otras entidades de observación que operan en contextos similares en otros países.

I. Introducción

La fecha: 23 de mayo del 2000. El lugar: la oficina de la *Asociación Civil Transparencia* en Lima, Perú. *Transparencia* es una organización peruana sin fines de lucro que fue fundada a fines de 1994 por un grupo de ciudadanos peruanos para “reforzar la fe en los sistemas democráticos y para contribuir a garantizar la libertad, la honestidad y la eficiencia de los procesos electorales”. El Consejo Directivo de *Transparencia* hace el siguiente pronunciamiento, el mismo que es firmado por su presidente, Luis Jaime Cisneros:

La Asamblea General de Transparencia, frente a la seria situación nacional y teniendo en cuenta las opiniones de sus colaboradores y voluntarios:

- 1. Señala que, al no existir condiciones técnicas mínimas para llevar a cabo una competencia electoral libre y limpia, se abstendrá de observar la jornada electoral del 28 de mayo.*
- 2. Deplora la obstinación de mantener la fecha de la segunda vuelta, sacrificando así la legitimidad del proceso electoral y con ello el futuro democrático del país.*
- 3. Reitera su llamado a postergar la segunda vuelta electoral para cumplir eficazmente el mandato del artículo 176° de la Constitución que establece: “El sistema electoral tiene por finalidad que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos;*

y que los escrutinios sean reflejo auténtico y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”.

4. *Reconoce la activa participación de los miles de voluntarios y agradece el respaldo de la ciudadanía. Hoy más que nunca es necesario mantener las tareas de educación cívica y de vigilancia ciudadana con el objetivo de construir un orden genuinamente democrático. Esta aspiración sigue siendo nuestro compromiso permanente.*

Lima, 23 de mayo del 2000.

Luis Jaime Cisneros

Presidente

Transparencia es la primera de varias organizaciones que —habiendo estado jugando un rol muy importante en el monitoreo de las elecciones presidenciales y parlamentarias peruanas— anuncia que, en las condiciones vigentes, no participaría como observadora de la segunda vuelta electoral que definiría, entre los dos candidatos, al presidente para el período 2000-2005.

Tres organizaciones, una peruana y dos extranjeras, hacen pronunciamientos similares en los siguientes días:

1. Una misión conjunta del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) y The Carter Center (TCC), que ha tenido una presencia permanente en el Perú desde enero del 2000 y que halleado a cabo, hasta ese momento, cuatro misiones de observación externa en el Perú, la primera de las cuales fue en noviembre de 1999.
2. Una misión de observación electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se estableció bajo un mandato amplio para observar las elecciones peruanas, y que ha permanecido en el Perú desde principios de marzo del 2000.
3. La Defensoría del Pueblo, organismo del Estado creado por el Congreso peruano en 1996 a fin de asegurar la protección de los derechos

fundamentales y constitucionales de los ciudadanos y para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano. Debido a las múltiples preocupaciones con relación a las elecciones del 2000, la Defensoría del Pueblo, desde principios del año 2000, también ha participado activamente en la supervisión del proceso electoral.

Veintiocho misiones de observación externas que habían programado visitar el Perú para observar la jornada electoral del 28 de mayo—incluida la Unión Europea, el Parlamento Europeo y delegados de diez países europeos, siete delegaciones de países latinoamericanos; y ocho fundaciones internacionales y centros que hacen seguimiento a procesos electorales—deciden también no venir al Perú. Sólo una organización —el Parlamento Andino— termina viniendo al Perú a observar la segunda vuelta del 28 de mayo.

Para algunos, la decisión de *Transparencia* y las de las otras entidades supervisoras/observadoras es la correcta: si las condiciones no están dadas para una elección libre y limpia del nuevo presidente, no tiene sentido observar las elecciones. Elogian a *Transparencia* por haber tenido el coraje de mantenerse fiel a su convicción de “garantizar libertad, honestidad y eficiencia en el proceso de votación”.

Para otros, la decisión de *Transparencia* y las de las otras entidades observadoras/supervisoras es desacertada: si va a realizarse una elección, incluso si las condiciones adecuadas no están dadas, *Transparencia* y las otras entidades de supervisión y observación tienen la obligación de participar en su calidad de observadores/supervisores e informar sobre lo que observan. Algunos incluidos en esta segunda categoría, por último, están ahora convencidos de que *Transparencia* y otros grupos observadores de las elecciones han perdido su neutralidad y se ubican del lado de la oposición.

Este estudio de caso tiene tres objetivos:

- (1) Describir el contexto en el que *Transparencia* y otras organizaciones de observación electoral realizaron la observación de las elecciones del

2000 en el Perú y el rol específico que desempeñó *Transparencia* en la observación del proceso electoral. (Capítulos II, III, y IV).

- (2) Tomar de la experiencia de *Transparencia* las lecciones aprendidas útiles para: (a) la misma *Transparencia*; (b) las organizaciones de la sociedad civil de otros países que llevan a cabo observación electoral en contextos de transición, (c) las organizaciones que brindan apoyo técnico y financiero a otras organizaciones nacionales, que operan en contextos de transición, para la observación de elecciones; y (d) entidades internacionales (misiones de observación, diplomáticos) que tienen la oportunidad de trabajar cercanamente con grupos de observadores nacionales similares a *Transparencia* en contextos de transición (Capítulo V).
- (3) Reflexionar sobre el significado de la experiencia de *Transparencia* desde una perspectiva más amplia (Capítulo VI).

II. El contexto histórico de las elecciones en el Perú

Antecedentes

Tradicionalmente el poder político en el Perú no se ha alcanzado a través de las ánforas. Desde que se consiguió la independencia en 1821, el Perú ha tenido 107 gobiernos, de los cuales solamente 19 fueron elegidos y de estos solo 9 han completado sus períodos. Extrema pobreza, profundas desigualdades sociales y económicas, y una fuerza armada históricamente poderosa e intervencionista, son todos factores que han

contribuido a estos resultados gobierno democráticamente elegido, producto del sufragio universal y de la libre competencia entre los partidos, se instauró por primera vez en 1980, pero hacia 1990 el nuevo régimen había sido golpeado fuertemente por la crisis económica y la violencia política, allanando el camino para otro líder populista autoritario quien prometió liberar al país de la politiquería e instauró una forma de gobierno más directa y eficiente.

ESTADÍSTICAS DEL PERÚ

Ubicación: costa occidental de América del Sur, limita con Ecuador y Colombia (por el norte), Brasil y Bolivia (por el este), y Chile (por el sur)

Composición étnica: amerindios 45%; mestizos 37%; blancos 15%; negros, japoneses, chinos, otros 3%

Población: 27 millones (a julio del 2000)

PBI per capita: \$4,400

Población por debajo de la línea de pobreza: 54% (estadísticas de 1991)

Esperanza de vida: 70 años

Fuente: World Factbook, 2000

Durante los años 90, el presidente Alberto Fujimori cumplió en gran medida su promesa —restauró la estabilidad económica y política, a la par que restringía el estado de derecho y debilitaba instituciones representativas—. Con el apoyo de las fuerzas armadas y una importante participación del sector empresarial, Fujimori propició —en 1992— un autogolpe ampliamente popular, suspendiendo el gobierno constitucional, cerrando el Congreso e interviniendo el Poder Judicial. Como respuesta a la presión internacional, convocó posteriormente a una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución, la que favoreció la concentración del poder en el Ejecutivo en un país que ya había tenido una fuerte tradición presidencialista. El primer gobierno de Fujimori (1990-1995) fue reconocido por derrotar la hiperinflación y restaurar el crecimiento económico y la credibilidad internacional del país, derrotar a la organización terrorista Sendero Luminoso, reducir la producción ilícita de coca, y dar inicio a un significativo desarrollo de la infraestructura y de los programas sociales en las regiones más pobres del país. Por estos logros fue recompensado con la reelección en las elecciones generales del año 1995, y su coalición ganó la mayoría en el Congreso unicameral.

Es en este contexto donde uno debe situarse y evaluar los esfuerzos de una organización como *Transparencia*, dedicada a la promoción de la democracia representativa y a la defensa de las elecciones libres y limpias, en un país que ha tenido una muy pequeña experiencia positiva con cualquiera de las dos y que ha estado a la sombra de uno de los caudillos contemporáneos más populares de la región.

Las sospechas de que el gobierno no había jugado limpio en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1992 y en las votaciones para el referéndum sobre la nueva Constitución, llevaron a solicitar la presencia de observadores nacionales e internacionales para que monitorearan la contienda en 1995. Esta preocupación fue agudizada por el hecho de que los partidos políticos gozaban de descrédito y estaban desorganizados, y no contaban con los cuadros ni la capacidad para asumir el monitoreo por sí mismos. Como respuesta, un grupo de reconocidos ciudadanos peruanos fundaron, en 1994, la Asociación Civil *Transparencia*, como una organización privada voluntaria, deseosa de asumir este reto.

Además de la ausencia de partidos políticos efectivos, algunos otros factores subyacentes convertían al monitoreo de las elecciones en el Perú en un reto desde el inicio. Estos incluyen:

- El hecho de que el sufragio universal es relativamente reciente y grandes segmentos de la población (especialmente las mujeres pobres, los indígenas y aquellas personas que viven en zonas rurales aisladas), todavía no tienen el conocimiento suficiente sobre sus derechos políticos y sobre la forma de ejercerlos. Esto los lleva, con más facilidad, a cometer errores que lleguen a invalidar sus votos, así como a ser objeto de manipulación política.
- Las dimensiones del país y su geografía establecen numerosas dificultades para educar a los electores así como para el monitoreo del proceso electoral. No obstante que el 72% de los aproximadamente 27 millones de peruanos viven en zonas urbanas, y un tercio reside en Lima, ciudad capital, los pobladores rurales pobres y los indígenas se concentran en regiones lejanas y de mucha altitud o en áreas densas de selva, donde los viajes se hacen difíciles y donde las comunicaciones son escasas.
- La diversidad de lenguas y culturas hace más complicada la tarea de comunicarse con los electores y capacitar a los voluntarios, especialmente en estas áreas remotas.⁶
- La herencia del terrorismo y de la violencia de la década de los años 80 y principios de los años 90, dejó una atmósfera de temor y desconfianza

⁶ Étnicamente el Perú tiene una población indígena que no ha sido adecuadamente censada, a pesar de que los estimados varían entre 4.3 millones y 7.8 millones de personas. La mayoría de peruanos tiene raíces indígenas, pero la mayoría de pobladores urbanos se consideran mestizos o una mezcla de razas. Aproximadamente 15% de la población es descendiente de europeos blancos y otro 3% es descendiente de asiáticos o africanos.

respecto de la actividad política abierta entre grandes sectores de la población. Esta herencia también involucró el hecho que durante las elecciones de 1995, 22% del país se encontraba aun bajo un estado de emergencia controlado por las autoridades militares, situación que se mantuvo hasta marzo del 2000.

Mencionado esto, los retos que planteaba el monitoreo de las elecciones en el Perú en 1995 ya eran de por sí inmensos para una pequeña organización voluntaria ubicada en Lima, y con escasamente un año de existencia. Sin embargo, los esfuerzos de *Transparencia* fueron reconocidos por todas las partes en disputa, así como en las siguientes elecciones municipales de 1995 y 1998. En particular, el conteo rápido de *Transparencia* fue considerado por los contendores, los periodistas y los observadores internacionales como altamente preciso.

Transparencia y otros observadores concluyeron que las elecciones de 1995 fueron limpias, a pesar de que hubo suficientes irregularidades en el conteo del voto preferencial como para generar dudas con relación a la mayoría obtenida por el gobierno en el Congreso. Sin embargo, es importante añadir que había muy pocas dudas, tanto en el Perú como internacionalmente, acerca del triunfo de Fujimori en primera vuelta.

Allanando el camino para otra elección

Ese no sería el caso en las elecciones generales del 2000 las que, según los expertos, pueden considerarse entre las más controvertidas e irregulares en la historia reciente de América Latina. Además de las dificultades sociales, culturales y geográficas ya mencionadas, nuevos factores políticos hacían del monitoreo de las elecciones una tarea más desafiante en este caso.

Estos factores incluyen:

- La evolución del régimen mismo. El segundo gobierno del presidente Fujimori (1995-2000) estuvo marcado por el éxito de algunas políticas

sociales y de carácter internacional, incluyendo un histórico acuerdo de paz con el vecino país de Ecuador. Al mismo tiempo, estuvo plagado por una creciente concentración del poder en el Ejecutivo, y específicamente en el presidente, y un deseo de perpetuarse en el poder lo que, en última instancia, debilitó la promesa inicial del presidente de un gobierno responsable, al mismo tiempo que ponía restricciones en los otros poderes del Estado, en los medios de comunicación masivos, y en otros competidores políticos.

- La estrecha relación entre el presidente Fujimori, el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y el alto mando militar. El poder de Fujimori dependía en gran medida del apoyo de los militares y del uso del SIN —controlado por su asesor de seguridad nacional Vladimiro Montesinos— como instrumento de control político.⁷ Las organizaciones de derechos humanos han documentado cómo el SIN —una vez que el terrorismo fue restringido— fue convertido en una especie de policía política, encargada de hostilizar e intimidar a los críticos y opositores del gobierno, reprimiendo a los medios de comunicación independientes y manteniendo alineados a los aliados.⁸

⁷ Véase Enrique Obando, “Fujimori y las Fuerzas Armadas”, en Crabtree y Thomas, eds., op cit, pp. 353-378; y “El Doctor: Vladimiro Montesinos”, *Debate*, Vol. XX, No. 103, noviembre/diciembre 1998, pp. 24-36.

⁸ Véase por ejemplo, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual 1999* (Lima), y Coletta Youngers, “Deconstructing Democracy: Peru Under President Alberto Fujimori”, Washington Office on Latin America, Febrero 2000. Las tácticas del SIN, según se dice, iban desde “chuponeo” telefónico, soborno y chantaje emocional, hasta la manipulación de casos judiciales, amenazas de muerte e intimidación física. En setiembre del 2000, acusaciones relativas a los “sucios trucos” políticos del SIN fueron confirmadas públicamente cuando fue entregado a la prensa un video de Montesinos ofreciéndole un soborno a un congresista de la oposición para que se pasase al lado del gobierno. El video aparentemente había sido grabado en los cuarteles del SIN. Los subsiguientes videos, reportajes de los medios de comunicación e investigaciones en curso del Congreso han revelado mayores detalles de la corrupción y la coerción organizada por Montesinos.

- Una serie de pasos dados por el presidente Fujimori, a través de la estructura legal, para asegurarse la posibilidad de postular para un tercer mandato de oficio, incluyendo: (a) la separación de tres jueces del Tribunal Constitucional quienes habían declarado inaplicable, para el caso Fujimori, la ley que autorizaba una nueva reelección presidencial; (b) pasar una ley que, al permitir a los jueces provisionales y suplentes —nombrados por el gobierno— participar en la designación de los representantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), hacía posible influir en la composición de este órgano electoral; (c) limitar el derecho público a someter a referéndum la derogación de leyes incluyendo la controvertida ley de la nueva reelección; y (4) modificar el sistema de votación del JNE para hacer más difícil que prosperaran las tachas al presidente Fujimori.

Las elecciones del 2000: su contexto, sus actores y sus retos

En los días que Fujimori declaró públicamente su intención de postular a un tercer mandato, la opinión pública sobre su capacidad para gobernar estaba mucho más dividida que en 1995, mientras que la confianza en la calidad y neutralidad de los propios organismos electorales era muy baja.⁹

A continuación se señalan las razones específicas que explican por qué las elecciones del año 2000 fueron una de las elecciones en la historia reciente de América Latina observadas más de cerca y una en la que *Transparencia* y otras organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol más activo y central que en elecciones previas.

⁹ Véase Martin Tanaka y Patricia Zárate, “Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú”, Lima: IEP y USAID, 1999. De acuerdo a esta investigación contratada por USAID en el Perú, los niveles de aprobación fueron de tan solo 40.3 para el JNE, 42.3 para la ONPE y 45 para el RENIEC (p. 14). A principios del año 2000, varias empresas encuestadoras reportaron que una mayoría del público creía que el proceso electoral sería fraudulento de alguna manera.

- Descrédito de los organismos electorales oficiales.¹⁰ En los años previos a 1993, el JNE era el único organismo público responsable de la organización y supervisión de los procesos electorales. A pesar de la falta de recursos y limitaciones técnicas, su trabajo fue considerado profesional y limpio. La Constitución de 1993 dividió la responsabilidad de supervisión entre tres instituciones distintas: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Esta división creó confusión y competencia entre estos organismos, y se considera que ha debilitado la capacidad del sistema de supervisión como un todo. Es más, la independencia e imparcialidad de todos estos tres cuerpos electorales fueron cuestionadas.
- Defectos en el marco legal y administrativo. El marco legal y administrativo para la conducción de las elecciones habían sido arreglados —en todas las etapas del proceso de votación y conteo— de manera tal que daban un amplio margen de posibilidad para las irregularidades y para el fraude. Estas incluían defectos en: la preparación para la votación, en el momento que la gente votaba, al momento del escrutinio y el traslado de las actas electorales a las autoridades electorales y a los centros de cómputo, y en el momento de anunciar los resultados.¹¹
- Los mismos competidores —diez partidos y movimientos registrados— no estaban en condiciones de defender efectivamente una votación limpia. A pesar de que los partidos estaban permitidos y se les inducía a tener personeros para observar las mesas de sufragio el día de las elecciones, simplemente por el número de locales de votación (más de 3 000) y de las mesas de votación (87 000 a nivel nacional), esto se

¹⁰ Véase Tuesta Soldevilla, op cit, 1996, y “Reglas de juego de la competencia electoral”, en Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1999, pp. 21-42. Véase también: Cynthia Sanborn, Marc Chernick, Francisco Eguiguren, Bruce Kay, y Michele Schimpp: *Democracy in Peru: An Assessment*, Management Systems International, May 2000

¹¹ Véase el Capítulo III de la evaluación para mayor información al respecto.

convertía en una tarea titánica puesto que en las elecciones del 2000, ninguno de los partidos participantes tuvo la base social o la estructura organizativa suficiente para cubrir esto. Los partidos de oposición inicialmente accedieron a tener personeros comunes que observaran las actividades de esta contienda, pero finalmente no fueron capaces de hacerlo.

- Falta de acceso libre y justo a los medios de comunicación, y en particular a la televisión comercial. En Perú, como en muchos otros países, la gran mayoría de peruanos (94% en 1997) tiene televisión en sus casas, y la mayoría de los ciudadanos tienen como principal fuente de información y de noticias a los canales de televisión comerciales o de “señal abierta”.¹² Desde 1995, sin embargo, los defensores de la libertad de prensa han visto con preocupación la forma en que los medios de comunicación peruanos, en un principio libres y enérgicos, fueron sometiéndose cada vez más a la intimidación del gobierno y a la autocensura.

Además, el proceso electoral del 2000 estuvo marcado por la notable ausencia de información y debate político en la televisión nacional. También estuvo marcado por una falta de acceso a los medios de comunicación de los partidos de oposición así como de los observadores independientes. Los grupos civiles, debido a la inaccesibilidad a la televisión comercial, se vieron limitados en las estrategias de comunicación de masas que podían utilizar para educar a las personas sobre sus derechos electorales y sobre cómo votar. Además, los medios de comunicación pro-gobiernistas se comprometieron a hacer constantes esfuerzos para distorsionar los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil como *Transparencia* y difamar su liderazgo.

¹² Véase Rosario Nájar, “Aproximación cuantitativa a la problemática de los medios de comunicación en el Perú”, en Carlos Iván Degregori y Gonzalo Portocarrero, eds., *Cultura y Globalización*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 1999, pp. 359-363. Según esta fuente, el acceso a la televisión va aproximadamente de 90% de los pobres extremos a 99.1% de los más ricos. En comparación, solo 19% de la población total tiene acceso a canales de televisión cerrados, 39% lee diarios, y 21% lee revistas.

- El alto grado de preocupación internacional acerca de estas elecciones peruanas fue otro factor. Por un lado, había una elevada cantidad de monitoreo y escrutinio internacional, iniciado bastante antes de la primera vuelta electoral del 9 de abril, y esto trajo consigo una considerable cantidad de fondos externos para apoyar las actividades de monitoreo local e internacional de las elecciones nacionales. Por otro lado, esta participación internacional significó considerables nuevas responsabilidades para una pequeña organización como *Transparencia*, que tuvo que coordinar eficientemente con muchos gobiernos extranjeros, donantes y otros actores.
- Un inusual grado de polarización que caracterizó esta campaña electoral, y que se fue incrementando a medida que el proceso avanzaba. En efecto, a medida que *Transparencia* y otros observadores llamaron la atención frente a factores como el uso de recursos públicos para apoyar al partido del presidente, la hostilización a la prensa y a los candidatos de oposición, el inadecuado acceso de la oposición a los medios de comunicación, y la falsificación de firmas con el propósito de inscribir el movimiento pro Fujimori, Perú 2000, el gobierno y sus aliados respondieron con toda su fuerza. Los principales medios de radiodifusión lanzaron feroces ataques tanto contra los opositores como contra los observadores, mientras que el SIN ejercía diversas formas de presión para reclutar apoyo para el bando de Fujimori, disuadir a los potenciales aliados de la oposición y comprar la lealtad de los medios al presidente Fujimori.

El resultado fue un clima de conflicto e intimidación que hizo muy difícil que *Transparencia*, o cualquier otro organismo participante en la observación, mantuviese una imagen de neutralidad o imparcialidad.

La cuenta regresiva de la campaña y la votación final

A medida que la campaña se fue calentando *Transparencia* produjo una serie de informes mostrando que el presidente Fujimori era objeto —entre

octubre de 1999 y enero del 2000— de la mayor parte de la cobertura noticiosa, mientras que sus rivales recibían casi nada de cobertura. Los candidatos de la oposición también acusaron a los canales de televisión de negarse a venderles espacios comerciales para sus campañas de difusión y desde un principio manifestaron su preocupación acerca de la manipulación por parte de los medios de comunicación de los resultados de las encuestas. Por su parte, el presidente rehusó participar en debates formales y evitó intercambios cara a cara con sus opositores durante la campaña.

A medida que la campaña evolucionaba, el gobierno se vio ante una situación de creciente presión internacional. Una misión enviada por The Carter Center (TCC) y el National Democratic Institute (NDI) emitió tres informes sucesivos (el 3 de diciembre de 1999, el 11 de febrero del 2000 y el 24 de marzo del 2000) que eran muy críticos de las condiciones electorales, y otras misiones no gubernamentales hicieron públicas conclusiones similares. Además de los temas de imparcialidad de la prensa y acceso a los medios de comunicación, los observadores enfatizaron la posible malversación de fondos del Estado por representantes del gobierno para promover a los candidatos de la alianza Perú 2000, incluyendo la manipulación del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y de un nuevo programa lanzado en febrero del 2000 para distribuir terrenos de uso público a cientos de personas sin vivienda (PROFAM).

La Organización de los Estados Americanos (OEA) —que estableció una misión de observación pre-electoral en el Perú (MOE) en marzo del 2000 (un mes antes de las elecciones de abril)— emitió boletines enfatizando que las condiciones estaban lejos de ser satisfactorias, y reiteró sus preocupaciones con relación a las desigualdades en el acceso a los medios de comunicación, la falta de confianza en los organismos electorales, y la necesidad de resultados oportunos sobre la investigación del caso de falsificación de firmas por Perú 2000. Un tercer informe de la misión del NDI/TCC, concluía: “las condiciones para una campaña electoral limpia

aún no se han establecido”.¹³ La Casa Blanca de los Estados Unidos emitió un pronunciamiento manifestando su acuerdo con las misiones del NDI/TCC y de la MOE, y llamaba al Perú a restaurar la confianza en el proceso electoral y a garantizar los procedimientos del conteo de votos. El Senado de los Estados Unidos presentó una resolución proponiendo que los Estados Unidos retirasen el apoyo y la consideración de las instituciones financieras internacionales en caso las elecciones fueran consideradas injustas por parte de los observadores internacionales.

El conteo de los votos emitidos en la primera vuelta electoral del 9 de abril se mostró tan controvertido como la campaña que la había precedido. El proceso se extendió desde la noche del 9 de abril hasta la noche del 12 de abril. Entre el 9 y el 12 de abril, la ONPE emitió informes con los resultados parciales, generando suspicacias de que se estaba preparando para declarar a Fujimori como el ganador en primera vuelta, a pesar de que las proyecciones del conteo rápido de *Transparencia* indicaban que él no había obtenido el 50% de los votos válidos. El anuncio de la ONPE del 12 de abril acerca de que Fujimori no había alcanzado el 50% de los votos válidos por un escaso margen puso fin a la crisis inmediata, pero las suspicacias se mantuvieron con relación a la conducta de la ONPE durante la primera vuelta.

Mientras se realizaba el conteo de los votos, masas de peruanos se volcaron a las calles y plazas de Lima y otras ciudades provinciales, en una impresionante demostración de apoyo al líder opositor Toledo y a una segunda vuelta. En opinión de la mayoría de analistas de la política peruana, las movilizaciones que tuvieron lugar entre el 9 y el 12 de abril constituyeron las más significativas protestas de masas que han tenido lugar en la última década. Las protestas convocaron un número impresionante de estudiantes

13 Recomendó el cese de la hostilización contra los candidatos, la Defensoría del Pueblo, y los observadores de las elecciones; el retorno de los canales 2 y 13, y la estación de radio 1160 a sus propietarios originales; y una fuerte investigación sobre el escándalo de falsificación de firmas por Perú 2000. 24 de marzo del 2000.

universitarios que, desde 1996, han ido creciendo en sus demandas por una reforma democrática.

En la agenda de la oposición y de los observadores internacionales se mantuvo como tema principal resolver las cuestiones concernientes al manejo de la segunda vuelta por la ONPE. La respuesta de la ONPE a las críticas fue crear “grupos de trabajo” encargados de implementar las recomendaciones hechas por la MOE. La Defensoría designó representantes ante los grupos de trabajo, y Perú Posible también accedió a incorporar representantes. Una demanda clave de la MOE era que la ONPE brindara “ventanas electrónicas” de manera que el cómputo pudiera ser monitoreado en tiempo real.

Sin embargo, el 22 de mayo, Toledo notificó a la ONPE su decisión de retirarse de la elección del 28 de mayo. Él reiteró que no se retiraba del todo de las elecciones, pero que su participación estaba supeditada a la postergación de las elecciones hasta el 18 de junio para dar tiempo a probar adecuadamente el nuevo sistema de tabulación computarizado que había introducido la ONPE.

La primera entidad observadora de las elecciones en anunciar que estaba suspendiendo su observación de la segunda vuelta (a menos que fuera postergada) fue *Transparencia* (el 23 de mayo). En los dos días siguientes NDI/TCC, la Defensoría del Pueblo, el Consejo por la Paz, la MOE y otras 27 misiones internacionales de observación que estaban planificando visitar el Perú para observar las elecciones del 28 de mayo también anunciaron que suspendían su observación de las elecciones. En su boletín final, antes de su retiro, el jefe de la misión de la MOE, Eduardo Stein, señaló que el gobierno había fallado en encarar los problemas detectados en la primera vuelta, que iban desde inadecuaciones en el sistema de cómputo y manejo de las elecciones hasta desigualdades en el acceso a los medios de comunicación y uso inapropiado de recursos públicos, y concluyó que el proceso estaba “lejos de ser libre y limpio”.

Así, el 28 de mayo Fujimori corrió solo la segunda vuelta electoral, y un solo grupo de observadores, la Comisión del Parlamento Andino, participó

en la observación de la votación. El nivel de votación inválida, con un 31% de votos nulos, blancos o viciados no ha tenido precedentes, en la medida que los que apoyaban a Toledo así como otros ciudadanos hastiados del proceso optaron por viciar sus votos. El 1° de junio, la ONPE anunció los resultados oficiales. Fujimori ganó las elecciones con el 51.2% del total de los votos emitidos. Toledo, cuya imagen permaneció impresa en la cédula electoral, pero que optó por una posición de boicot, formalmente obtuvo 17.68% de los votos.

Pasada una semana de las elecciones del 28 de mayo, Eduardo Stein, presentó el informe final de la MOE sobre las elecciones del 2000 —en su reunión anual en Canadá— a una Asamblea General de la OEA que estaba dividida y que se abstuvo de emitir pronunciamiento alguno sobre los resultados de este proceso electoral y prefirió centrarse en temas más amplios sobre las reformas institucionales y la reconciliación política en el Perú.

La crisis post-electoral y la transición hacia un nuevo gobierno

En junio del 2000 una Misión de Alto Nivel de la OEA, siguiendo las recomendaciones de la Asamblea General de la OEA, fue enviada al Perú para interceder en la crisis que había surgido luego de la victoria de Fujimori, proponiendo un conjunto de recomendaciones para reforzar la democracia en el Perú a ser negociadas por el gobierno, la oposición política, y representantes de la sociedad civil. El 28 de julio, Fujimori asumió una vez más la presidencia, y sus aliados en el Congreso también se las arreglaron para improvisar otra mayoría basada en los votos de los tráfugas, quienes abandonaron las filas de la oposición por motivos que iban desde un supuesto soborno o coerción hasta una simple conveniencia política.

Sin embargo, el 16 de septiembre del 2000 —luego de un mes y medio de haber jurado su tercer mandato consecutivo como presidente del Perú

y en medio de un vergonzoso escándalo provocado por la publicación de un video que mostraba a Vladimiro Montesinos (asesor cercano de Fujimori) sobornando a un congresista de un partido de oposición, recientemente elegido, para que se trasladara al partido oficial—, el Presidente Fujimori anunció que llamaría a nuevas elecciones en el 2001 y que no se presentaría como candidato a la presidencia en estas nuevas elecciones. El anuncio de Fujimori sirvió como catalizador de una secuencia de eventos que dos meses después condujeron a que un desmoralizado Fujimori que había huido del Perú, fuera declarado moralmente incapaz de ejercer la presidencia.

Desde ese momento ha sucedido una serie de acontecimientos que han definido un nuevo contexto para lo que será las segundas elecciones presidenciales y parlamentarias del Perú en el lapso de un año (el 8 de abril del 2001):

- La juramentación —el 24 de noviembre del 2000— de Valentín Paniagua (miembro de un antiguo partido político moderado), como presidente de un gobierno de transición que gobernará el país hasta el 28 de julio del 2001, cuando el ganador de las elecciones asuma la presidencia del Perú.
- La juramentación, cinco días después, de un gabinete compuesto por tecnócratas, quienes junto con Paniagua están dando pasos significativos para establecer las condiciones para una elección libre, limpia y democrática en el mes de abril. El presidente Paniagua, en repetidas ocasiones, ha señalado en público que la primera prioridad de su gobierno de transición es asegurar las condiciones para una elección libre, limpia y democrática en abril.
- El retorno de los tres miembros del Tribunal Constitucional quienes fueron separados de sus cargos por el presidente Fujimori cuando declararon infundado el intento de Fujimori de interpretar la Constitución de 1993 para permitir su candidatura para un tercer periodo en el 2000.

- Los grandes cambios en dos de las autoridades electorales —el JNE y la ONPE— diseñados para asegurar que ambas entidades tengan tanto la independencia respecto del Ejecutivo que necesitan, así como personal calificado para conducir una elección libre y limpia.

Lo que ha seguido es una de las campañas electorales más limpias de la historia del Perú. El gobierno del presidente Paniagua ha mantenido los niveles más estrictos de neutralidad. El gobierno y las autoridades electorales han recibido un gran reconocimiento de parte de *Transparencia* y los observadores internacionales por hacer todos los esfuerzos para asegurar un proceso electoral transparente y limpio.

Transparencia ha continuado desempeñando un rol activo como observadora local, aunque diferente al que jugó observando las elecciones del Perú en el año 2000. Además de mantener (y mejorar) el enfoque integral de la observación electoral que adoptó en el año 2000 (observación antes, durante y pasadas las elecciones) también promovió ampliamente el apoyo de donantes, de diplomáticos y de la sociedad civil; en el año 2001 *Transparencia* le brindó a la ONPE y al JNE asesoramiento y apoyo técnico. También jugó el papel de moderador entre los principales partidos políticos organizando, en colaboración con los medios de comunicación peruanos, un debate entre los dos candidatos presidenciales —Alejandro Toledo y Alan García— previo a las elecciones del 28 de mayo.

La competencia por la atención del público peruano durante la campaña electoral del 2001 ha estado en las evidencias abrumadoras que han ido apareciendo sobre la dimensión de las manipulaciones que han tenido lugar. Así, la primera responsabilidad se le ha atribuido de lejos al cercano asesor de Fujimori, Vladimiro Montesinos, trabajando a través del Servicio de Inteligencia Nacional, el Ejército, el Congreso, estaciones de radio y televisión, que tuvieron una amplia cobertura nacional, todas las ramas del Ejecutivo y las supuestamente independientes autoridades electorales, para asegurar una exitosa reelección de Fujimori para ejercer un tercer periodo. A principios de marzo del 2001, ya para finalizar este estudio de caso, cerca de 400 personas asociadas con la red de Montesinos estaban siendo

investigadas tanto por el Poder Judicial como por el Legislativo del gobierno peruano. De todas estas personas, un gran número estaba impedido de salir del país, estaba bajo arresto domiciliario o estaba en prisión. Además, aproximadamente doscientos millones de dólares en depósitos, ilegalmente obtenidos por Montesinos y sus cómplices, habían sido identificados en entidades bancarias dentro y fuera del Perú. Mientras tanto, Fujimori (residiendo en su Japón nativo) y Montesinos (con paradero no identificado) están involucrados en una investigación criminal.

III. El nacimiento y la evolución de Transparencia

A fin de apreciar mejor el rol de *Transparencia* como observadora de las elecciones peruanas del 2000 —tema central de este estudio de caso—, es importante presentarla objetivamente como organización: su nacimiento, su evolución y los logros obtenidos en la observación de procesos electorales anteriores, experiencias que la han ayudado a prepararse para el importante rol que jugó en la observación de las elecciones del 2000. Los lectores interesados en conocer lo que *Transparencia* ha hecho más allá de la observación de las elecciones, podrán remitirse al Capítulo IV de la evaluación externa que está disponible en www.transparencia.org.pe.

La creación de Transparencia en 1994, sus principios fundacionales, sus miembros y afiliados

Transparencia fue creada en 1994 por un grupo de profesionales e intelectuales peruanos preocupados por la situación política del país, especialmente luego del auto golpe de 1992 del presidente Fujimori y del reconocimiento, en la Constitución de 1993, de la posibilidad de que un presidente en ejercicio podía ser elegido para un segundo mandato.

En una asamblea, llevada a cabo el 18 de julio de 1994, se eligió el nombre de esta nueva organización —“*Asociación Civil Transparencia*” (por el nombre guaraní de una institución similar en Paraguay). En esta asamblea *Transparencia* también dejó establecidos los principios que orientarían su funcionamiento al identificarse ella misma como:

Un grupo de ciudadanos sin matrícula partidaria, convencidos de la urgencia de generar en la ciudadanía la credibilidad indispensable en la salud del sistema democrático, de robustecer la fe en las instituciones republicanas y de contribuir a garantizar la libertad, la honradez y la eficacia del sufragio, hemos decidido congregar nuestros esfuerzos para cumplir estos dos fines esenciales:

- 1. Trabajar para alcanzar, mediante una acentuada campaña de educación cívica, una efectiva movilización ciudadana, que se traduzca en la concurrencia a las urnas de un alto porcentaje de electores;*
- 2. Colaborar con la autoridad electoral y con el electorado para que cada una de las etapas del proceso electoral, y el acto mismo de la elección y sus derivados, se desarrollen dentro de un marco de irrestricta libertad, de transparente legitimidad y de honradez.*

Transparencia tiene en su Asamblea General (originalmente conformada por 11 asociados y actualmente compuesta por 27 miembros) y en su Consejo Directivo (originalmente de 7 miembros y actualmente de 9) a una serie de personas pertenecientes a la intelectualidad peruana, algunas de las cuales son conocidas internacionalmente.

Estas incluyen:

**UNA RELACIÓN ILUSTRATIVA DE LOS MIEMBROS DE LA
ASAMBLEA GENERAL DE TRANSPARENCIA Y DE SU
CONSEJO DIRECTIVO**

- **Luis Jaime Cisneros Vizquerra** (fundador y Presidente del Consejo Directivo hasta octubre del 2000), un académico distinguido de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Presidente de la Academia Peruana de la Lengua;
- **Salomón Lerner Ghitis** (fundador y Presidente del Consejo Directivo



desde octubre del 2000), ex-Presidente del Banco del Progreso y propietario de varias empresas en el Perú;

- **Alberto Giesecke Mattos** (fundador y Vice Presidente del Consejo Directivo), Presidente de la Academia Peruana de las Ciencias.
- **Padre Felipe McGregor Rolino** (fundador y miembro del Consejo Directivo desde 1995), ex-Rector de la Pontificia Universidad Católica y creador del término “Cultura de Paz”—título que la UNESCO ha otorgado al año 2000—;
- **Francisco Miró Quesada Cantuarias** (fundador y miembro del Consejo Directivo desde 1995), filósofo y fundador de la Federación Internacional de Sociedades de Filosofía;
- **Cecilia Blondet Montero** (miembro del Consejo Directivo desde 1996 y Coordinadora de la Asamblea General desde octubre del 2000), Directora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), un prestigioso centro de investigación social peruano;
- **César Landa Arroyo** (miembro del Consejo Directivo desde 1995), Director del Programa de Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica;
- **Teresa Quiroz Velasco** (miembro de la Asamblea General desde 1996 y del Consejo Directivo desde 1999), decana de la facultad de comunicaciones en la Universidad de Lima.
- **Raúl Valenzuela Lama** (miembro fundador y miembro del Consejo Directivo desde 1995), profesor en la Universidad del Pacífico.
- **Rafael Roncagliolo Orbegoso** (fundador y miembro de la Asamblea General desde 1995), estadista, profesor de la Pontificia Universidad Católica, Co-Director de la observación electoral en 1995 y 1998 y, desde agosto de 1999, Secretario General de *Transparencia*.
- **Rudecindo Vega Carreazo** (miembro de la Asamblea General desde 1995), abogado, profesor de la Pontificia Universidad Católica, Co-Director de la observación electoral en 1995 y 1998 y, desde agosto de 1999, Secretario General Adjunto de *Transparencia*.
- **Federico Velarde Valdivia** (fundador y miembro de la Asamblea General desde 1995), analista política, y Co-Director de la observación electoral en 1995 y 1998.

Sin embargo, *Transparencia* no es una organización que se limita a la élite, ni a personas que trabajan en Lima. *Transparencia* cuenta entre sus colaboradores con voluntarios organizados en comités en cada una de las 194 provincias del país y en 16 países del mundo¹⁴ (*Transparencia* se inició en 1994 con 47 comités inter-provinciales en Perú y comités en 2 países).

Entre aquellos que colaboraron en la observación de las elecciones del 2000 están:

ALGUNOS DE LOS VOLUNTARIOS DE TRANSPARENCIA QUE COLABORARON EN LA OBSERVACIÓN DE LAS ELECCIONES DEL 2000

- **Enrique Mauricio**, 55 años, es el director ejecutivo de una ONG llamada Propuesta Regional ubicada en Piura, en la costa norte del Perú. La primera experiencia que tuvo Enrique en *Transparencia* fue en las elecciones del 2000.
- **Joel Bellido**, 22 años, estudiante de cuarto año de derecho en la Universidad de Huamanga en Ayacucho, una ciudad andina donde inició sus acciones Sendero Luminoso a principios de los años 80. La primera experiencia de Joel con *Transparencia* han sido las elecciones del 2000.
- **Yrene del Pozo**, 36 años, trabaja como asistente legal en la Municipalidad de Ayacucho a la par que viene completando sus estudios de derecho en la Universidad de Huamanga. Yrene comenzó a colaborar con *Transparencia* en 1995.
- **Elisea Tuesta de Rodríguez**, 43 años, profesora de Iquitos, una ciudad ubicada en la selva norte del Perú. Elisea participó como observadora de *Transparencia* en las elecciones municipales de 1998.



¹⁴ Puesto que en el Perú el voto es obligatorio, donde sea que vivan, y dado que no es posible enviar el voto por correo, las embajadas y consulados peruanos del mundo se hacen responsables de establecer locales de votación donde los peruanos residentes en esos países puedan ir a depositar su voto.

- **Carlos Eduardo Aponte Quiroz**, 20 años, estudiante del primer año de un colegio secundario técnico en San Juan de Lurigancho, distrito de Lima. Las elecciones del 2000 fueron la primera experiencia de Carlos con *Transparencia*.
- **Luis Alberto Sánchez Salazar**, 28 años, contador de Sullana, una pequeña ciudad en la costa norte del Perú. Para Luis, esta fue su segunda experiencia como observador electoral de *Transparencia*.

Las personas que trabajan en la oficina de *Transparencia* en Lima (algunos forman parte del personal pagado durante las elecciones pero se mantienen como voluntarios en los períodos entre elecciones, otros como voluntarios durante las elecciones y en los periodos entre elecciones) incluyen a personas muy reconocidas de los medios de comunicación, a abogados, a estudiantes universitarios (principalmente estudiantes de derecho y sociología), y a personas que trabajan o han tenido experiencias previas de trabajo con ONG.

Durante la observación de las elecciones del 2000 incluyeron a:

MIEMBROS DEL PERSONAL DE TRANSPARENCIA (PAGADOS Y VOLUNTARIOS) EN LIMA DURANTE LAS ELECCIONES 2000

- **Santiago Pedraglio**, 56 años, comentarista de prensa y profesional de las ciencias políticas que comenzó a trabajar con *Transparencia* en Lima durante las elecciones del 2000.
- **Percy Medina**, 32 años, abogado que ha venido colaborando con *Transparencia* desde 1995.
- **Ronnie Cáceres**, 38 años, sociólogo quien viene colaborando con *Transparencia* desde el año 1994 cuando la institución recién se creó.
- **Fredy Giraldo**, 29 años, abogado, ha venido colaborando con *Transparencia* desde 1995 cuando era un estudiante de derecho.



- **Jorge Valladares**, 25 años, quien está terminando su grado de bachiller en derecho; Jorge también ha sido voluntario de *Transparencia* desde 1995.
- **Sujey Piscocoya Figueroa**, 22 años, estudiante de sociología en la universidad de San Marcos; comenzó a colaborar con *Transparencia* como observadora electoral en 1998.
- **Daniel Alva**, 26 años, está en su tercer año de facultad estudiando educación, ha estado trabajando como profesor no titulado de nivel primario en el distrito de San Juan de Lurigancho donde comenzó a colaborar con *Transparencia* en 1998.

Las decisiones estratégicas tomadas al momento de la creación de *Transparencia*

Cuando se creó *Transparencia* en 1994, sus integrantes tomaron algunas decisiones estratégicas que han sido claves para su posterior identidad como institución. Estas decisiones se señalan en el cuadro a continuación:

SEIS DECISIONES ESTRATÉGICAS TOMADAS AL MOMENTO DE LA CREACIÓN DE TRANSPARENCIA

1. Ser neutral e independiente. Para ser un observador de *Transparencia*, o trabajar en cualquier cargo con la organización, es obligatorio firmar un documento señalando que, mientras dure la colaboración con *Transparencia*, la persona permanecerá neutral de cualquier afiliación política.
2. Operar fundamentalmente como un cuerpo de voluntarios, partiendo de los miembros de la Asamblea General y el Consejo Directivo hasta sus bases en las provincias y distritos del Perú. Las únicas excepciones las constituyeron la Secretaría General y sus equipos de apoyo quienes, durante los períodos electorales, pasan de voluntarios a convertirse temporalmente en personal pagado.



3. Formar un Consejo que tiene funciones directivas y no de asesoría. En tanto movimiento cívico, *Transparencia* considera que los miembros del Consejo Directivo deben tener una participación activa en el desenvolvimiento de las actividades de la asociación. La participación del Consejo Directivo es particularmente activa durante los períodos pre-electorales y en los momentos de las elecciones.
4. Incorporar en su Asamblea General a personas que lideran al personal operativo de *Transparencia*. Cuatro miembros de la Asamblea General (los dos miembros de la Secretaría General, y otros dos miembros) han desempeñado un rol activo en la orientación de las actividades diarias de la asociación.
5. Establecer la mayor cantidad de contactos posible con la sociedad civil peruana a fin de lograr movilizar observadores voluntarios para las elecciones. Durante la preparación de las elecciones del año 1995, *Transparencia* definió tres mecanismos para la formación de sus comités provinciales (los que se han constituido en la columna vertebral de sus esfuerzos para reclutar y movilizar a miles de voluntarios para observar el día de las elecciones): (a) acudir a las redes existentes (Iglesia Católica, Iglesias Evangélicas, la red de derechos humanos, la red de mujeres); (b) establecer contactos con instituciones destacadas (universidades, medios de comunicación, organizaciones gubernamentales, organizaciones sindicales y campesinas); y (c) visitas personales a reconocidos ciudadanos peruanos.
6. Dado que el futuro del país está en manos de los jóvenes era importante brindarles a los estudiantes universitarios un espacio donde tuvieran la oportunidad de participar políticamente en el sentido más amplio; sacar ventaja de las elecciones para proporcionarles este espacio sin limitar las posibilidades para su participación permanente luego de los períodos electorales.

1995: la primera experiencia de Transparencia haciendo observación electoral local

La primera experiencia de *Transparencia* como observadora de elecciones locales tuvo lugar durante las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1995. Se seleccionó un equipo de tres personas —Rafael Roncagliolo, Federico Velarde, y Rudecindo Vega— para que se hiciera cargo de los aspectos operativos de la observación de las elecciones del año 95. Lo que no estaba claro, cuando iniciaron su primera observación, fue cómo avanzar en el logro de sus objetivos.

En este sentido fue beneficioso que en este mismo momento varios grupos especializados en temas electorales estuvieran definiendo la manera de apoyar las elecciones del año 95 —el National Democratic Institute for International Affairs (NDI), la International Foundation for Elections Systems (IFES), el National Endowment for Democracy (NED), y el International Republican Institute (IRI).¹⁵ Pocos meses después de su creación *Transparencia* estableció convenios con estas instituciones así como con los gobiernos de Alemania y Canadá.

El NDI ofreció, entre otras cosas, la asesoría de dos expertos en el campo de la observación electoral local con residencia en el Perú, trabajando para *Transparencia* al mismo tiempo que servían de vínculo con el NDI en Washington, D.C. Catherine Kelsch llegó al Perú en octubre de 1994 y Melissa Estok en febrero de 1995. Ambas permanecieron en el país hasta junio de 1995. Además de brindar su apoyo a *Transparencia* para organizar las elecciones del año 95, Kelsch y Estok hicieron arreglos, a través del NDI en Washington, para traer expertos que apoyaran a *Transparencia* para llevar a cabo su primer conteo rápido.

En noviembre de 1994, *Transparencia* invitó —con el apoyo del NDI— a personas con experiencia en procesos de observación electoral representantes de organizaciones de otros países que habían adoptado diferentes

¹⁵ Es importante resaltar que los acuerdos que estas cuatro organizaciones suscribieron con *Transparencia* estuvieron financiados por la USAID.

modelos de organización: NAMFREL de Filipinas (la primera experiencia de observación local nacional); Participa de Chile (la primera experiencia de observación local latinoamericana); Alianza Cívica de México (una alianza de ONG), Justicia y Paz de Panamá (una Comisión de la Iglesia Católica), y SAKA del Paraguay (la experiencia más cercana de conteo rápido). Puesto que ellos ya tenían capacidad analítica, sobre la base de un conocimiento colectivo de sus miembros sobre el marco electoral, *Transparencia* decidió tomar la mejor de todas las experiencias para conformar la estructura de observación de las elecciones que utilizó en el año 95 y que continúa utilizando hasta ahora.

Esta primera experiencia de observación electoral —en la que *Transparencia* formó 47 comités inter provinciales y dos en el extranjero, movilizó 9,055 voluntarios (doblando la meta establecida de 4,500 voluntarios), y llevó a cabo un conteo rápido de muy alta precisión el cual estuvo entre el 0.001% y el 0.39% de los resultados oficiales— colocó a *Transparencia* en la condición de un grupo reconocido con la imagen de observador neutral y digno de crédito, tanto dentro como fuera del Perú. *Transparencia* recibió la felicitación del candidato ganador, Alberto Fujimori (reelegido para un segundo período de cinco años), por la excelente calidad del conteo. Al mismo tiempo, el candidato opositor, Javier Pérez de Cuellar, anunció que él no aceptaría la derrota hasta que se conocieran los resultados del conteo rápido de *Transparencia*.

Sin embargo, esta primera experiencia también planteó algunas preocupaciones en ciertos sectores de la sociedad civil peruana, los cuales hasta hoy mantienen sus dudas respecto a la limpieza de las elecciones del año 95. Según algunas de estas personas, *Transparencia* avaló, especialmente en relación con las elecciones parlamentarias, un proceso que tuvo muchas irregularidades.¹⁶

¹⁶ Desafortunadamente, no se supo que *Transparencia* observó tan solo la composición global del Congreso y no las cuestiones específicas del proceso de votación para ver quiénes eran los candidatos elegidos por cada uno de los partidos —que fue donde se dieron la gran mayoría de irregularidades y la razón fundamental para declarar nulas y en blanco varias de las actas electorales—.

La observación que realizó *Transparencia* de las elecciones municipales de 1995 y 1998

En octubre de 1995, seis meses después de las elecciones presidenciales y parlamentarias de abril de ese año, *Transparencia* fue observadora de las elecciones municipales peruanas. Contando con financiamiento de USAID y del gobierno de Canadá, *Transparencia* agregó nuevos elementos a su observación: una campaña educativa a nivel nacional para motivar a los ciudadanos peruanos a participar en las elecciones; puestos de información electoral (PIE) en diferentes ámbitos del país (las cuales propiciaron más de 274,000 consultas de los electores, personeros de los partidos políticos, miembros de las mesas de sufragio, y funcionarios electorales); y un proyecto especial en una zona de emergencia afectada por la violencia que sacudió al país durante la década de los años 80 y principios de los 90. Durante las elecciones municipales del año 95 *Transparencia* movilizó 9 068 voluntarios y una vez más realizó un conteo rápido de gran precisión.

Tres años después, en octubre de 1998, *Transparencia* nuevamente tomó la decisión de observar las elecciones municipales. Movilizó 5,091 voluntarios y condujo un conteo rápido muy preciso. Lo que fue diferente respecto de las dos experiencias previas de 1995 fue que en esta oportunidad *Transparencia* trabajó con un financiamiento externo mínimo y sin asistencia técnica. Nueve meses después, en julio de 1999, *Transparencia*, sin ningún financiamiento externo, cubrió la mayoría de las elecciones municipales complementarias.

Tal vez uno de los aspectos más resaltantes de su participación en el proceso electoral de 1998 y en las elecciones electorales complementarias que siguieron en 1999 fue que, debido a que ambas se desarrollaron en medio de un alto nivel de cuestionamiento e irregularidades, *Transparencia* pudo experimentar esa situación como un anticipo de lo que podría ocurrir en las elecciones del 2000.

IV. Aspectos más destacados de la observación que hizo *Transparencia* de las controvertidas elecciones del año 2000 en el Perú

Sobre la base de la experiencia obtenida observando las elecciones municipales de 1998 y los posteriores acontecimientos descritos en el Capítulo II de este estudio de caso, *Transparencia* supo —mientras se preparaba para observar las elecciones del 2000— que se estaba involucrando en lo que prometía ser una tarea extremadamente difícil. Lo que los miembros de *Transparencia* no previeron fue que ellos, junto con otros observadores/supervisores de las elecciones, estarían enfrentados a la tarea monumental de observar lo que se convertiría en uno de los procesos electorales más controvertidos, irregulares y fraudulentos en la historia reciente de Latinoamérica.

El desafío clave de *Transparencia* fue conducir las actividades de observación que realizó en el pasado (movilizar voluntarios para que hicieran observación en las mesas de sufragio el día de las elecciones y llevar a cabo un conteo rápido de los votos de manera independiente) involucrándose al mismo tiempo en áreas que, aunque nuevas para la institución, serían fundamentales para llevar a cabo una eficiente observación de esta particular elección.

Aquellas personas de *Transparencia* que desarrollaron el plan de observación de las elecciones del 2000 sabían que el plan tenía que ser flexible a fin de ser capaces de responder a sucesos inesperados a medida que estos fueran surgiendo. También sabían que en ciertas áreas, que eran nuevas para la institución, iban a tener que asumir riesgos. Así mismo, habían percibido que para ser efectivos era fundamental que coordinaran

estrechamente con otras entidades —dentro y fuera del país— que también seguirían muy de cerca esta particular elección.

Transparencia dejó sentadas las bases para su observación de las elecciones del 2000 a través de una serie de reuniones y consultas internas llevadas a cabo a lo largo de un período de seis meses a partir de enero de 1999. Estas consultas tuvieron como resultado tres importantes decisiones estratégicas que guiarían la observación que hizo *Transparencia* del proceso electoral del 2000:

ELEMENTOS CLAVES DE LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA PARA OBSERVAR LAS ELECCIONES DEL 2000

1. **Adoptar un enfoque integral para observar las elecciones del 2000.** A diferencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1995 en las que *Transparencia* centró su observación principalmente en el día de las elecciones, *Transparencia* decidió que para las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2000 sería necesario adoptar una estrategia integral que incluyera tres escenarios: (a) un escenario previo a las elecciones que se concentrara en el monitoreo a las decisiones pre-electorales de las autoridades electorales, así como a la propia campaña; (b) llevar a cabo su observación tradicional el día/s de las elecciones; y (c) un proceso de observación post-electoral.
2. **Establecer una “línea de base” para su observación.** Aunque *Transparencia* continuó con su mandato de ser una observadora imparcial del proceso electoral, sus miembros tenían muy claro que también tenían que establecer como base para su observación una línea de base —adhesión a un proceso que era libre, limpio y democrático—. En el caso de observar acciones —ya fueran del gobierno o de la oposición— que no adhirieran a esta línea de base, los miembros de *Transparencia* acordaron solicitar que se dieran los pasos necesarios para corregir estas acciones.



3. Promover la presencia de delegaciones de observadores internacionales. Teniendo en cuenta que esta iba a ser una elección extremadamente difícil, *Transparencia* tomó la decisión de promover una fuerte presencia de observadores internacionales previa a las elecciones. Además, *Transparencia* decidió destinar un esfuerzo considerable a apoyar a estas delegaciones mientras que permanecieran en el país.

Si bien *Transparencia* emprendió su observación electoral con la plena convicción de que el enfoque que estaba por asumir podría crear resentimientos en el gobierno peruano y en las autoridades electorales, no previeron que este resentimiento iba a ser tan fuerte. Incapaces de atacar las actividades de observación pre-electoral específicas de *Transparencia*, porque se sostenían en una sólida base técnica, las fuerzas del gobierno recurrieron a una notoria campaña de difamación orientada a varios miembros de *Transparencia*, incluyendo a su Presidente y a su Secretario General. Estos ataques se realizaron a través de los medios de comunicación dominados por el gobierno y que incluían a canales de televisión de señal abierta de donde toman su información diaria la mayoría de peruanos. Estas mismas fuerzas también emprendieron una campaña de difamación dirigida al Defensor del Pueblo dado que la Defensoría del Pueblo también decidió asumir un rol activo en la supervisión del proceso electoral.

Entre las consecuencias se pueden señalar:

- Dificultades al iniciar el reclutamiento de observadores para *Transparencia* debido al temor a represalias, especialmente en zonas del país que todavía estaban en estado de emergencia y que tenían una fuerte presencia militar.
- Informes aislados, especialmente entre profesores, de amenazas abiertas y encubiertas de que si las personas continuaban colaborando con *Transparencia*, su empleo futuro estaría en riesgo.
- Indicios de intentos de desviar o entorpecer la entrega de los materiales de *Transparencia* a los comités regionales y provinciales.

- Creciente tensión en la relación con varias autoridades electorales; a medida que las elecciones se aproximaban funcionarios de alto nivel de la ONPE, responsable de establecer las mesas de votación y de hacer el conteo de los votos, se negaron a comunicarse con *Transparencia*.
- A medida que las elecciones se acercaban un par de miembros de comités regionales y provinciales de *Transparencia* recibieron amenazas de muerte; a uno de ellos le robaron su motocicleta mientras trataba de entregar material de *Transparencia*.

Aunque a lo largo de todo el proceso electoral prevaleció una atmósfera de temor e intimidación, vale la pena mencionar que el Estado, a través de las autoridades electorales, (quienes tenían el poder para hacerlo), nunca le negó a *Transparencia* el permiso que necesitaba para observar las elecciones, tanto la del 9 de abril como la del 28 de mayo.

Lo que sigue son los resultados de una jornada larga, y por momentos ardua, que se inició en septiembre de 1999 y que no terminó sino en julio del 2000, cuando Alberto Fujimori juramentó como presidente por tercera vez —jornada en la cual *Transparencia*, en tanto entidad observadora muy importante, formó parte de un conjunto de importantes observadores, todos los cuales trabajaron juntos eficazmente.¹⁷

Organizándose para asumir un rol creciente y significativamente más complejo en la observación de las elecciones del 2000

Entre los meses de junio y diciembre de 1999 el Consejo Directivo de *Transparencia* y su personal operativo dieron una serie de pasos para cumplir un rol más amplio y complejo de observación de las elecciones

¹⁷ Para una descripción más exhaustiva de lo que hizo *Transparencia* en su observación integral de las elecciones del 2000, los lectores interesados pueden revisar el Capítulo V de la evaluación disponible en Internet en www.transparencia.org.pe (en inglés y español) y la reciente compilación de *Transparencia* sobre su experiencia de observación

2000. Muchos fueron muy exitosos. Otros, en retrospectiva, se hubieran podido llevar a cabo más eficazmente. Estos incluyeron:

- Establecer una estructura organizativa en Lima que le permitió a la institución asumir un rol proactivo en la observación pre-electoral al mismo tiempo que se preparaba para la observación del día de las elecciones y el conteo rápido.

Rafael Roncagliolo —uno de los miembros fundadores de *Transparencia*, miembro de la Asamblea General de *Transparencia*, y participante de las operaciones de *Transparencia* desde 1994, año en que se fundó— en tanto Secretario General era responsable, principalmente, de coordinar con la prensa, con los observadores internacionales, donantes, y los cuerpos diplomáticos. Rudecindo Vega —también miembro de la Asamblea General de *Transparencia* y participante de las operaciones internas de *Transparencia* desde que se fundó en 1994— en tanto Secretario General Adjunto era responsable de supervisar las actividades internas de la institución, preparar las opiniones legales de *Transparencia* relativas a aspectos del proceso electoral, y de la preparación para, y la conducción de la observación el día de las elecciones. Bajo la responsabilidad de Roncagliolo y Vega estaban cinco unidades conformadas principalmente por individuos que habían sido voluntarios en anteriores elecciones. Estas unidades eran responsables de colaborar con los partidos políticos, de todo lo relativo a prensa e información, de la formación de la red nacional e internacional de *Transparencia*, de la educación electoral, y de la gerencia y administración. De los 111 miembros del personal de *Transparencia* que trabajaron en la oficina central de Lima durante las elecciones del 2000, 34 recibieron una remuneración durante el período del proceso electoral, mientras que 77 trabajaron como voluntarios.

En retrospectiva, el Consejo Directivo de *Transparencia* y el personal operativo reconocen que mientras muchos elementos de esta estructura organizativa

de las elecciones 2000 (sólo en español): “Una historia que nunca debe repetirse”. El Anexo A de la evaluación externa resume los roles principales de los otros tres actores: la Defensoría del Pueblo, NDI/TCC, y la MOE.

funcionaron muy bien, otros no lo hicieron principalmente porque a medida que se acercaban las elecciones y las presiones sobre *Transparencia* crecían, la estructura organizativa estaba abrumada con una serie de desafíos imprevistos y no contaba con suficiente personal para enfrentar estos retos, especialmente en los niveles superiores y medios.

- Asegurar el apoyo de los donantes a fin de financiar la observación integral del proceso electoral del 2000.

Transparencia obtuvo de siete donantes un total de \$1'268,000 en fondos de donación para conducir su observación de las elecciones del 2000: la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el gobierno alemán, el gobierno canadiense, el gobierno español, el gobierno finlandés, el gobierno suizo, y una ONG de Bélgica. USAID, el gobierno canadiense, el gobierno suizo, el gobierno francés, el gobierno holandés y el Open Society Institute brindaron un fondo adicional de \$672,700 para cubrir los costos de observación de la segunda vuelta. Cuando *Transparencia* decidió no observar la segunda vuelta, los fondos no usados fueron devueltos y en algunos casos se solicitó y se obtuvo autorización a fin de usarlos para nuevas actividades. Además, *Transparencia* recibió del sector privado peruano donaciones en especies que alcanzaron aproximadamente los \$40,000.

- Incorporar a la Asamblea General a personas con las características y las capacidades necesarias para la observación del proceso electoral 2000.

Entre otros, *Transparencia* invitó a incorporarse a su Asamblea General a Sofía Macher, Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), una red de ONG de derechos humanos que jugaría un rol significativo en el apoyo al proceso de observación de *Transparencia* y que por su propia cuenta jugó un rol importante, especialmente después de las elecciones; Susana Villarán, especialista en el uso de medios de comunicación de masas para llegar a la población de áreas aisladas del país y antigua Secretaria Ejecutiva de la CNDDHH; y Francisco Eguiguren, uno

de los constitucionalistas peruanos más reconocidos y antiguo director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas. *Transparencia* utilizó eficientemente las habilidades de estas personas, tanto en su condición de asesores y como activos colaboradores del proceso de observación electoral del 2000.

- Propiciar una comunicación cercana y fluida con los líderes de opinión dentro y fuera del Perú.

Otra medida acertada de parte de *Transparencia* fue, al inicio del proceso electoral, llegar a miembros clave de la comunidad diplomática peruana, donantes, líderes de opinión de la prensa peruana e internacional, académicos, partidos políticos, y empresas de sondeo de opinión. Además de colocar a estas personas en su lista para recibir anuncios y publicaciones, *Transparencia* con frecuencia los invitó a desayunos y almuerzos de trabajo, a conferencias y foros donde se trataban temas de interés relacionados a las elecciones del 2000. En distintos momentos *Transparencia* invitó a representantes de estas entidades a co-auspiciar dichos eventos o a participar como expositores en eventos auspiciados por *Transparencia*.

- Desarrollar un programa especial de promoción y apoyo a las delegaciones de observación internacionales

Transparencia, desde octubre de 1999, tomó la iniciativa de invitar a una serie de delegaciones internacionales de observadores para que hicieran tanto observación pre-electoral como observación el día de las elecciones. Varios representantes de estas delegaciones entrevistados para este estudio de caso expresaron su aprecio por el apoyo multifacético recibido de parte de *Transparencia*. Este incluyó: compartir sus materiales con las delegaciones, ayudarlos a establecer contacto con las autoridades peruanas y líderes de opinión en Lima, hacer arreglos para sus viajes de recolección de información a otras zonas del país (donde eran acompañados por miembros de los equipos locales de *Transparencia*), y facilitarles el local de *Transparencia* en Lima para sus conferencias de prensa al final de sus visitas. Un beneficio adicional para *Transparencia* fue que, cuando las cosas se

pusieron difíciles, pudieron contar con estas delegaciones para protección y apoyo.

- Organizándose para su propia observación el día de las elecciones.

El talón de Aquiles de *Transparencia* es el área de logística y comunicaciones. Para las elecciones del 2000 *Transparencia* decidió ampliar significativamente su base de observación, tanto dentro como fuera del Perú. Como ha sido el caso en el pasado, en última instancia ha tenido éxito en enviar al campo a un gran número de observadores el día de las elecciones. Sin embargo, *Transparencia* ha tenido menos éxito —debido a problemas logísticos y de comunicaciones y, en menor medida, a intentos de subversión y abuso contra voluntarios y comités provinciales de *Transparencia*— en proporcionar, a sus 194 comités provinciales y a sus comités en 16 países, el apoyo que necesitaban para organizar la observación del 9 de abril. Aunque *Transparencia* elaboró materiales de capacitación de gran calidad para las elecciones del 2000, la capacitación que se proporcionó a los observadores para el uso de los materiales fue desigual —un fenómeno que ocurre con frecuencia cuando se intenta movilizar miles de personas para un evento específico—. Los vínculos con ONG y redes de ONG (algunos re-establecidos a partir de anteriores elecciones, en otros casos nuevos) también fueron muy variados —estos incluyeron vínculos que funcionaron muy bien y también otros que fueron escasamente funcionales—.

- Actualizar su página web a fin de ser capaz de mantener al corriente de los acontecimientos del proceso electoral a los públicos interesados, en el Perú e internacionalmente, además de brindarles acceso a los boletines semanales de *Transparencia*.

A través del sitio web de *Transparencia*, el cual fue actualizado constantemente a lo largo de la campaña electoral, los lectores tenían la capacidad de acceder a la información estadística de *Transparencia*, así como a sus múltiples publicaciones y pronunciamientos, a los pronunciamientos de otras misiones electorales, a información específica de la historia electoral peruana y a sustentos legales así como a información comparativa acerca de la estructura electoral en otros países. Durante los periodos electorales la página web

de *Transparencia* era el sitio al que uno podía acceder para leer, luego de una o dos horas de haber sido emitidos, los pronunciamientos de *Transparencia* así como los de otras misiones de observación electoral.

Conduciendo una innovadora y amplia observación pre-electoral

La contribución más innovadora y apreciada de *Transparencia* al proceso electoral del 2000 tuvo lugar durante el proceso de observación pre-electoral, proceso nuevo tanto para *Transparencia* como para el Perú. Las actividades llevadas a cabo por *Transparencia* fueron extensivas y comenzaron bastante antes de que se hubiera iniciado formalmente la campaña electoral. Dadas las limitaciones de espacio, nos hemos tomado la libertad de agrupar las diversas actividades pre-electorales de *Transparencia* en tres categorías y de brindar para cada una de estas categorías un par de ejemplos sobre actividades desarrolladas en dicha categoría.¹⁸

- Investigación, documentación y amplia difusión de la información acerca de varios aspectos del proceso electoral.
- Educación al pueblo peruano sobre lo que significa votar, cómo votar y los requisitos fundamentales para unas elecciones libres, limpias y transparentes.
- Recomendaciones sobre la incorporación de reformas fundamentales a la legislación electoral y al proceso electoral.

I. Investigación, documentación y amplia difusión de la información acerca de varios aspectos del proceso electoral.

Entre los meses de octubre de 1999 y mayo del 2000 *Transparencia* seleccionó como enfoque de sus actividades de investigación, documentación y difusión,

¹⁸ Un listado y descripción en mayor detalle de estas actividades puede encontrarse en el Capítulo V de la evaluación de *Transparencia* que se encuentra en su página web (www.transparencia.org.pe).

una serie de aspectos donde previeron que habría intentos de manipulación del proceso electoral. Estos incluyeron: (1) el uso de fondos públicos para apoyar la campaña electoral del presidente en ejercicio, Alberto Fujimori; (2) la cantidad de tiempo en el aire otorgado por las estaciones de televisión comercial a los candidatos presidenciales más importantes; (3) la cantidad de espacio otorgado a los candidatos presidenciales en los principales diarios peruanos; (4) la cantidad de espacio (y la naturaleza de la cobertura) destinado a los principales candidatos presidenciales en las primeras páginas de los periódicos chicha; y (5) los metros cuadrados de propaganda electoral pintada en las paredes de las principales avenidas de Lima y otras ciudades del país.

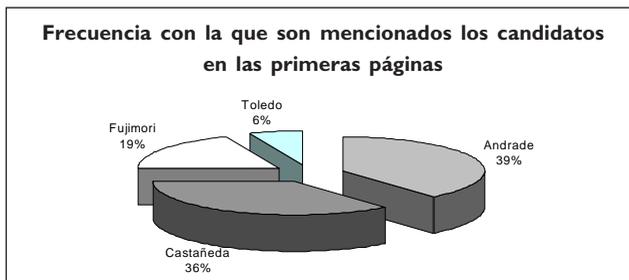
Además, en diciembre de 1999, *Transparencia* —a través de acuerdos formales firmados entre el RENIEC (la autoridad electoral responsable de mantener al día el padrón electoral) y el diario El Comercio y empleando su base de voluntarios a lo largo del país— condujo una verificación del padrón electoral del RENIEC. A partir de la información obtenida de la verificación *Transparencia* estuvo en condiciones de estimar: (a) el número de peruanos incluidos en el registro cuyas direcciones eran incorrectas; (b) el número de personas fallecidas cuyos nombres todavía aparecían en el registro electoral.

No obstante que los resultados de varias de estas actividades especiales de investigación fueron publicados como documentos separados, el medio más leído de *Transparencia* para poner a disposición los resultados de estas actividades era su boletín semanal de 4 a 6 páginas “*Datos Electorales*”, que era distribuido entre líderes de opinión dentro y fuera del país. Las embajadas extranjeras en el Perú y los medios de comunicación nacionales e internacionales, en particular, con frecuencia incorporaron información de *Datos Electorales* en sus informes acerca del proceso electoral del 2000.

Cada número de *Datos Electorales* trataba un tema específico. *Transparencia*, evitando emitir comentarios o juicios, presentó la información de sus estudios empleando números y gráficos, dejando que el lector hiciera sus propios juicios sobre la base de la información presentada.

En el ejemplo que se presenta en el recuadro a continuación, *Transparencia*, sin necesidad de comentario alguno, muestra claramente cómo los periódicos chicha usaron las noticias de sus primeras páginas para hacer declaraciones elogiando al presidente Fujimori a la vez que cuestionaba seriamente la reputación de los candidatos de la oposición.

Selección de Datos Electorales 27: 14 de marzo del 2000
Aparición de los candidatos presidenciales en las primeras páginas
de los periódicos que cuestan menos de un sol entre el 11 de
enero y el 10 de marzo



NÚMERO DEVECES QUE FUERON MENCIONADOS EN LA PRIMERA PÁGINA

TOPICO	ANDRADE	CASTAÑEDA	TOLEDO	FUJIMORI
Contra los pobres	51	30	0	0
Mentalmente alterado	1	39	0	0
Dudosas fuentes de ingreso	0	26	0	0
Agitador y violento	21	0	0	0
Pro terrorista	14	1	0	0
Burgués	13	0	0	0
Fraudulento	0	0	10	0
Relacionado con Alan García	1	5	0	0
Asociado con homosexuales	0	9	0	0
Mentiroso	0	0	5	0
Ayuda a los más pobres	0	0	0	31
Apoya buenas obras	0	0	0	10
Contra el terrorismo	0	0	0	12
Otros	22	6	4	8
TOTAL	123	116	19	61

Fue a través de *Datos Electorales* que los líderes de opinión peruanos y del ámbito internacional fueron capaces de confirmar lo que sospechaban pero que no eran capaces de expresar en cifras frías y duras: grandes incrementos en el financiamiento del gobierno para publicidad en los años previos a las elecciones del 2000; que el presidente en ejercicio estaba recibiendo la mejor parte de la cobertura en los medios de comunicación escritos y de televisión influidos por el gobierno, que las primeras páginas de los periódicos chicha estaban dando una cobertura favorable al candidato Alberto Fujimori a la vez que atacaban duramente a los candidatos de la oposición a través de intentos de difamación. Dado que los gráficos que incluían eran fáciles de leer e interpretar, los medios de comunicación amigos, dentro y fuera del país, citaban constantemente información de *Datos Electorales* en sus informes acerca de la campaña electoral del 2000.

En palabras de varios líderes de opinión:

**LO QUE VARIOS LÍDERES DE OPINIÓN DEL PERÚ
APRECIARON PARTICULARMENTE ACERCA DE DATOS
ELECTORALES Y OTRAS PUBLICACIONES DE
TRANSPARENCIA EN EL PROCESO ELECTORAL 2000**

Alfredo Torres, director de encuestas de opinión nacional de Apoyo:

Fue muy útil ponerle número a las percepciones que tantas personas tenían pero que no podían probar —cobertura periodística desigual para los candidatos, la prensa amarilla— la habilidad para cuantificar información que hizo posible ver cómo el gobierno estaba manipulando el proceso.

Susana Villarán, antigua secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, antigua miembro del IDL responsable de las actividades con medios de comunicación, actual ministra de la Mujer y del Desarrollo Humano del gobierno de transición.



Transparencia presentó lo que son los estándares de justicia y elecciones libres frente a los partidos políticos, la opinión pública y las organizaciones internacionales. Esto hizo posible medir objetivamente el alto nivel de irregularidad del proceso electoral.

Enrique Obando, profesor de ciencias políticas de la Universidad del Pacífico y especialista en relaciones civiles-militares en el Perú.

Que hemos tenido algo con que medir, para saber lo que estaba pasando. Hay otros observadores, pero Transparencia fue el principal observador, desde el comienzo. Como el gobierno no es creíble, lo que Transparencia dice es una forma de saber lo que está ocurriendo. Así, podemos juzgar si lo que el gobierno dijo era correcto o incorrecto.

Francisco Sagasti, antiguo funcionario del Banco Mundial y director de Agenda Perú, una organización dedicada a la investigación acerca de la democracia en el Perú.

Si Transparencia no hubiera brindado la información sobre la manera en que los medios de comunicación estaban cubriendo las elecciones, y especialmente los periódicos chicha y los canales de televisión abiertos, nadie hubiera tenido la forma para asimilar y evaluar la información de la que disponíamos a través de estos medios. Transparencia brindó evidencias incontrovertibles de los sesgos, las calumnias y las omisiones, lo cual ayudó a establecer el carácter totalmente irregular y viciado del proceso electoral.

2. Educación del pueblo peruano sobre lo que significa votar, cómo votar y los requisitos fundamentales para unas elecciones libres, limpias y transparentes.

Transparencia fue una de las varias entidades peruanas que jugó un rol educando al pueblo peruano acerca del proceso de votación durante las

elecciones del 2000.¹⁹ *Transparencia*: (1) desarrolló materiales de capacitación de alta calidad; (2) con variado éxito usó una metodología en cascada para capacitar a sus voluntarios a lo largo del país para que observaran el día de las elecciones; (3) difundió entre los partidos políticos los mismos materiales de manera que pudieran capacitar a sus propios observadores, a pedido brindó directamente capacitación directa a los personeros de partidos políticos; (4) brindó orientación electoral a miembros de los partidos políticos a través de reuniones semanales y otros eventos especiales; (5) a través de puestos de información electoral (PIEs) a cargo de estudiantes de secundaria capacitados especialmente con este propósito, preparó y difundió entre el público información acerca de los partidos políticos que estaban participando en las elecciones, los antecedentes de los candidatos a presidente y vicepresidente, y la plataforma política de cada uno de los partidos; y (6) a través de acuerdos con dos importantes ONG peruanas —el Instituto de Defensa Legal (IDL) y el Instituto para el Diálogo y Propuestas (IDS)— que tienen sólidos antecedentes de trabajo con los medios de comunicación de masas locales, y trabajando en coordinación con TV Cultura, lanzaron dos series de programas de radio y televisión de reconocido éxito, diseñados para educar al público peruano de fuera de Lima sobre el por qué debían votar y cómo votar.

ASOCIACIONES CREATIVAS CON ONG LOCALES PARA BRINDAR EDUCACIÓN ELECTORAL A TRAVÉS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN

Aproximadamente un 70% de la población electoral peruana depende de los medios audiovisuales (principalmente la televisión) para recibir noticias. Sin embargo, fueron precisamente estos medios de comunicación los que, durante



¹⁹ Otras organizaciones incluyen a: Servicios Educativos Rurales (SER) y al programa Promujer del Movimiento Manuela Ramos

el proceso electoral del 2000, estuvieron cerrados para *Transparencia*, para otros grupos que deseaban hacer educación electoral y para los partidos políticos. Reconociendo esto *Transparencia*, en octubre de 1999, optó por firmar acuerdos con dos ONG muy respetadas en el Perú —el Instituto de Defensa Legal (IDL) y el Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS) en colaboración con TV Cultura— para diseñar programas de radio y televisión interactivos que se centraran en la educación electoral para ser emitidos en redes de estaciones de radio y televisión de propiedad local a lo largo del país. A pesar de que no hay forma de medir la amplitud y el impacto de los programas emitidos a través de estos mecanismos, se sabe que la red de 48 radioemisoras del IDL, a través de la cual estos programas eran transmitidos, tiene una audiencia potencial de aproximadamente 4'000,000 a 5'000,000 de personas y que la red de 37 estaciones locales de televisión de IDS/TV Cultura tiene una teleaudiencia de aproximadamente 1'500,000 personas.

Luis Ledesma —quien escribe para los periódicos, la radio y la televisión ayacuchanas—trabajó con una estación de televisión en Ayacucho que sacó al aire 7 de los 10 programas de “Democracia ayer y hoy” (el programa fue posteriormente suspendido debido a la presión del director de la estación para no sacarlo al aire). En palabras de Luis:

Fue una experiencia formidable: democracia, ciudadanía, participación. La idea fue excelente, muy bien recibida en Ayacucho. Se vio el rechazo de los medios oficiales. Fueron temas muy interesantes. Lo sorprendente fue que, ni el que habla ni los camarógrafos cobraron ni un sol. Solamente les pagaron su movilidad para llegar al evento. El local fue prestado por el Instituto de Turismo donde doy clases. Las guías para el docente conductor de la discusión nos sirvieron una barbaridad. Las tengo guardadas porque sé que son temas que van a ser útiles en el futuro.

En el periodismo escrito he tocado varios temas de análisis. Los materiales de “Democracia Ayer y Hoy” me han servido mucho para escribir artículos. Me abrieron puertas en el periodismo y me han cerrado otras.

3. Recomendaciones sobre cambios en la estructura y legislación electoral

Faltando 15 meses para las elecciones del 2000, *Transparencia*, utilizando su propia experiencia interna y apoyándose en especialistas nacionales y extranjeros, llevó a cabo una serie de actividades, diseñadas para elevar el nivel de conciencia en el Perú y en el ámbito internacional, sobre la importancia que tiene hacer cambios fundamentales en la estructura y en la legislación electoral peruanas. Para llevar a cabo esto, *Transparencia* empleó dos mecanismos: (1) emisión de pronunciamientos oficiales orientados a la necesidad de hacer modificaciones en la legislación electoral y, a medida que progresaba la campaña electoral, centrándose en sus pronunciamientos sobre preocupaciones fundamentales acerca del proceso electoral; y (2) auspicio, y en varios casos co-auspicio de eventos (seminarios, presentaciones) diseñados para discutir las condiciones que se requieren para unas elecciones libres, limpias y democráticas, incluyendo la comparación de la legislación y práctica electoral peruana con aquellas de otros países de la región.

Uno de los actos más visibles de *Transparencia* (elogiado por personas que cuestionaban la legitimidad de la candidatura de Fujimori para un tercer periodo y duramente atacado por aquellos que estuvieron a favor de esta candidatura) tuvo lugar el 29 de diciembre —dos días después de que Fujimori anunciara su candidatura presidencial para el 2000— cuando *Transparencia* emitió su opinión legal al JNE sustentando las razones por las cuales la candidatura de Fujimori para un tercer periodo era inaceptable desde un punto de vista legal y constitucional.

En el recuadro a continuación se incluye una síntesis del contenido de un pronunciamiento de *Transparencia*, emitido cerca de un año antes de las elecciones y que se centra en la necesidad de una reforma electoral.

PRONUNCIAMIENTO DE TRANSPARENCIA DEL 12 DE MARZO DE 1999 SOBRE LAS MODIFICACIONES QUE SE REQUIEREN EN LA LEY ELECTORAL PERUANA²⁰

Casi 13 meses antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 9 de abril del 2000, *Transparencia* emitió un pronunciamiento solicitando las siguientes modificaciones específicas a la ley electoral peruana:

- **Cantidad de tiempo para inscribirse como candidato.** Ampliar la cantidad de tiempo de la que disponen los candidatos para inscribirse, de 90 a 180 días (volviendo a normas anteriores).
- **Modificación en la modalidad de distritos electorales.** De acuerdo a lo que manda la Constitución, revisar la modalidad de votación para el Congreso por distrito electoral único, que tiende a concentrar la representatividad congresal en Lima, a una por distrito electoral múltiple que brinda una mayor representatividad a otras regiones del país.
- **Requerimientos para ser elegido como funcionario de la ODPE o responsable de un local de votación.** Establecer legalmente los requerimientos e incompatibilidades para ser funcionario de la ODPE y encargado de un local electoral. Estos requerimientos deberían incluir: haber recibido un programa de capacitación especial y haber aprobado un examen especializado.
- **Requerimientos para inscribir un partido político en el Jurado Nacional de Elecciones.** Reducir los requerimientos para inscribir a los partidos o agrupaciones políticos de 4% del voto popular a no más del 2% del voto popular de las últimas elecciones.



²⁰ Muchas de las modificaciones propuestas que aparecen en este pronunciamiento han sido hechas para las elecciones 2001. Otras, sin duda serán parte de la agenda pendiente para el nuevo gobierno que asumirá el mando el 28 de julio del 2001.

- **Garantizar que los observadores de los partidos políticos y observadores acreditados reciban copias de las actas electorales.** Todos los representantes de los partidos políticos, así como los observadores acreditados, deben recibir copias de las actas electorales, así hayan estado o no representantes en la mesa electoral.
- **Atributos y alcances de los observadores de partidos políticos y otros observadores técnicos del conteo computarizado de los votos.** Describir con precisión los atributos y alcances de los observadores de partidos políticos y observadores técnicos, tanto durante el período de tabulado computarizado del conteo de votos como en la preparación para este conteo de votos.
- **Publicación y auditoría del registro electoral por la ciudadanía peruana.** La necesidad de publicar el registro electoral así como garantizar su auditoría y fiscalización por la ciudadanía peruana.
- **Auditoría del programa de la ONPE para realizar la tabulación computarizada de los votos** Organizar, con la participación de una institución independiente con prestigio internacional, una auditoría del programa con el que la ONPE realiza la tabulación computarizada de los votos.

Observando el día de las elecciones: Todos los ojos están puestos en Transparencia

Cuando llegó el día de las elecciones, la ONPE (la autoridad electoral peruana responsable de la organización y supervisión del proceso de votación y de tabular el conteo oficial de los votos) tenía muy poca credibilidad. *Transparencia* por otra parte,—dada la eficiencia de su desempeño pre-electoral y de sus actividades de información así como sus antecedentes en la ejecución de conteos rápidos que se acercaron bastante al conteo

oficial de los votos— se había ganado una gran credibilidad entre muchos sectores de la población, especialmente entre aquellos que tenían dudas respecto a la limpieza y transparencia del proceso electoral del 2000. Así, hacia el día de las elecciones —en lo que llegó a convertirse en un ambiente muy cargado— todos los ojos estaban puestos en la ONPE y en *Transparencia*.

En un día que será recordado por mucho tiempo (por algunos que elogiaron el rol fundamental de *Transparencia*; por otros que se mantuvieron críticos por lo que percibían como una falta de imparcialidad de parte de *Transparencia* el día de las elecciones y los días posteriores) *Transparencia* llevó a cabo una serie de actividades, una de las cuales (su conteo rápido) alcanzó un nivel de notoriedad muy alto e inclusive excesivamente alto, en opinión de algunas personas.

- Movilizó más de 19,000 voluntarios para observar el proceso de emisión y conteo de los votos en los locales de votación a lo largo del país y en 16 países fuera del Perú.
- Organizó las visitas al Perú de 13 delegaciones de observadores internacionales para observar el proceso de votación del 9 de abril.
- Condujo un conteo rápido bastante notorio y hasta cierto punto controvertido.
- Sirvió, con resultados diversos, como un punto central para recibir y reportar las irregularidades que tuvieron lugar el día de las elecciones.

1. Transparencia moviliza más de 19,000 voluntarios el 9 de abril, para observar el proceso de emisión y conteo de votos en los locales de votación a lo largo del país y en 16 países en el ámbito mundial, y para recoger información para el conteo rápido.

El día 9 de abril, y con ciertas diferencias en la calidad de su observación (dadas las variaciones en la capacitación de los observadores así como en las dificultades logísticas que acompañaron la gran extensión de su ámbito de observación), *Transparencia* movilizó 19,014 personas (4,000 más que la

meta establecida de 15,000) para observar las elecciones. Estos observadores estuvieron distribuidos en casi todas las 194 provincias del país y en 16 países en el ámbito mundial²¹ —un desempeño mayor que el que había logrado en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 95, pero todavía menor que su meta planteada de llegar a todos los distritos, especialmente a aquellos ubicados en zonas aisladas respecto de los cuales había una gran preocupación porque se pensaba que el proceso electoral sería manipulado.

Los observadores de *Transparencia* trabajaron en estrecha colaboración con los supervisores de la Defensoría del Pueblo, documentando el proceso electoral, con frecuencia derivando las irregularidades a los representantes de la Defensoría del Pueblo, y en algunos casos resolviendo problemas sobre la marcha.

1,020 de los 19,014 observadores (1,000 en Perú y 20 en otros países) fueron seleccionados para llevar a cabo el conteo rápido de *Transparencia*. Este consistía, para cada una de las mesas electorales previamente identificadas por *Transparencia* a través de un muestreo al azar, en recoger información (acerca de la instalación de las mesas electorales en la mañana y acerca de los resultados de la votación presidencial y parlamentaria) y telefonar al local central de *Transparencia* en Lima en tres momentos a lo largo del día para brindar esta información.

Aunque el conteo rápido se llevó a cabo sin mayores incidencias en la mayoría de sitios, hubo informes aislados entre algunos voluntarios de *Transparencia* en el campo —corroborados por personas que recibían la información para el conteo rápido en el centro de cómputo de *Transparencia* en Lima— de intentos de sabotear el proceso, principalmente a través de la interferencia de las líneas telefónicas.

²¹ Todos los peruanos entre los 18 y los 70 años tienen la obligación de votar sin importar el lugar en el que vivan. Puesto que los peruanos residentes fuera del país no pueden enviar su voto por correo, las embajadas y consulados peruanos son responsables de organizar y supervisar el proceso de votación en sus respectivos países.

Para muchos de los observadores, la tarea de observar el proceso de votación el día de las elecciones y llevar a cabo el conteo rápido fue una experiencia inolvidable. En palabras de tres observadores:

TRES OBSERVADORES RECUERDAN SU EXPERIENCIA DE OBSERVACIÓN EL DÍA DE LAS ELECCIONES DEL 9 DE ABRIL

Patricia Rivera, Ayacucho (una zona de la sierra favorable al candidato de oposición Alejandro Toledo, severamente impactada por la violencia de los años 80 y principios de los 90 y donde hubo muchas irregularidades durante las elecciones municipales de 1998; algunos de los líderes locales de *Transparencia* participaron en las elecciones de 1998, otros fueron nuevos).

Llegué a las 7:30 a.m. Me sentí bien, como si fuera alguien importante que tenía que desempeñar un papel que iba a marcar la historia. Las personas de la mesa se acercaban a consultarme. Cuando era necesario llamaba al representante del Jurado Nacional de Elecciones. Al final todos éramos amigos: la gente de las mesas, los representantes del Jurado y de la ODPE.

William Abad Niño, Sullana (una región prooficialista en la costa norte donde hubo una sólida presencia de *Transparencia*, incluyendo al mismo coordinador provincial que había participado en las elecciones de 1995 y donde no se registró ningún problema el día de las elecciones).

Llegué temprano. Pude notar que los miembros de mesa no estaban capacitados a plenitud. Hubo errores. Ayudé en la medida de mis posibilidades de observador de Transparencia. Tuvieron preguntas e inquietudes a las que pude responder. Todo fue normal.

Amalia Ibañes, Iquitos (una ciudad ubicada en la selva norte del país donde existe una fuerte tradición antigubernista por la forma en que fue manejado



el conflicto limítrofe con el Ecuador y donde la población fue a las elecciones del 2000 temerosa de que hubiera una manipulación de parte del gobierno; la mayoría de líderes de *Transparencia* en esta zona, a pesar de ser muy activos, eran nuevos en las elecciones del 2000).

Observé 6 mesas y fui veedora en una. La participación del presidente de la mesa donde hice el conteo rápido fue muy buena, sin embargo hubo problemas con los personeros. La gente me hizo muchas preguntas, yo estaba preparada para contestarles. En dos mesas había personeros de Perú 2000 quienes se convirtieron en presidentes de mesa, fue un exceso.

Con relación a mi trabajo como veedora, tuve problemas para hacer las llamadas a tiempo. Estuve en Belén, fuera de Iquitos. Por las lluvias torrenciales que hubo el día de las elecciones tuve que ir y regresar en bote a Iquitos, donde Raúl (el coordinador provincial) hizo las llamadas desde su casa para informar sobre los resultados del conteo rápido. Recién pude llegar a Iquitos a las 9 p.m.

2. Facilitando las visitas de las delegaciones de observadores internacionales que llevarían a cabo su propia observación independiente el 9 de abril

Transparencia, previendo la necesidad de tener tanto escrutinio internacional de las elecciones del 2000 como fuera posible, asumió un rol proactivo organizando programas para 13 delegaciones de observadores internacionales que llegaron para observar las elecciones del 9 de abril²². Esto incluía enviar invitaciones a las delegaciones²³, coordinar reuniones

²² Bélgica, Bolivia, Canadá, República Dominicana, Ecuador, Alemania, Gran Bretaña, Holanda, México, Estados Unidos, España, Italia.

²³ En el caso de las elecciones del 2000, el gobierno peruano realizó una invitación general a los observadores internacionales allanando de esta manera el camino para que *Transparencia* y otras entidades invitaran delegaciones de observadores internacionales al Perú.

y brindar apoyo logístico para cada delegación durante los días previos a las elecciones; el día de las elecciones, organizar visitas a los lugares de votación, y acompañar de regreso a las delegaciones de observadores al final del día al local de *Transparencia* para participar en las conferencias de prensa que se llevaron a cabo el día de las elecciones. Dichas actividades fueron coordinadas por Emmy Dekker, encargada de Relaciones Internacionales.

Una agenda típica incluía reuniones con el Consejo Directivo de *Transparencia*, con líderes de prensa y líderes de la comunidad de derechos humanos, con los responsables de los organismos electorales, ministros del gabinete, el Defensor del Pueblo, partidos políticos, así como visitas (organizadas por los comités provinciales de *Transparencia*) para encuentros con autoridades locales, candidatos, la prensa y ONG de provincias.

3. Preparándose para y conduciendo lo que se convertiría en un conteo rápido muy notorio a la vez que algo controvertido²⁴

Para *Transparencia*, que ya había conducido cuatro conteos rápidos en anteriores elecciones, organizarse para el conteo rápido era considerado como un proceso de rutina. Diez semanas antes de las elecciones se les dijo a los coordinadores de los comités provinciales cuáles serían los locales de votación en las provincias que participarían del conteo rápido. Se les encargó seleccionar a sus mejores observadores y capacitarlos para el proceso de conteo rápido

²⁴ El conteo rápido es una herramienta utilizada por entidades de observación electoral y partidos políticos para realizar una verificación independiente de los resultados del voto electoral, evadir el fraude, y dar a luz pública malas conductas en el proceso electoral. Se recoge información sobre el conteo de votos (así como sobre la calidad del proceso de votación) utilizando una muestra tomada al azar de mesas electorales, las cuales se transmiten a una ubicación central para ser analizados y finalmente reportados.

Mientras tanto, durante los dos meses previos a las elecciones, *Transparencia* estableció un centro de cómputo temporal ubicado en un lugar secreto en Lima para procesar la información del conteo rápido que vendría de provincias. Se reclutó 182 personas en Lima y se les capacitó para recibir y transcribir llamadas telefónicas de los observadores que estaban en el campo y que reportaban los resultados del conteo rápido. Otras 30 personas fueron capacitadas para introducir los datos transcritos en las computadoras. *Transparencia* también reclutó y capacitó a 55 personas, que operaban desde sus casas en Lima, para servir como un “back-up” de emergencia para informar y transcribir los resultados del conteo rápido.

En las semanas previas a las elecciones, *Transparencia* se reunió con miembros de la prensa, representantes de los partidos políticos, autoridades electorales, y miembros de los cuerpos diplomáticos para explicarles cómo se tomaría la muestra para el conteo rápido, cómo se llevaría a cabo el conteo rápido y cómo se haría el conteo.

Transparencia dio, asimismo, pasos minuciosos en la semana previa a las elecciones para organizar su oficina y su personal en Lima con el fin de atender al gran número de visitantes que se esperaba que visitaran las oficinas de *Transparencia* el día de las elecciones del 9 de abril para recibir adelantos de las elecciones y del conteo rápido. La Asamblea General de *Transparencia* se mantuvo en sesión permanente a lo largo del 9 de abril a fin de estar disponible para tratar cualquier asunto importante que pudiera surgir.

Aunque los eventos del 9 de abril se inscribirán en la historia electoral peruana e internacional y merecen una descripción en mayor profundidad que la que es posible hacer en este informe, los que se señalan a continuación son los aspectos destacados del rol desempeñado por *Transparencia* ese día en el que muchos ojos estuvieron puestos en cada uno de sus movimientos

RECUESTO PASO A PASO DE LAS ELECCIONES DEL 9 DE ABRIL Y DEL ROL HISTÓRICO DE TRANSPARENCIA EN LA CONDUCCIÓN DE SU CONTEO RÁPIDO

Domingo 9 de abril

2:00 p.m. *Transparencia*, sobre la base de la información cualitativa del conteo rápido que recibió hasta las 12:30 p.m. emitió su primer informe sobre la instalación de las mesas de sufragio. Todos los candidatos presidenciales, a excepción de Fujimori escucharon el anuncio hecho a las 2 p.m. y solicitaron estar presentes cuando fueran anunciados los resultados del conteo rápido.

4:00 p.m. Las encuestas a boca de urna realizadas por tres empresas líderes de opinión pública —Apoyo, Datum, y CPI— tomaron a todos por sorpresa al mostrar al candidato de oposición, Alejandro Toledo, a la cabeza con 45.2%, 48.5%, y 46.2% de los votos, respectivamente (y al presidente Fujimori siguiéndole los pasos por una diferencia de entre 1.6% y 5.8% de los votos, y con 43.6 %, 42.7%, y 44.6% de los votos respectivamente). Toledo anunció que no se declararía ganador hasta que *Transparencia* anunciara los resultados de su conteo rápido. El escrutinio nacional e internacional de (y las expectativas sobre) *Transparencia*, que ya eran altos, crecieron aún más.

7:00 p.m. – 9:30 p.m. Los conteos rápidos hechos por las mismas encuestadoras luego de las 4 p.m., sobre la base de una muestra al azar de la tabulación de los votos realizada hasta ese momento, pero no tan integral como la de *Transparencia*, mostraba una tendencia contraria. Fujimori está a la cabeza (con 48.0%, 47.7%, y 48.2% respectivamente) con Toledo siguiéndole los



pasos (con 41.6%, 43.7%, y 40.9% respectivamente). Debido al cambio drástico en su información respecto a las encuestas a boca de urna tomadas temprano, las tres encuestadoras cayeron en el descrédito y el público peruano e internacional decidió esperar los resultados del conteo rápido de *Transparencia*, ejerciendo de esta manera mayor presión sobre *Transparencia*.

Tarde y en la noche

Las actividades en el local de *Transparencia* están retrasadas debido a un corte de energía eléctrica y a cuatro virus introducidos en el sistema de cómputo. Hay también informes aislados, entre los observadores que están transmitiendo los resultados del conteo rápido a los locales de *Transparencia* y entre los operadores telefónicos de *Transparencia* que reciben los resultados del conteo rápido, de intentos de infiltrar/sabotear los informes del conteo rápido que iban llegando de provincias y del extranjero.

6:00 p.m.

La información inicial del conteo rápido de *Transparencia* muestra a Fujimori a la cabeza, con entre 48% y 49% de los votos frente a Toledo con 41% a 42% de los votos.

7:30 p.m.

Una delegación de la Asamblea General de *Transparencia* visita el local central de las elecciones en el Hotel Sheraton para avisar a *Prom Peru* (que está coordinando los informes de las elecciones a los medios de comunicación y que había anunciado que los resultados del conteo rápido serían entregados alrededor de las 8 p.m.) y a los candidatos presidenciales reunidos en una habitación del Hotel Sheraton que: (a) el anuncio oficial de los resultados del conteo rápido no sería entregado alrededor de las 8 p.m. puesto que se requería más tiempo para que la información llegara a estabilizarse completamente; y que (b) la información inicial



del conteo rápido estaba mostrando una inversión respecto a la información de las encuestas a boca de urna.

Tarde La misión de la OEA completa su conteo rápido, no difundido, el cual corrobora las mismas tendencias encontradas por las empresas encuestadoras peruanas y *Transparencia* (Fujimori a la cabeza pero sin los votos suficientes como para ser declarado presidente en la primera vuelta).

10:30 p.m. *Transparencia*, en una conferencia de prensa en su propio local central, sobre la base de un reporte de 739 de las 1 020 mesas (lo cual es suficiente para hacer un estimado con un margen de error de 0.3%) anuncia que iba a haber una segunda vuelta dado que ninguno de los dos candidatos había logrado el 50% + 1 voto requerido para una victoria en primera vuelta (el conteo rápido de *Transparencia* reconoce el triunfo de Fujimori con 48.73% del voto popular y a Toledo en segundo lugar con 41.04% del voto popular). Entre aquellos que estaban en *Transparencia* esperando este anuncio están las delegaciones de observadores internacionales y diez embajadores.

Lunes 10 de abril y martes 11 de abril

Varios gobiernos extranjeros, teniendo como fuente principal la información del conteo rápido de *Transparencia*, presionan al gobierno peruano para que anuncie una segunda vuelta.

La ONPE —en medio de la preocupación general respecto a si su sistema computarizado de tabulación está siendo manipulado/infiltrado— emite una serie de *flashes* mostrando la ventaja progresiva que iba adquiriendo Fujimori: 49.63%



a las 7 p.m. del 10 de abril, incrementándose a 49.88% a la 1:30 p.m. del 10 de abril, y alcanzando un pico de 49.96% a las 4 p.m. del 11 de abril, antes de comenzar a declinar.

Transparencia, haciendo un cercano seguimiento a los *flashes* de la ONPE, observa que los resultados de las elecciones anunciados por la ONPE no reflejan el recuento del voto popular sino una decisión política.

Transparencia emite un pronunciamiento en el que brinda el resultado del conteo rápido de la distribución de los escaños para congresistas, por partido político.

Miércoles 12 de abril

6:45 p.m. La ONPE, habiendo contabilizado 97.68% del voto popular, anuncia que Fujimori había recibido 49.84% del voto popular y Toledo, su contrincante más próximo, tenía 40.31% de los votos – que habría una segunda vuelta electoral para definir cuál de los dos sería elegido presidente del Perú.

Aunque un seguimiento posterior de los evaluadores confirmó que el conteo rápido de *Transparencia* fue técnicamente preciso²⁵, diversos factores²⁶ llevaron a que aproximadamente una cuarta parte de los 132 individuos entrevistados —entre ellos tanto críticos como amigos de *Transparencia*—

²⁵ *Transparencia*, luego de las elecciones recogió las tabulaciones de los votos de todas las 1020 mesas de la muestra y encontró que existía una diferencia de .01% respecto de los resultados del conteo rápido anunciados a las 10.30 p.m. en base a 739 mesas, lo que está dentro del margen de error permitido de .03%.

²⁶ Estos factores incluyen: (1) el ambiente altamente polarizado del día de las elecciones, (2) el hecho que *Transparencia* estuviera bajo un intenso escrutinio puesto que era vista como la única fuente de información creíble acerca de las tendencias de votación, y (3) circunstancias relativas a la forma en que *Transparencia* manejó el trato con el público antes y durante las elecciones en temas relacionados con el conteo rápido.

cuestionaran el manejo que tuvo *Transparencia* del proceso del conteo rápido. Entre las críticas y preocupaciones figuran:

- Confusión por lo que fue percibido por muchos como un retraso de parte de *Transparencia* en el anuncio de sus resultados del conteo rápido de la votación para presidente: el día de las elecciones Prom Perú hizo saber que había reservado las 8 p.m. para que *Transparencia* anunciara los resultados de su conteo rápido de la votación para presidente. *Transparencia*, en cambio, decidió hacer el anuncio a las 10.30 p.m., cuando la información estadística estuvo estabilizada totalmente. La supuesta demora de dos horas y media levantó sospechas entre algunos de que *Transparencia* estaba usando deliberadamente este retraso para “manipular” la información del conteo rápido. Otros conjeturaron que la demora se debía a una infiltración en la muestra, lo cual impactó negativamente en la calidad final de la información del conteo rápido.
- Confusión, dado que muchas personas no entendieron que una muestra basada en 739 de las 1,020 mesas era suficiente para asegurar la precisión e integralidad del conteo rápido.
- Preocupación porque *Transparencia* visitó a los candidatos de la oposición a las 7.30 p.m. para darles un avance de las tendencias del conteo rápido, mientras que no hizo simultáneamente lo mismo con el presidente Fujimori y las autoridades electorales.
- Preocupación por el tono y la selección de palabras empleada por el principal portavoz de *Transparencia*, cuando hizo declaraciones a la prensa acerca del conteo rápido y del proceso electoral, la noche del 9 de abril y en los días subsiguientes. Algunos eran de la opinión que él quiso decir que hubo fraude.

Si el 9 de abril el público peruano hubiera estado al tanto de lo que desde ese entonces se ha venido documentando en relación con los actos fraudulentos realizados antes y durante las elecciones del 2000

para asegurar la reelección del presidente Fujimori (incluyendo la clara evidencia de manipulación de la tabulación de los votos), es posible que menos personas entrevistadas hubieran cuestionado la forma en que *Transparencia* manejó el anuncio de los resultados de su conteo rápido de votos para presidente.

4. Sirviendo, con resultados diversos, como un punto central para recibir y reportar las irregularidades que ocurrieron el 9 de abril

Menos notoria y también de menor precisión técnica fue la forma en que *Transparencia* reportó irregularidades. El 9 de abril un centro de emergencia especial establecido por *Transparencia* recibió cerca de 700 informes acerca de irregularidades en la votación de parte de los medios de comunicación, los partidos políticos y los ciudadanos. En su tercer pronunciamiento el día de las elecciones, en el que también anunció los resultados del conteo rápido, *Transparencia* dio cuenta de las “severas irregularidades que han sido reportadas hoy a nuestra institución y los graves problemas registrados durante el proceso electoral”. En los días posteriores a las elecciones, y con la ayuda de 30 abogados y estudiantes de derecho, las casi 700 irregularidades se redujeron a 325, ubicadas en 16 categorías, las que fueron remitidas a las autoridades electorales para su verificación y seguimiento.

Aunque el número de irregularidades reportadas fue mayor que en anteriores elecciones, ninguna fue de una naturaleza que pudiera ser calificada como “severa” —el término que empleó *Transparencia* en el calor del momento cuando emitió su informe del día de las elecciones—. Entre las irregularidades más frecuentes estuvieron: propaganda política realizada durante el proceso de votación (92 informes); irregularidades en el material electoral (53 informes); abusos contra los observadores de *Transparencia* (35 informes); y abusos contra los personeros de partidos políticos (21 informes).

Observación post-electoral: respondiendo a una serie de retos inesperados en un ambiente extraordinariamente difícil

Para *Transparencia*, y otras entidades de observación electoral, lo que vendría después se convirtió en un reto inclusive mayor que los acontecimientos que habían conducido a la primera vuelta electoral del 9 de abril. El ambiente electoral en el Perú, que ya estaba altamente polarizado y tenso, se empeoró aun más. *Transparencia* —que había logrado un perfil alto en el mes que precedió a las elecciones, el 9 de abril y los días subsiguientes— decidió bajar su perfil. Esta decisión creó descontento entre algunos de los observadores y personas que venían apoyando a *Transparencia*, quienes pensaron que con este perfil más bajo ellos, y en general los ciudadanos peruanos, estaban perdiendo un canal importante a través del cual expresar sus preocupaciones con relación al proceso electoral.

Mientras tanto, entre el 9 de abril y el 28 de mayo (el día elegido para realizar la segunda vuelta electoral) el perfil de la misión de observación de la OEA en el Perú (el que había ido creciendo permanentemente desde su llegada a principios de marzo) y el de la Defensoría del Pueblo crecieron significativamente. Durante este período estas dos entidades habían empujado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a mejorar la calidad técnica de su proceso de capacitación de las personas miembros de mesa y —una cuestión más crítica debido a su poca credibilidad durante la primera vuelta electoral y a lo mucho que estaba en juego en la segunda vuelta— asegurar la calidad y transparencia del sistema de tabulación computarizada de los votos que usaría la ONPE durante la segunda vuelta del 28 de mayo. En última instancia, fue la MOE y en particular el jefe de la MOE, Eduardo Stein, quien asumió el rol clave de llamar al gobierno peruano a dar explicaciones por sus actos y por elevar a un nivel internacional la profundidad y severidad de las irregularidades²⁷ del proceso electoral.

²⁷ Stein dejó de emplear el término “fraude” puesto que, no obstante había sospechas de que había habido fraude, no había evidencias incontrovertibles. Estas evidencias pos-

Durante el período post-electoral (12 de abril – 28 de julio), *Transparencia* centró sus esfuerzos en tres actividades:

- Prepararse para desempeñar su rol en la segunda vuelta, el 28 de mayo
- Invitar a delegaciones de observadores internacionales para que estuvieran en el Perú el día de la segunda vuelta, 28 de mayo, y prepararse para su llegada.
- Emitir pronunciamientos acerca del proceso electoral del 2000 y los siguientes pasos.

1. Transparencia se prepara para la jornada del 28 de mayo

Teniendo en cuenta lo que se ponía en juego durante la segunda vuelta electoral del 28 de mayo²⁸ *Transparencia* decidió pasar el mes y medio entre la primera y la segunda vuelta preparándose para su rol de observadora de la segunda vuelta. Durante este tiempo *Transparencia* dedicó la mayoría de sus esfuerzos a: (1) dar pasos concretos para mejorar la logística y las comunicaciones entre su local central en Lima y sus comités provinciales, las cuales habían sido deficientes durante la primera vuelta; (2) actualizar, reproducir y distribuir sus materiales de capacitación; (3) ampliar su base de observadores de 19,014 que tuvo el 9 de abril a una meta de 30,000 para el 28 de mayo (con el objetivo de brindar una cobertura de observación a todas las mesas de sufragio); (4) capacitar nuevos observadores y volver a capacitar a aquellos que necesitasen mayor capacitación; y (5) intentar capacitar tantos personeros de partidos políticos y miembros de mesas electorales como fuera posible.

Dados los acontecimientos que siguieron (la decisión tomada por *Transparencia* y otras entidades de observación/supervisión electoral unos

teriormente estuvieron disponibles cuando se encontraron una serie de cintas de video grabadas en la oficina de Vladimiro Montesinos.

²⁸ Lo que se había previsto que iba a ser una contienda muy reñida entre Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, se unió a significativas preocupaciones en relación tanto a la competencia como a la neutralidad de las autoridades electorales.

cuantos días antes de la segunda vuelta electoral —el 23 de mayo— de no observar la elección), no fue posible verificar si *Transparencia* tuvo éxito superando las limitaciones de comunicación y logística. Sin embargo, la información enviada a *Transparencia* en Lima, una semana antes de la segunda vuelta, por sus comités provinciales y por sus comités fuera del Perú, sugerían que *Transparencia* había tenido éxito en reclutar 27,000 observadores.

2. Dando pasos para incrementar el número de delegaciones internacionales que vendrían a observar la segunda vuelta del 28 de mayo

Transparencia, sobre la base de su exitosa experiencia atrayendo delegaciones de observadores internacionales a observar las elecciones del 9 de abril y brindándoles apoyo mientras estuvieron en Lima, intensificó sus esfuerzos entre el 9 de abril y el 28 de mayo para atraer incluso más delegaciones de observadores internacionales. Hacia el 23 de mayo, día en que anunció que no observaría la segunda vuelta del 28 de mayo, *Transparencia* había recibido respuestas favorables de 28 delegaciones de observadores internacionales y se estaba preparando para su llegada: ocho pertenecían a fundaciones internacionales y centros que siguen elecciones, doce de Europa (la Unión Europea, el Parlamento Europeo y 10 países), y ocho de América Latina (el Parlamento Andino y siete países).

3. Emitiendo pronunciamientos acerca del proceso electoral y proponiendo los pasos a seguir.

Luego de las elecciones del 9 de abril, y hasta que Alberto Fujimori juramentó su cargo como presidente para un tercer período consecutivo el 28 de julio del 2000, *Transparencia* emitió un total de cinco pronunciamientos: tres documentando preocupaciones relativas al proceso electoral, un cuarto documentando preocupaciones con relación a la violencia que tuvo lugar el día en que juramentó Fujimori y el quinto brindando sugerencias concretas con relación a los pasos que el gobierno y la sociedad civil peruanos debían dar para mejorar la democracia, en

general, en el Perú y los estándares de unas elecciones libres y limpias, en particular. A estos pronunciamientos la prensa nacional e internacional les dio una gran difusión. También fueron colocados en la página web de *Transparencia*.

El contenido de tres de estos pronunciamientos se resume en el recuadro a continuación.

TRES PRONUNCIAMIENTOS CLAVES EMITIDOS LUEGO DE LAS ELECCIONES DEL 9 DE ABRIL DEL 2000

- 23 de mayo del 2000. El Consejo Directivo de *Transparencia* —en un pronunciamiento corto pero conciso - anunció que no observaría las elecciones del 28 de mayo. A tres días del anuncio de *Transparencia*, el NDI/TCC, la Defensoría, el Consejo por la Paz y la Misión de Observadores de la OEA hicieron pronunciamientos similares. Veintisiete de las veintiocho delegaciones de observadores internacionales que habían programado su llegada al Perú para observar las elecciones del 28 de mayo, a excepción de la Comisión del Parlamento Andino, siguieron su ejemplo y no enviaron observadores para las elecciones del 28 de mayo. El anuncio de *Transparencia* está transcrito literalmente en el Capítulo I de este estudio de caso.
- 29 de mayo del 2000. Al día siguiente de las elecciones del 28 de mayo *Transparencia* emitió un pronunciamiento con palabras duras documentando por qué el proceso electoral peruano del año 2000 no tuvo las condiciones mínimas para que fuera considerado democrático, libre y limpio. *Transparencia* basó su pronunciamiento en cuatro aspectos del proceso electoral del 2000: (1) legislación electoral parcializada e insuficiente, (2) pérdida de imparcialidad de parte del Estado, (3) ausencia de competencia electoral; e (4) incompetencia y parcialidad de las autoridades electorales. *Transparencia* no estaba sola. Tanto la MOE como la Defensoría del Pueblo emitieron pronunciamientos igualmente duros.



- 26 de junio del 2000. *Transparencia* emitió su propuesta para un acuerdo político nacional donde daba recomendaciones detalladas: (a) la reinstitucionalización del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura, y (b) la reforma del proceso electoral. Muchos elementos de esta propuesta fueron incorporados en los 29 puntos de la Agenda para la Democratización la cual fue tomada como base —entre agosto y noviembre— para el diálogo entre el gobierno peruano y los partidos de oposición, para el cual sirvió como mediador la OEA, teniendo en el rol de observador a la sociedad civil peruana.

V. Lecciones aprendidas a partir de la experiencia de Transparencia observando las elecciones peruanas del 2000

No hay dos elecciones iguales, ni necesariamente dos organizaciones locales de observación electoral enfocan de la misma manera su observación de una elección.

No obstante, la experiencia de observación por parte de *Transparencia* de las elecciones del 2000 proporciona un rico laboratorio de lecciones aprendidas —tanto desde sus muchos éxitos como desde acciones realizadas, que vistas en retrospectiva, podrían haber tenido una aproximación diferente—. Estas lecciones pueden clasificarse en cuatro categorías:

- Lecciones aprendidas útiles para *Transparencia* y otras entidades de observación nacionales,
- Lecciones aprendidas útiles para los donantes y los gobiernos extranjeros
- Lecciones aprendidas útiles para los observadores internacionales
- Lecciones generales aprendidas de la experiencia electoral peruana del 2000

Estas lecciones se derivan, en particular, de la observación de las elecciones en contextos de transición donde existen las siguientes condiciones: (a) falta de confianza en la capacidad (e independencia) de las entidades

electorales; (b) un alto nivel de polarización y falta de confianza; (c) partidos políticos débiles; y (d) un alto nivel de escrutinio internacional²⁹

Lecciones aprendidas útiles para Transparencia y otras entidades de observación nacionales que operan en contextos de transición

Hay muchas lecciones que pueden ser aprendidas por la misma *Transparencia* y por las entidades de observación de otros países sobre la base de la experiencia de observación de las elecciones peruanas del 2000 que tuvo *Transparencia*. Muchas de estas también se aplican a la experiencia de la Defensoría del Pueblo la cual, en tanto entidad autónoma del gobierno, supervisora de las elecciones del 2000, desempeñó un rol especial trabajando junto con *Transparencia*.

- Conducir exitosamente una observación electoral integral en un contexto de transición y altamente polarizado requiere una organización nacional de observación que sea madura y organizada.

Cuando *Transparencia* llevó a cabo su primera observación electoral en 1995, centró sus esfuerzos en la observación del día de las elecciones. *Transparencia* gradualmente fue incorporando actividades de vigilancia y educación previas al día de las elecciones. Así, cuando se llegó a las elecciones del 2000, los miembros y colaboradores de *Transparencia* tenían una trayectoria y una experiencia sobre la cual apoyarse para emprender una observación exhaustiva y más complicada.

²⁹ Existe un número adicional de lecciones aprendidas de esta experiencia que se aplican más ampliamente y no solo a contextos de transición que no se tratarán en este capítulo debido a limitaciones de espacio. Incluyen: (1) las dificultades para llevar a cabo capacitación de similar calidad a una gran masa de gente distribuida ampliamente a lo largo del país; (2) la necesidad de que las entidades locales de observación sepan cuando elevar y bajar su perfil y actuar en consecuencia; (3) la necesidad de tener un sentido de propiedad para tener éxito a largo plazo.

- En situaciones de transición, cuando los partidos políticos son débiles, los observadores nacionales de los procesos electorales necesitan estar preparados para asumir las funciones de control que normalmente asumen los partidos políticos.

En el 2000 en el Perú a los partidos políticos les faltaba la capacidad para llevar a cabo las funciones de control que normalmente los partidos políticos asumen en un proceso electoral: revisar el padrón electoral, monitorear a los medios de comunicación, conducir una observación exhaustiva el(los) día(s) de las elecciones, conducir su propia verificación independiente del conteo de votos. En última instancia, recayó en *Transparencia*, y en cierta medida en la Defensoría del Pueblo, la realización de estas actividades como observadora y supervisora, respectivamente. La sola presencia de los observadores de *Transparencia* y los supervisores de la Defensoría del Pueblo en las mesas de sufragio el día de las elecciones, fueron símbolos importantes de que entidades neutrales estaban viendo de cerca el proceso, y al hacerlo, estaban cuidando el derecho de los ciudadanos a votar.

Giselle Zegarra, personera del partido Solidaridad Nacional durante la primera parte de la campaña política del 2000, expresó este sentimiento cuando, durante una entrevista para la evaluación, se le preguntó cuál era el valor agregado de tener a *Transparencia* como observadora de las elecciones del 2000:

Ves a alguien con el chaleco de Transparencia y el mensaje es "Aquí no habrá irregularidades o, si las hay, serán registradas ahora mismo". Además eso [la presencia de un observador nacional en los locales de votación] era una garantía de que podías acudir donde alguien que te iba a escuchar y a quien dejar tu constancia. La gente que no está afiliada a un partido no iba donde el personero de un partido político sino donde un observador de Transparencia. Transparencia es la instancia intermedia entre el gobierno y los partidos políticos para el ciudadano común y corriente.

- En situaciones de transición, cuando las oportunidades y los desafíos surgen casi a diario, las entidades nacionales de observación electoral necesitan estar preparadas para seguir de cerca el ambiente electoral, ser estratégicos, flexibles y dispuestos a asumir riesgos.

Los múltiples logros de *Transparencia* durante el proceso electoral del 2000 y su credibilidad entre muchos sectores se derivaron, en gran medida, de su eficiencia para seguir muy de cerca el ambiente de gran turbulencia electoral; ser altamente estratégica; y tener la flexibilidad (y en otros casos la audacia) de hacer ajustes en sus actividades para responder a los retos y oportunidades a medida que iban surgiendo. Entre muchos otros, se puede mencionar el hecho de que *Transparencia* se puso a la cabeza de los observadores electorales al decidir, el 23 de mayo, abstenerse de observar la segunda vuelta electoral.

Transparencia también asumió muchos riesgos, entre ellos incrementar de manera significativa el número de observadores en zonas aisladas y denunciar las irregularidades que estaban observando, tanto respectos de las bases legales del proceso electoral como de la propia campaña electoral. Aunque cometer algunos errores en el camino es algo inherente al hecho de asumir riesgos (cosa que *Transparencia* hizo en ciertas ocasiones), de haber sido *Transparencia* un poco más cuidadosa de lo que fue en su enfoque, sin duda la organización habría tenido mucho menor impacto en lo que terminó siendo una de sus contribuciones más importantes —documentar las irregularidades importantes en la legislación electoral y en el proceso electoral y compartirlas con el público peruano e internacional—.

- En una situación de transición, una entidad nacional de observación bien preparada puede hacer una contribución incluso más significativa al asumir un rol de monitoreo integral.

Transparencia decidió adoptar un enfoque integral para la observación de las elecciones del 2000, lo cual incluyó un amplio período de observación pre-electoral, la observación y su reconocido conteo rápido el día de las

elecciones del 9 de abril y diversas actividades post-electorales incluyendo la presentación, a la mesa redonda de la OEA, de una lista de sugerencias para la reforma electoral.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, lo que destacó particularmente fueron las múltiples actividades de observación pre-electoral de *Transparencia*, que fueron asumidas con gran valentía, dadas las posibles consecuencias personales e institucionales de las actividades que optaron por observar. En un período de siete meses previos a las elecciones del 9 de abril, *Transparencia* capacitó al público peruano acerca de lo que se requería para unas elecciones libres y limpias. *Transparencia* también documentó las irregularidades de una forma que no se había hecho antes y canalizó esta información a los líderes de opinión quienes la interpretaron y difundieron a nivel nacional e internacional. Este rol cumplido en la observación pre-electoral —elogiado por la comunidad internacional y por muchas de las personas entrevistadas para este estudio— es el que mejor le acomoda a una entidad nacional de observación electoral que está muy al tanto del contexto social, cultural y político del país.

- Una consecuencia de adoptar un rol de monitoreo integral, especialmente en un ambiente electoral altamente polarizado y turbulento, es sobre exigir la capacidad de la organización nacional de observación.

A medida que las elecciones del 9 de abril se acercaban y el ambiente se volvía más cargado, *Transparencia* encontró cada vez mayores dificultades para manejar simultáneamente la observación pre-electoral y prepararse para la observación del día de las elecciones, dadas las crecientes demandas en ambas áreas y las limitaciones del personal de nivel especializado y medio para atender esas demandas crecientes. Entre las consecuencias de sobre exigir demasiado su capacidad de observación están: la calidad de la capacitación brindada a los observadores fue muy variada; existieron serios problemas para hacer llegar a tiempo los materiales a los comités; y la comunicación con los comités provinciales y extranjeros se vio afectada.

- En situaciones donde es claro que el proceso está siendo manipulado por el gobierno y/o las autoridades electorales, las entidades nacionales de observación deben estar preparadas para sopesar los riesgos (tanto personales como de la organización) y centrar su observación en las irregularidades cometidas por estas entidades.

En las elecciones peruanas de 1995, que no presentaron mayores problemas con el manejo del proceso electoral de parte del gobierno, hubo una estrecha colaboración y comunicación entre *Transparencia* y el Jurado Nacional de Elecciones, el cual en ese momento era la única autoridad electoral. Sin embargo, cuando *Transparencia* se preparó para asumir una observación integral del proceso electoral del 2000 (la que incluía actividades de observación pre-electoral que podrían ser críticas a ciertas decisiones de las entidades electorales y otras acciones tomadas por el gobierno) lo hicieron con pleno conocimiento de que esto podría producir la ira del gobierno peruano frente a *Transparencia*, como organización, así como frente a muchos miembros y colaboradores individuales de *Transparencia*.

La consecuencia fue una campaña viciada orientada a cuestionar los antecedentes y la imparcialidad de muchos miembros de la dirección de *Transparencia* a través de los medios de comunicación influenciados por el gobierno, campaña que comenzó varios meses antes de las elecciones de abril del 2000 (y que en última instancia influyó en una serie de sectores de la población electoral), una atmósfera que desanimaba a las personas a presentarse como voluntarios de *Transparencia* y a las empresas a brindar donaciones a *Transparencia* dadas las posibles represalias; y crecientes tensiones en las relaciones entre *Transparencia* y la ONPE, que era la responsable de manejar el proceso de votación y de tabular los votos.

Horacio Sevilla, Embajador de Ecuador en el Perú, elogió a *Transparencia* por ponerse a la altura de sus obligaciones como grupo de monitoreo en la observación de estas defectuosas elecciones, cuando en una entrevista a principios de septiembre del 2000 él declaró:

Transparencia fue absolutamente imparcial en su posición frente a los candidatos y al proceso político, pero positivamente parcial frente a su compromiso con la democracia y la defensa de unas elecciones libres y limpias. Por adoptar esta posición, Transparencia fue objeto de ataques de sectores que no estaban comprometidos con la democracia o con la pureza de las elecciones.

- Es importante y de particular importancia en contextos ampliamente polarizados como el que existía en el Perú durante las elecciones del 2000, que la entidad nacional de observación dé los pasos para mantener y demostrar su imparcialidad.

La imagen de *Transparencia* en las elecciones del 2000 se vio afectada entre algunos sectores del Perú debido a la manera que manejó dos conjuntos de acciones el día de las elecciones: (1) sus anuncios sobre el conteo rápido, que generaron confusión entre los peruanos y otras personas no familiarizadas con las técnicas del proceso de conteo rápido; y (2) los anuncios hechos el día de las elecciones y durante los dos días siguientes, que fueron interpretados por algunos de los amigos de *Transparencia* y la mayoría de sus enemigos como dando la impresión (intencionalmente o no) de que *Transparencia* se había puesto del lado de la oposición.³⁰

Aunque puede argumentarse que, dado lo polarizado del contexto, la imparcialidad de *Transparencia* habría sido criticada sin tener en cuenta lo que hubiera hecho, existen razones que justifican que las organizaciones como *Transparencia* hagan todo lo posible para minimizar las posibilidades de poner en tela de juicio su imagen. Una forma de hacer esto es haciendo un seguimiento cercano a sus declaraciones escritas, a las entrevistas otorgadas por personas que representan a la organización, y estando preparados a cambiar el tono, las palabras, así como a las personas que hablen por la organización.

³⁰ Es importante señalar que una serie de amigos de *Transparencia*, especialmente en el movimiento de derechos humanos peruano, hubieran querido que *Transparencia* hubiera sido incluso más crítica que lo que fue inmediatamente después de las elecciones.

- Es importante, especialmente en las condiciones en las que se encontró *Transparencia* a sí misma en las elecciones del 2000, extenderse la mano y colaborar con otros, y promover amplias redes de apoyo.

Transparencia estaba lejos de estar sola en el proceso electoral del 2000 peruano. Cerca de 230 ONG y redes de ONG la acompañaban. Además, desde un principio *Transparencia* estableció un contacto cercano con los donantes y las comunidades diplomáticas en el Perú, con otras entidades locales de observación/supervisión, con misiones de observación internacionales, medios de comunicación y partidos políticos. *Transparencia* invitó a estas entidades a reuniones de trabajo y conferencias, y las mantuvo ampliamente informadas a través de los documentos que emitía. *Transparencia* también mantuvo exitosamente, entre bastidores, consultas con muchas de estas entidades. Estos vínculos fueron fundamentales para que *Transparencia* construyese su credibilidad y condujese su observación a nivel nacional el 9 de abril.

- En contextos electorales turbulentos como el que tuvo que vivir *Transparencia* durante la observación de las elecciones peruanas del 2000, existen una serie de beneficios para los observadores nacionales derivados de establecer estrechas relaciones de trabajo con observadores y gobiernos extranjeros.

Durante las elecciones del 2000, *Transparencia* hizo un esfuerzo especial para establecer estrechas relaciones de trabajo con los “internacionales” —misiones de observación internacionales, diplomáticos en Lima y sus gobiernos—. Los “internacionales”, a su vez, quienes estaban muy impresionados por las actividades de observación de *Transparencia*, intervinieron en varias ocasiones para brindar una valiosa protección tanto a *Transparencia* como a la Defensoría del Pueblo cuando las cosas se ponían difíciles. Su apoyo abierto también le proporcionó a ambas entidades una mayor notoriedad, prestigio y legitimidad tanto dentro como fuera del Perú.

Lecciones aprendidas útiles para los donantes y gobiernos extranjeros

De diferentes maneras, la observación del proceso electoral peruano del 2000 ha sido un modelo de “cómo hacerlo bien”. *Transparencia* era una organización madura y experimentada y los donantes y los gobiernos extranjeros, reconociendo su credibilidad le otorgaban la confianza y el respeto que se merecía. Muchas lecciones aprendidas de esta experiencia son aplicables a los donantes y a los gobiernos extranjeros interesados en apoyar a los observadores electorales nacionales en contextos electorales de transición altamente polémicos similares a aquellos en los que *Transparencia* se desarrolló en las elecciones peruanas del 2000:

- Asumiendo que la entidad nacional de observación de las elecciones es competente en su trabajo, darle plena libertad para que maneje su programa.

Transparencia, desde el momento que comenzó a trabajar en su plan de observación de las elecciones del 2000, tomó el mando. Decidió cuál debía ser su rol y se acercó a la comunidad de donantes internacionales buscando diversos tipos de apoyo. Este apoyo se brindó sin ninguna atadura. Durante los caldeados meses previos a las elecciones, *Transparencia* en ningún momento fue presionada por los donantes o diplomáticos para cambiar el curso de sus acciones.

- Estar preparado para proporcionarle a la entidad de observación nacional flexibilidad en el uso de los fondos que ha recibido

Habla mucho a favor de USAID y de otros donantes que estuvieran deseosos de darle a *Transparencia* el máximo de flexibilidad para implementar los fondos que recibieron para observar las elecciones 2000. De no haber contado con esta flexibilidad *Transparencia* no habría sido capaz de dar las respuestas rápidas que debió dar cuando se le presentaban situaciones inesperadas durante la campaña electoral.

- La importancia de la colaboración entre donantes.

En el caso de las elecciones peruanas, los donantes internacionales formaron un grupo de trabajo sobre la democracia que, entre otras cosas, sirvió para coordinar las acciones de los donantes que estaban interesados en apoyar las elecciones peruanas del 2000. Los donantes estaban totalmente al tanto de lo que cada uno estaba haciendo para apoyar a *Transparencia* y a otras entidades de observación electoral.

- Donantes deberían estar preparados para asumir riesgos al apoyar a los observadores nacionales y no esperar necesariamente una retribución inmediata.

Los donantes que optaron por apoyar a *Transparencia* en su decisión de asumir un enfoque integral para monitorear las elecciones del 2000, el cual incluía un activo monitoreo pre-electoral, sabían que estaban corriendo muchos riesgos. Entre estos riesgos estaban: (a) apoyar a una organización que tenía poca experiencia previa en un monitoreo pre-electoral y que estaba operando en un contexto pre-electoral muy difícil, (b) al hacer esto, posiblemente ocasionaría la ira del gobierno peruano; (c) la posibilidad que, a pesar de todos los esfuerzos de parte de *Transparencia* y de otros observadores electorales apoyados por la comunidad internacional de donantes, el proceso electoral no terminase con una elección libre, limpia y democrática.

En relación al último riesgo mencionado arriba, las elecciones peruanas del 2000 se iniciaron con serios defectos en la estructura electoral. Conforme la campaña fue progresando, fue evidente para los donantes internacionales que la naturaleza de estos defectos, sumada a otros desafíos planteados por la campaña electoral, no iba a ser exitosamente encarada durante la campaña. También les quedó claro que apoyar el monitoreo de las elecciones, a pesar de ser importante, no iba a corregir los problemas estructurales de largo plazo del sistema electoral peruano.

Sin embargo, la inversión realizada para apoyar a *Transparencia*, a la Defensoría del Pueblo, al NDI/TCC, y a la misión de observación de la OEA tuvo, en

última instancia, una retribución. Juntos, y a través de sus repetidos pronunciamientos en los cuales documentaban los defectos de las condiciones electorales en el Perú (que se basan en gran medida en la base de datos de *Transparencia*), ejercieron presión nacional e internacional sobre el régimen para producir cambios en la estructura y el proceso electoral. No obstante que el régimen se resistió a hacer los cambios necesarios, no fue mucho tiempo después que Alberto Fujimori juramentara para su tercer período que el régimen colapsó por su propio peso. Gracias al eficiente trabajo de educación de la población peruana e internacional realizado por *Transparencia* durante el proceso electoral del 2000 sobre la profundidad y naturaleza de las irregularidades estructurales en el sistema legal, se habían sentado las bases para una necesaria revisión de la estructura legal e institucional para las elecciones en el Perú. Este indudablemente será un tema importante en la agenda de cualquier partido que gane las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001.

Lecciones aprendidas útiles para los observadores internacionales

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, nunca se cuestionó si era necesarios observadores internacionales o tan solo observadores nacionales. Desde un principio fue claro que lo que se requeriría era un esfuerzo que involucrara tanto a observadores internacionales como nacionales.

Lo que la experiencia de observación de las elecciones peruanas del 2000 demostró fue que existen muchas formas en las que un eficiente observador nacional puede ser de utilidad a, y complementar el rol de, un observador internacional:

- Las entidades nacionales de observación pueden constituirse en una invaluable fuente de útil y constante información acerca de: (a) el contexto electoral del país; y (b) la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso electoral que está siendo observado.

Con frecuencia (especialmente en un contexto electoral altamente polémico) las misiones de observación internacional visitan el país en varias

misiones pre-electorales, cada una de cinco a siete días de duración. Al término de estas cortas estancias en el país, normalmente emiten un informe que recibirá un alto nivel de notoriedad dentro del mismo país e internacionalmente. Las misiones internacionales de observación, sin embargo, no tienen el tiempo ni los recursos para recoger información de primera mano sobre la evolución del contexto electoral que es fundamental para el proceso de cobertura. Tampoco están en condiciones de seguir de cerca lo que sucede en el país en los períodos entre sus visitas.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, cuando los observadores internacionales necesitaban información, al primer lugar al que recurrían era a *Transparencia*. *Transparencia* tenía en su Asamblea General y entre los miembros de su personal operativo personas prominentes de la sociedad civil peruana con un conocimiento profundo de la historia electoral peruana y del contexto conducente a las elecciones del 2000. *Transparencia* también tuvo la habilidad de conectar a las misiones de observación internacional con una amplia gama de personas sobre el terreno, así como con individuos con experiencia en temas especializados relativos a la Constitución peruana y a la estructura legal. A través de los *Datos Electorales* de *Transparencia*, que recibían regularmente, las misiones internacionales de observación fueron capaces de mantenerse al tanto de los sucesos importantes del proceso pre-electoral.

Para Eduardo Stein, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y jefe de MOE en el Perú, la información que él y su misión obtuvieron de *Transparencia* fue de una ayuda muy valiosa para que su misión presionara al gobierno peruano, hacia el final de la campaña, para que abriera el acceso de los medios de comunicación a la oposición:

Transparencia ayudó significativamente a re-enfocar el problema de los medios de comunicación en una campaña política. Nosotros [la misión de la OEA] pudimos insistir en este problema y lograr un pequeño elemento de flexibilización al final de la primera vuelta. Gracias a una gestión directa

del premier Bustamante pudimos reunirnos con dueños de canales de televisión. Logramos esto en buena medida debido a los materiales y análisis realizados por Transparencia que nos permitieron entender mucho mejor la gravedad de este problema mas allá de lo que nuestra gente pudo recoger durante la estadía de la misión.... El hecho que Transparencia dio seguimiento a estos temas, desde mucho antes, nos permitió re-enfocar este problema en forma inteligente.

- Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su presencia amplia a lo largo del país el día de las elecciones.

Dado el contexto de las elecciones peruanas en el 2000 (con relación a que pudiera haber intentos de manipular el voto en las mesas electorales), fue particularmente importante que hubiera una amplia presencia en tantas mesas de votación como era posible. Los observadores internacionales estuvieron limitados en la cobertura que podrían brindar dado que sus delegaciones de observadores estaban compuestas por entre 5 y 300 personas. *Transparencia*, por otro lado, fue capaz de constituir un grupo de mas de 19,000 ciudadanos peruanos para observar las elecciones de abril a lo largo del país y en 16 países del mundo. Junto con la Defensoría del Pueblo, que fue capaz de reunir a 3,000 supervisores, el 9 de abril estuvieron en condiciones de cubrir casi la mitad de las 87,000 mesas electorales.

Como señala Giselle Zegarra más arriba, la sola presencia de los observadores de *Transparencia* en las mesas de sufragio vistiendo sus chalecos azules sirvió para disuadir a las personas y organizaciones que hubieran intentado influir en el proceso de votación. Además, en muchos casos los observadores de *Transparencia* (con frecuencia en colaboración con los supervisores de la Defensoría) fueron capaces tanto de resolver los problemas que surgieron en las mesas de votación como de informar de estos problemas a las autoridades respectivas de manera que pudieran tomar acciones.

- Una entidad nacional de observación con experiencia previa en conducir conteos rápidos muy precisos está en condiciones de cumplir un rol fundamental, especialmente bajo condiciones en las que: (1) la competencia electoral es reñida; y (2) la entidad estatal responsable de la tabulación de los votos tenía una credibilidad limitada.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, *Transparencia* tuvo una amplia red de observadores y antecedentes de haber realizado conteos rápidos muy precisos en las elecciones anteriores. La MOE también llevó a cabo un conteo rápido sobre la base de una muestra mucho más pequeña, el cual no fue publicado. Las tres empresas encuestadoras que llevaron a cabo encuestas a boca de urna horas antes, también llevaron a cabo un conteo rápido, pero incluso ellas reconocieron que el conteo rápido de *Transparencia*, dada la muestra usada, tenía mayores posibilidades de ser más preciso.

Todos coincidieron en que Fujimori estaba a la cabeza, pero con menos del 50% + 1 voto, necesario para ganar la presidencia en la primera vuelta electoral. Sin embargo, dado que el conteo rápido de *Transparencia* era el más extenso (sobre la base de una muestra de 739 puntos de recojo de información), técnicamente más preciso, y el más creíble (dados sus antecedentes de haber llevado a cabo cuatro conteos rápidos muy precisos en anteriores elecciones), todos los ojos estaban puestos en *Transparencia* a las 10:30 p.m. del 9 de abril, cuando anunció los resultados de su conteo rápido. En última instancia, fue el conteo rápido de *Transparencia* (el cual confirmó que no había un claro ganador de las elecciones del 9 de abril) el que fue usado por los observadores internacionales junto con los gobiernos extranjeros para presionar por una segunda vuelta.

En palabras de Patrick Merloe, director de la observación electoral del National Democratic Institute for International Affairs y uno de los expertos mundiales en observación electoral:

Hacia el 9 de abril, el mundo entero dependió de los resultados del conteo rápido de Transparencia durante un período crítico de 72 horas. Durante

este período la comunidad internacional tomó decisiones políticas decisivas basándose esencialmente en el trabajo de Transparencia. Su trabajo fue fundamental para la dinámica interna e internacional así como para definir una segunda vuelta.

- Finalmente, un observador electoral nacional bien organizado está en buenas condiciones para facilitar apoyo local de numerosas delegaciones de observadores internacionales adicionales, tanto antes como el día mismo de las elecciones.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, *Transparencia*, reconociendo con anticipación la importancia de tener una mayor presencia internacional en el Perú antes y durante las elecciones, se organizó para poder brindar un apoyo integral a las delegaciones de observadores internacionales cuando llegaron al Perú. Esto incluyó establecer itinerarios individualizados para cada grupo de observadores internacionales a fin de que pudieran reunirse con autoridades electorales y del gobierno, de la Defensoría, y de organizaciones de la sociedad civil peruana. El día de las elecciones también se hicieron coordinaciones para acompañar a los observadores internacionales a las mesas de sufragio para observar el proceso electoral. Para las elecciones del 9 de abril *Transparencia* proporcionó apoyo a 13 delegaciones de observadores de Norte América, Europa y América Latina. Hacia el 23 de abril, día en que *Transparencia* anunció que no observaría las elecciones del 28 de mayo, *Transparencia* había hecho arreglos para recibir a 28 delegaciones de observadores.

Mientras es posible pensar que una misión internacional de observación provista con el personal adecuado podría hacer algo similar, sería difícil hacerlo tan eficiente y efectivamente dada su limitada presencia en el país y la amplitud de las redes de contactos requerida para hacer los arreglos logísticos necesarios.

Lecciones generales aprendidas de la experiencia electoral peruana del 2000

- Cuando las condiciones para unas elecciones libres y limpias no están dadas, los observadores pueden tener éxito en su intento de hacer explícito el fraude a los ciudadanos del país así como internacionalmente.

Ahora existe una clara evidencia de que, durante las elecciones del 2000, la independencia de la máxima autoridad electoral, el JNE, se vio comprometida —a través de esfuerzos del asesor principal de Fujimori, Vladimiro Montesinos— por el soborno de varios de los magistrados del JNE. Existen, así mismo, evidencias concretas de que la red de Montesinos estaba directamente involucrada en las operaciones de la ONPE, responsable del seguimiento del proceso de votación y del tabulado de los votos, y que esta influencia se extendía al sistema militar y judicial peruano. Esto fue particularmente crítico dado que estos dos sistemas terminaron desempeñando un rol importante influenciando el curso y los resultados de las elecciones en el Perú.

¿Cuáles son las implicancias para la observación electoral, tanto nacional como internacional? La primera es que en una elección con estas características (falta de independencia de las autoridades electorales y falta de voluntad de parte del Estado para conducir unas elecciones libres y limpias) sería muy difícil, incluso para los más eficientes observadores electorales (nacionales e internacionales) marcar la diferencia, por lo menos en el corto plazo (p.e. asegurar que los resultados sean unas elecciones libres y limpias). Otra implicancia, que va de la mano con la primera, es que a través de la documentación de diversas irregularidades y de ponerlas en conocimiento público nacional e internacional, los observadores —nacionales e internacionales— pueden desempeñar un rol importante para ayudar a lograr las condiciones para el colapso del propio régimen que tomó estas medidas drásticas e inapropiadas. En el caso peruano, este colapso tuvo lugar a los cuatro meses que Fujimori fuera investido como presidente del país para un tercer período.

- Especialmente en un difícil ambiente electoral de transición como el que existía en el Perú, la pregunta no es si tener observadores nacionales o internacionales, ambos fueron absolutamente necesarios para observar el proceso electoral.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, no está en cuestión que los observadores internacionales —en este caso la MOE y el NDI/TCC— jugaron un rol esencial en la observación de las elecciones. Sin embargo, tampoco está en cuestión que las dos principales entidades en el país — *Transparencia* (representando a la sociedad civil en el rol de observadora) y la Defensoría del Pueblo (representando al Estado peruano en el rol de supervisora)— jugaron también roles fundamentales. Ninguno de ellos hubiera podido hacer lo que hicieron de no haber contado con el apoyo del otro.

Los beneficios para los observadores nacionales incluyen: (1) la legitimidad y credibilidad que uno o más observadores internacionales pueden imprimir al trabajo de la entidad nacional, tanto dentro del país como internacionalmente; y (2) una fuente de protección y apoyo, (que ambos —el NDI/Carter Center y la MOE— brindaron en numerosas ocasiones tanto a *Transparencia* como a la Defensoría del Pueblo cuando la situación se volvía difícil).

Tal como se ha descrito en más detalle más arriba, los observadores nacionales eficaces (con su profundo conocimiento del contexto histórico, político y cultural del país) pueden proporcionarle a los observadores internacionales: (1) una valiosa fuente de información acerca del contexto y ambiente electoral; y (2) amplios contactos en el país.

VI. Comentarios finales

Para concluir, los autores deseamos hacer una reflexión sobre tres aspectos de las elecciones peruanas del 2000, y del rol de *Transparencia* en este proceso, que consideramos tienen un carácter instructivo para los principales públicos hacia los que se dirige este estudio de caso: (1) entidades observadoras de la sociedad civil de otros países que operan en condiciones de transición similares, (2) donantes, asesores técnicos y diplomáticos que colaboran con estos observadores; y (3) observadores internacionales que operan en contextos de transición.

- De qué manera el contexto electoral peruano en el 2000 brindó las condiciones para que *Transparencia*, en última instancia, jugara un rol importante como árbitro del proceso electoral del 2000, y cuáles son las implicancias para las entidades de la sociedad civil de cualquier lugar que operan en circunstancias políticas similares.
- La naturaleza de la colaboración entre *Transparencia* y los “internacionales”: donantes, diplomáticos en el Perú y sus gobiernos, y delegaciones internacionales de observadores.
- En qué medida algunos de los problemas internos y desafíos experimentados por *Transparencia* en su observación de las elecciones del 2000 también son experimentados por las entidades de observación electoral de la sociedad civil de otros países.

De qué manera el contexto electoral peruano en el 2000 brindó las condiciones para que una entidad nacional de observación electoral perteneciente a la sociedad civil jugara, en última instancia, un rol importante como árbitro del proceso electoral del 2000

La mayoría de las personas que siguieron los sucesos que llevaron a la caída del gobierno de Fujimori en noviembre del 2000 estarán de acuerdo en que, si bien hubo muchos factores que contribuyeron a esta caída, el activo rol cumplido por la sociedad civil peruana fue uno de estos factores. Aquellas personas que siguieron de cerca el proceso electoral del 2000 también estarán de acuerdo en que antes de iniciar la campaña electoral del 2000 —cuyo inicio formal fue en enero del 2000— y pasada la primera vuelta electoral del 9 de abril, *Transparencia* fue, de hecho, la principal fuente de información acerca de la calidad del proceso electoral. Cuando se hizo necesario recoger información confiable acerca de la libertad, honestidad y limpieza del proceso electoral del 2000, los actores y las instituciones locales, así como la comunidad internacional, se dirigieron principalmente a *Transparencia*.

Transparencia es parte de un movimiento mundial de organizaciones de la sociedad civil que ha jugado un importante rol en años recientes para contribuir al desarrollo de la democracia, especialmente en sociedades en transición. El hecho que grupos nacionales busquen asumir un rol de observadores electorales es en sí mismo y por sí mismo muy importante. Igualmente importante es el hecho que las entidades nacionales de observación, en estrecha coordinación con los observadores internacionales, hayan estado jugando roles crecientemente importantes en la observación de las elecciones. En algunas instancias el rol consiste en reforzar y posteriormente validar el hecho de que el proceso electoral ha sido libre y limpio. En otros casos, la contribución central de la entidad observadora es poner al descubierto la manipulación del proceso electoral.

En el caso de las elecciones peruanas del 2000, *Transparencia* jugó este último rol. Al momento en el que se llevó a cabo la primera vuelta electoral,

el 9 de abril del 2000, la idea que se tenía de *Transparencia*, tanto dentro como fuera del país, era que constituía una fuente creíble de información acerca del proceso electoral. Por el contrario, las autoridades electorales peruanas demostraron que no eran dignas de crédito. Lo que le dio mayor significado a la observación del proceso electoral del 2000 fue que dos entidades nacionales jugaron roles fundamentales y de mutuo refuerzo —la Defensoría del Pueblo que sirvió de contrapeso o conciencia del Estado peruano, y *Transparencia* que sirvió de contrapeso o conciencia de la sociedad civil peruana.

Son cuatro los factores que hacen posible entender este rol inusual que jugó *Transparencia* en el proceso electoral peruano del 2000. También hacen posible visualizar cómo las organizaciones de la sociedad civil de otros países pueden jugar un rol similar bajo circunstancias similares.

- Un nivel de relativa libertad política: el primer factor fue que las condiciones para una libertad política en el Perú del 2000 (libertad de asociación, manifestación y expresión) eran relativamente altas considerando que era un país en una situación de transición. Diez partidos políticos participaron en el proceso electoral. Una base sólida de organizaciones de la sociedad civil promovían derechos políticos y otros derechos humanos, entre ellas cerca de 60 organizaciones en Lima y en todo el país que formaban parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que goza de gran respeto y es muy franca. Existía también un considerable pluralismo y relativa independencia dentro de algunos sectores de los medios de comunicación peruanos. Sin duda los principales canales de televisión abiertos (de donde la mayoría de la población peruana obtiene su información diaria) eran controlados por el Estado. Sin embargo, varios diarios (*El Comercio*, *La República*, *Liberación*, *Gestión*) y revistas (*Ideele*, *Caretas*, *Debate*) estuvieron permitidos de publicar artículos que eran críticos del gobierno, a pesar de que incluso ellos estaban bajo una presión permanente y sujetos a amenazas. Lo que hizo posible que estos diarios y revistas operaran con un relativo grado de libertad fue que todos ellos tienen una circulación limitada (un tiraje de entre 10 000 y 150 000 ejemplares en un país de

27 millones de habitantes) y que se orientan principalmente a la “elite” intelectual limeña, la que constituye un porcentaje relativamente pequeño de electores.

- Debilitada legitimidad del régimen en el poder: el segundo factor fue que la legitimidad del régimen peruano estaba bastante erosionada al momento que se inició el proceso electoral del 2000. Durante el segundo período que Fujimori estuvo en ejercicio (1995-2000), el Congreso peruano (controlado por el partido de Fujimori) aprobó numerosas leyes que regulaban las elecciones del 2000 proporcionando la base legal para que Fujimori pudiera ser elegido para un tercer período en el 2000. Al momento en que se da inicio al período electoral del 2000, el aparato del Estado estaba bajo el control total del Ejecutivo, y específicamente, bajo el control del presidente Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos. De manera significativa, esto incluía a las autoridades electorales, y las funciones judiciales y de fiscalización —todas las cuales son centrales para la legitimidad y credibilidad del proceso de votación—. Conforme se acercaban las elecciones, la sociedad civil en general y la oposición, con el respaldo de la comunidad internacional, se hicieron oír con mayor fuerza afirmando que la modificación de la legislación electoral y la pérdida de independencia de estas importantes entidades del Estado estaban afectando adversamente el proceso electoral.
- Debilidad institucional entre los partidos políticos: un tercer factor que contribuyó fue la debilidad institucional entre los propios partidos políticos. Ninguno de los ocho partidos de oposición, que presentaban candidatos a la presidencia para el 2000, tenía la estructura política partidaria o los recursos financieros necesarios para realizar una campaña efectiva. Les faltaba la capacidad para desempeñar el rol de control que normalmente asumen los partidos políticos en un proceso electoral: revisar el padrón electoral, monitorear los medios de comunicación, conducir una observación integral el día(s) de las elecciones, conducir su propia verificación independiente del conteo de votos.

- Disponer de una entidad de la sociedad civil como *Transparencia* para que sirva como catalizador y para que llene los vacíos existentes. El cuarto factor fue la disponibilidad de una entidad de la sociedad civil, en este caso *Transparencia*, que entró a observar con anticipación la campaña electoral para servir como catalizador y facilitador de las fuerzas que eran favorables al cambio democrático entre la sociedad civil peruana. *Transparencia*, gracias al sentido común político de sus líderes, cuando preparaba su estrategia integral para observar el proceso electoral del 2000, tomó en consideración la primera condición señalada más arriba (nivel relativo de libertad política) así como la tercera (debilidad entre los partidos políticos). Conforme la campaña electoral fue avanzando y la segunda condición se hacía crecientemente evidente (debilitamiento del régimen político) *Transparencia* y las otras entidades de observación electoral tomaron en consideración esta condición en sus estrategias de observación.

Gracias a su decisión de asumir un activo rol pre-electoral durante las elecciones 2000, *Transparencia* —una entidad observadora de elecciones madura que se había hecho de un reconocimiento a lo largo de cuatro elecciones previas como una observadora creíble e importante— se convirtió en un importante referente para miles de ciudadanos peruanos quienes estaban ansiosos observando el desenvolvimiento del proceso electoral. La comunidad internacional (misiones de observación internacionales, cuerpos diplomáticos residentes en Lima y sus gobiernos, medios de comunicación internacionales) también recurrían a los boletines semanales de *Transparencia* y a sus otras publicaciones buscando una visión desapasionada de las irregularidades que estaban teniendo lugar en el proceso electoral.

Transparencia junto con la Defensoría del Pueblo llenaron varios vacíos muy importantes el día de las elecciones. La presencia de los observadores de *Transparencia*, junto con algunos supervisores de la Defensoría del Pueblo en las mesas de sufragio (especialmente en las que habían sido zonas de emergencia donde había un alto grado de desconfianza frente a los militares), brindó la seguridad a los electores de que su voto sería respetado. Esto

fue cierto especialmente entre los muchos peruanos que no pertenecen a, y/o desconfían de, los partidos políticos peruanos.

Finalmente, dado el bajo nivel de credibilidad de la tabulación del voto que haría la ONPE, los resultados del conteo rápido que *Transparencia* presentó la noche del 9 de abril se convirtieron en el estándar que muchos ciudadanos peruanos, e individuos y organizaciones de la comunidad internacional emplearon para establecer los resultados de la elección presidencial. Esto colocó a *Transparencia* en un rol que les ha sido confiado a pocas entidades nacionales de observación electoral en otros países.³¹

Desempeñar un rol tan dinámico y notorio como aquel asumido por *Transparencia* en las elecciones del 2000 sería más difícil en un régimen abiertamente autoritario y represivo. Entre otras cosas, un régimen de estas características habría paralizado las operaciones de *Transparencia* bastante antes del día de las elecciones. Por otro lado, también es improbable que bajo un régimen democrático estable una asociación de la sociedad civil como *Transparencia* se hubiera convertido en la instancia que definiera la calidad del proceso electoral. Esto no hubiera sido necesario dado que: (a) las autoridades electorales estarían técnicamente calificadas y completamente legitimadas; y (b) los partidos políticos se harían cargo de servir de control a lo largo de todo el proceso electoral.

La naturaleza de la colaboración entre Transparencia y los “internacionales”

Transparencia, los donantes que financiaron la observación que hizo *Transparencia* de las elecciones del 2000, las comunidades diplomáticas en Lima y sus gobiernos, y las delegaciones de observadores internacionales que visitaron y trabajaron en Lima antes, durante y después de las elecciones,

³¹ Otros ejemplos incluyen las Filipinas en 1986, el plebiscito chileno de 1988, Panamá en 1989; Bulgaria en 1990; Paraguay en 1993; e Indonesia en 1999.

colaboraron de manera efectiva entre sí en una atmósfera de mutuo respeto.

Como se ha señalado en capítulos anteriores de este estudio de caso, desde un inicio *Transparencia*, tomó la decisión consciente de llegar a todos estos entes y hacerlos “sus socios” en el proceso de observación electoral. La comunidad de donantes en Lima, que habían constituido un grupo de trabajo sobre democracia, coordinaban estrechamente para apoyar a *Transparencia* y a otras entidades que observaban el proceso electoral del 2000. También dieron plena libertad a *Transparencia* para hacer ajustes en los rubros de sus financiamientos cuando aparecían nuevas oportunidades y desafíos durante el proceso electoral.

Finalmente, las delegaciones de observadores internacionales, agradecidos por la información y apoyo recibidos de *Transparencia*, brindaron, tanto a *Transparencia* como a la Defensoría del Pueblo, credibilidad, legitimidad, apoyo y “protección” cuando comenzaron a ser atacadas por los medios de comunicación controlados por el gobierno. Rinde homenaje a todos los observadores electorales (locales e internacionales) el hecho que a la par que las condiciones se deterioraban de manera constante fueron capaces de trabajar juntos tan eficientemente como lo hicieron y que sus mensajes crecientemente fuertes fueran los mismos.

La comunidad diplomática en Lima y sus gobiernos (muchos de los cuales, a través de sus donantes, financiaron las actividades de observación electoral de *Transparencia*) también confiaron en la capacidad de *Transparencia* para tomar decisiones difíciles. Ninguno interfirió en la observación electoral que hizo *Transparencia*. Junto con los observadores internacionales, también proporcionaron credibilidad, legitimidad, apoyo y “protección” tanto a *Transparencia* como a la Defensoría del Pueblo cuando las cosas se pusieron difíciles.

Los lectores que tienen experiencia de observación electoral en otras sociedades en transición donde existe un alto nivel de involucramiento internacional y escrutinio saben que este tipo de colaboración y respeto mutuo con las entidades locales de observación es bastante inusual.

En qué medida los problemas internos encontrados por Transparencia en su observación de las elecciones del 2000 son comunes a entidades locales de observación provenientes de la sociedad civil de otros países

Los principales problemas internos que tuvo Transparencia durante su observación de las elecciones 2000—dificultades logísticas y de comunicación entre la oficina central de *Transparencia* en Lima y sus comités regionales y provinciales a lo largo del país y en el extranjero; la amplia variación en la calidad de la capacitación proporcionada a los observadores electorales; dificultades para mantener una imagen de total imparcialidad a lo largo del proceso — no fueron exclusivos de *Transparencia*.

Los problemas con la logística, las comunicaciones, y con la capacitación diferenciada ocurren con frecuencia, y en algunos casos son incluso más pronunciados, cuando la organización observadora local adopta el modelo de un movimiento cívico u ONG ubicada en la capital donde un pequeño grupo toma las principales decisiones y donde la ONG no es capaz de establecer o decide conscientemente no establecer, una base sólida de operaciones a lo largo del país en el período entre elecciones.

Tampoco son inusuales los intentos de describir a los observadores electorales locales como parcializados —especialmente cuando la organización nace durante un gobierno autoritario y muchos de sus miembros son conocidos por haber sido críticos del gobierno—. Cuando la atmósfera política se vuelve altamente polarizada, como sucedió en el Perú en las elecciones del 2000, esto tiene mayores posibilidades de suceder.

¿Esto explicaría los problemas internos que experimentó *Transparencia* durante su observación del proceso electoral del año 2000? Ciertamente no. *Transparencia* ingresó a las elecciones con una estructura organizativa limitada. Realizó esfuerzos concertados para ampliar y mejorar esta estructura, los cuales fueron exitosos en algunas áreas, no así en otras. La débil base organizativa de *Transparencia* —la cual incluía limitaciones internas

en la administración y una tendencia a aceptar más cosas de las que podía manejar— combinada con una cierta cantidad de ingenuidad en cuanto a lo que fue involucrarse en ampliar la observación a nivel nacional, incluyendo áreas de difícil acceso, hizo difícil asumir todo lo que realizó en medio de un ambiente tan turbulento. Y, no obstante es bastante cierto que el ambiente altamente polarizado hacía difícil para *Transparencia* mantener una imagen de imparcialidad, *Transparencia* llevó a cabo (o dejó de llevar a cabo) ciertas acciones durante y después del conteo rápido, que en retrospectiva ha tomado conciencia que no contribuyeron a su imagen.

Para hacer honor a la verdad, *Transparencia* fue muy estratégica. Con gran valentía tomó una serie de riesgos necesarios a fin de cumplir con su objetivo de mantener la democracia como su línea de base. Estos riesgos estuvieron acompañados, en ciertos casos, por algunos errores que uno podría esperar cuando se asumen riesgos. Y precisamente porque era tan sensible a la evolución del ambiente electoral y porque era capaz y estaba deseando asumir riesgos fue que desempeñó un rol tan central en la observación de las elecciones peruanas del 2000.

También en honor a la verdad, *Transparencia* tuvo la madurez de reconocer sus errores y la capacidad para aprender de ellos. Mientras se elaboraba la primera versión de este estudio de caso, *Transparencia* había realizado, y estaba en proceso de realizar, acciones concretas para encarar la mayoría de las recomendaciones hechas en la evaluación externa en la cual se basa este estudio de caso, por lo que se puede esperar que estos errores no se volverán a cometer en su observación de las elecciones del 2001. Entre otras razones, es precisamente esta madurez —su deseo de abrirse a un escrutinio externo, estar abierta tanto a criticarse ella misma desde adentro así como a aceptar la crítica constructiva de evaluadores externos— lo que hace a *Transparencia*, en palabras de Patrick Merloe, Director de Observación de Elecciones del National Democratic Institute for International Affairs, “uno de los líderes mundiales en la observación de elecciones nacionales”.

ANEXO A

Resumen del estudio de caso sobre movilización ciudadana

Entre agosto de 1999 y julio del 2000, la *Asociación Civil Transparencia* observó lo que sin lugar a dudas serían las elecciones más irregulares y fraudulentas en la historia del Perú. Adoptando prudentemente un rol de monitoreo integral —que suponía observar antes, durante y después de las elecciones— *Transparencia* se convirtió en una fuente de información muy respetada acerca de la calidad del proceso electoral. A lo largo de la primera vuelta electoral del 9 de abril del 2000, el público peruano y la comunidad internacional recurrieron a *Transparencia* buscando información acerca de varios aspectos del proceso electoral (los candidatos, el registro electoral, el escrutinio de los votos, los resultados del proceso electoral). El conteo rápido del 9 de abril de *Transparencia*, el cual tuvo mayor legitimidad que la tabulación oficial de los votos, se convirtió en el estándar que peruanos influyentes y otros gobiernos emplearon para presionar por una segunda vuelta electoral.

Este estudio de caso —uno de dos estudios de caso acerca del rol de observación de las elecciones peruanas del 2000 desempeñado por *Transparencia*— se centra en la forma en que *Transparencia* sacó ventaja de su vigilancia para brindarle a miles de ciudadanos peruanos un medio para participar activamente en la observación del proceso electoral; en los efectos que esta participación tuvo en ellos en lo personal, en tanto profesionales y como ciudadanos peruanos; y en los más amplios beneficios que *Transparencia*, en tanto institución, brindó a los ciudadanos peruanos y a la sociedad civil en general. El estudio de caso complementario a este

se centra en el rol de vigilancia que *Transparencia* cumplió al observar las elecciones 2000.

Este estudio de caso se dirige a cuatro públicos:

1. Entidades de la sociedad civil de otros países observadoras de elecciones que quisieran aprender de la experiencia de *Transparencia*;
2. Donantes, asesores técnicos y diplomáticos y sus gobiernos que apoyan y colaboran con estas entidades de la sociedad civil observadoras de elecciones;
3. Observadores electorales internacionales quienes con frecuencia trabajan al lado, y en colaboración con las entidades de la sociedad civil observadoras de elecciones
4. Individuos y organizaciones que tienen un interés particular en conocer las formas en que un esfuerzo de movilización de masas, como el que llevó a cabo *Transparencia* en su observación de las elecciones peruanas del 2000, puede beneficiar y tener un impacto importante en los ciudadanos de un país.

El contexto

A lo largo de la década de los 80 y en los primeros años de la década de los 90, el Perú sufrió una ola de terrorismo (acompañada por una fuerte y, con frecuencia, brutal respuesta de las fuerzas armadas peruanas) que ocasionó 25,000 muertos, cerca de 6,000 desaparecidos, miles de personas inocentes encarceladas y cientos de miles de personas desplazadas. La principal organización terrorista, Sendero Luminoso, asesinó sistemáticamente a líderes en todo el país, entre ellos: alcaldes, maestros, y presidentas de clubs de madres. Muchas organizaciones de la sociedad civil y otras redes sociales se desmoronaron o disolvieron conforme fueron perdiendo a sus líderes. El pueblo peruano se encontró a sí mismo viviendo en una atmósfera de creciente temor y desconfianza. Por si esto fuera poco, había una inflación galopante. En 1989, con el sueldo mínimo se podía comprar el 23% de lo que permitía comprar el sueldo mínimo de 1980.

En 1990, un matemático y rector de la Universidad Nacional Agraria de Lima, relativamente desconocido, de nombre Alberto Fujimori, se convirtió en el presidente del Perú postulando en una lista independiente. En 1992 Fujimori capturó con éxito al cabecilla de Sendero Luminoso y controló la galopante inflación a la que había llevado al país el anterior presidente. Meses más tarde, ese mismo año, Fujimori fraguó un “auto golpe de estado” que trajo como consecuencia la disolución del Congreso y la formulación y aprobación de una nueva Constitución que debilitó al Poder Legislativo y al Poder Judicial, a la par que fortalecía al Poder Ejecutivo (permitiéndole postular para un segundo período presidencial consecutivo en 1995). Esto, y los pasos siguientes tomados por el gobierno de Fujimori levantaron la preocupación ciudadana con relación a la forma en que estaba siendo gobernado el país.

La *Asociación Civil Transparencia* fue creada en 1994 por un grupo de distinguidos académicos e intelectuales peruanos quienes creían que era importante contar con un contrapeso de la sociedad civil que pudiera observar independientemente los procesos electorales para asegurar que fueran transparentes, libres y limpios. Al organizarse ellos mismos para su primera observación electoral de abril de 1995, el Consejo Directivo tomó la decisión consciente de sacar ventaja del rol de vigilancia de *Transparencia* para promover la participación ciudadana en la práctica de la democracia.

A través de esta primera experiencia de observación electoral —en la que movilizó cerca de 9,000 ciudadanos peruanos para que observaran las elecciones desde las mesas de votación, y llevó a cabo un conteo rápido preciso— *Transparencia* presentó sus credenciales como una entidad creíble con la habilidad, lograda en un corto período de tiempo, para movilizar grandes segmentos de la sociedad civil peruana. En el momento que *Transparencia* se preparaba para observar las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2000 (el foco de este estudio de caso) ya había observado con éxito cuatro elecciones —las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1995, las elecciones municipales de 1995, las elecciones municipales de 1998, y las elecciones municipales complementarias de 1999. uno de los aspectos más importantes de su observación de las elecciones municipales

de 1998 y de las elecciones municipales complementarias de 1999 fue que, debido a que ambas se llevaron a cabo con un alto nivel de cuestionamiento a causa de las irregularidades, *Transparencia* fue capaz de anticipar qué podría ocurrir en las elecciones del 2000.

En su observación de las elecciones 2000, brindó oportunidades a miles de ciudadanos peruanos para una significativa participación

Al tomar la decisión consciente —en la observación de las elecciones 2000— de adoptar un rol integral que incluía una amplia observación pre-electoral, su observación tradicional el día de las elecciones y una observación post-electoral, *Transparencia* posibilitó nuevas oportunidades de colaboración ciudadana. Los colaboradores, la mayoría de ellos participando como voluntarios, incluyeron desde los más altamente reputados abogados peruanos, analistas políticos y expertos de medios de comunicación a estudiantes universitarios, contadores, propietarios de pequeños negocios y amas de casa.

En el cuadro a continuación se incluyen ejemplos de las muchas formas a través de las cuales *Transparencia* consiguió el apoyo de más de 20,000 ciudadanos peruanos en su vigilancia de esta singular elección:

DIVERSAS MANERAS EN LAS QUE TRANSPARENCIA CONSIGUIÓ EL APOYO DE LOS CIUDADANOS PERUANOS EN SU VIGILANCIA DE LAS ELECCIONES PERUANAS DEL 2000

Antes de las elecciones del 9 de abril

- En la elaboración y validación de los manuales de observación electoral que fueron utilizados para capacitar a los observadores.



- Mediante la capacitación de miles de observadores voluntarios sobre qué hacer el día de las elecciones.
- Proporcionando información electoral (sobre los candidatos y sus planes de gobierno, sobre los lugares de votación, sobre cómo votar) a los lectores en puestos especiales de información manejados por estudiantes de secundaria.
- Ayudando a determinar si el registro de electores estaba al día, mediante la verificación de la existencia/residencia de una muestra de personas que aparecen en el registro de electores.
- Mediante la medición del área de las paredes dedicadas a la propaganda política de diferentes candidatos.
- Preparando informes y pronunciamientos acerca de la legalidad de las decisiones hechas por las autoridades electorales peruanas.
- Digitando información en el banco de datos de *Transparencia* (sobre los observadores, sobre las irregularidades, etc.).
- Llevando a cabo la investigación básica requerida para documentar aspectos claves del proceso electoral (p.e., el espacio concedido en los diarios a los principales candidatos, el tiempo dedicado a los candidatos en la televisión).
- Asistiendo a las movilizaciones políticas como observadores con el fin de registrar e informar de posibles casos de hostilidad.
- Recibiendo informes de irregularidades y transmitiéndolos a los locales de *Transparencia* en Lima.

El día mismo de las elecciones

- Sirviendo de observadores en los locales de votación en todo el Perú y en otros 16 países.
- Coordinando a los observadores en los locales de votación.
- Recolectando información acerca del proceso electoral y transmitiéndola por teléfono como parte del proceso de conteo rápido.
- En el centro de cómputo de *Transparencia* ubicado en Lima, recibiendo llamadas telefónicas desde el campo con datos del conteo rápido.
- En el centro de cómputo de *Transparencia* ubicado en Lima, transcribiendo los datos del conteo rápido para su tabulación y análisis.



- Sirviendo de “copia de seguridad”, en caso de emergencia, al centro de cómputo, a través de la recepción de llamadas telefónicas de los voluntarios con datos del conteo rápido, registrando los datos y transmitiéndolos al centro de cómputo.
- Recibiendo llamadas telefónicas de los observadores, la prensa y los partidos políticos que reportaban irregularidades.
- Acompañando a las delegaciones de observadores internacionales a los lugares de votación.
- Atendiendo en Lima las diversas necesidades logísticas que surgieron en el curso del día.

Después de las elecciones

- Revisando las irregularidades reportadas el día de las elecciones y compilando un informe que fue remitido a las autoridades electorales correspondientes.
- Compilando información estadística acerca del papel de *Transparencia* en la observación de las elecciones del 2000.
- Preparando pronunciamientos sobre el proceso electoral.

Impactos en la vida personal, profesional y cívica resultantes de esta participación

Pasadas las elecciones, 63 personas —desde el presidente del Consejo Directivo de *Transparencia* hasta voluntarios de campo— fueron entrevistados para evaluar cómo haber colaborado con *Transparencia* impactó en ellos en lo personal, como profesionales y en tanto ciudadanos. Los datos obtenidos de estas entrevistas —la cual es analizada en más detalle en el Capítulo IV de este informe— representa una pequeña muestra de los miles de individuos que colaboraron con *Transparencia* observando las elecciones peruanas del 2000. Sin embargo, estos datos brindan sugerencias útiles sobre los impactos en lo personal, en lo profesional y cívicos que una colaboración de este tipo pudo haber tenido.

La información sugiere que a través de su colaboración con *Transparencia*, muchos sintieron que se les ofrecieron oportunidades para:

- Aprender acerca de porqué es importante votar; como votar; acerca de cómo es que un proceso electoral bien conducido puede apoyar los derechos de los ciudadanos (incluyendo el derecho a elegir a sus representantes), y cómo, cuando un proceso electoral es llevado a cabo de manera inapropiada (como sucedió en el Perú en el año 2000), nuestros derechos pueden verse violados.
- Compartir lo que aprendieron con amigos, colegas y miembros de la familia.
- Sentir que estaban haciendo una contribución útil a la democracia en su país, a una causa en la que creían.
- Hacer amigos/desarrollar redes de confianza con personas que comparten los mismos valores e ideales, algo que es particularmente importante en países como el Perú, donde las redes de confianza han sido sistemáticamente destruidas a través de una combinación de la violencia física que tuvo lugar durante los años 80 y principios de los 90, y la represión propiciada desde el Estado durante los años 90.
- Participar en el proceso político sin tener que pertenecer a un partido político.
- Estar expuestos a, y aprender de personas que tienen experiencias de vida distintas —ya sean raciales, culturales, socio-económicas y/o educativas—.
- Ganar confianza en sí mismos, lograr reconocimiento de amigos, colegas y miembros de la familia.

Para algunos, como se ilustra hacia el final del Capítulo IV, su colaboración con *Transparencia* ha tenido un impacto duradero en sus vidas —personales, profesionales, y como ciudadanos—.

Beneficiario más ampliamente a los ciudadanos peruanos

Transparencia en tanto institución, además de brindar un medio para que miles de ciudadanos peruanos colaboraran directamente, aportó un canal importante para la ciudadanía Peruana en general. Más específicamente, *Transparencia*, a través de sus actividades de observación electoral del año 2000:

- Le dio estatus, prestigio y reconocimiento al hecho de que los ciudadanos de un país, sin ser parte de una estructura política partidaria, pueden jugar un papel importante observando el proceso de votación de su país.
- Sirvió como un medio creíble a través del cual los ciudadanos peruanos podían expresar sus preocupaciones con relación al proceso electoral y estar seguros que estas preocupaciones serían escuchadas.
- Proporcionó un medio a través del cual ONG e instituciones de la sociedad civil, preocupadas por la franqueza y transparencia del proceso electoral, pudieran llegar a ser activas participantes en el proceso de vigilancia.
- En colaboración con otros ONG y movimientos cívicos brindó educación electoral a millones de ciudadanos peruanos.

Desafíos que enfrentan las organizaciones locales de observación que buscan jugar un doble papel de observación electoral - movilización ciudadana

La serie de desafíos que experimentó *Transparencia* al tratar de usar lo que era esencialmente una acción de vigilancia para brindar oportunidades de participación ciudadana, no son exclusivos de *Transparencia*. Estos desafíos, que se analizan en más detalle en el Capítulo V, pueden ser instructivos

para entidades locales de observación que operan en otros países, así como para organizaciones que apoyan a las entidades locales de observación electoral. Estos incluyen:

- Mantener un equilibrio óptimo entre la vigilancia y la educación/movilización.
- Crear, inadvertidamente, expectativas para una participación ciudadana sostenida que son difíciles de cumplir una vez concluidas las elecciones.
- Las posibles consecuencias de decidir elevar o bajar el perfil de la organización durante y después del proceso electoral.

Desafíos específicos encarados por las entidades locales de observación que adoptan una estructura y un conjunto de objetivos duales similares a aquellos de Transparencia

Existen una serie de modelos para que los ciudadanos se organicen para observar las elecciones en sus países. Uno de estos modelos es aquel de la coalición de las organizaciones de la sociedad civil existentes que se agrupan en coyunturas específicas para colaborar en la realización de actividades comunes —en este caso la observación electoral—. Otro modelo es aquel de una organización independiente (ONG o movimiento cívico) que se crea con el propósito específico de movilizar a la sociedad civil para que observe las elecciones, pero que en los períodos entre elecciones entra en hibernación.

En 1994, mientras que estaba en el proceso de creación, *Transparencia* consultó con organizaciones locales de observación de otros países que representan ambos modelos. Eligieron adoptar un modelo híbrido —un movimiento cívico independiente con una afiliación formal y unas autoridades que toman decisiones y que se restringen a un pequeño grupo que colabora durante los períodos electorales y con amplias redes de

personas y organizaciones peruanas que no son miembros de la organización. Por otro lado, *Transparencia* tomó conscientemente la decisión de continuar funcionando en los períodos entre elecciones con una doble intención: la vigilancia de los procesos electorales y la educación/movilización ciudadana.

Entre los desafíos que *Transparencia* ha tenido que enfrentar y continúa enfrentando como resultado de haber adoptado esta estructura y conjunto dual de objetivos³² están:

- Promover una democracia de amplia base mediante una estructura organizativa donde la afiliación y la responsabilidad por la toma de las decisiones claves recaen en un pequeño grupo de personas ubicadas en la cúspide.
- Seleccionar entre una amplia gama de posibles actividades (algunas orientadas a la vigilancia y otras que incluyen educación ciudadana, ambas incluidas dentro de su amplio mandato) aquellas en las cuales involucrarse en los períodos entre elecciones.
- Asegurar un financiamiento sostenido para lo que es, ante todo, una organización basada en el trabajo voluntario, especialmente cuando entra a realizar actividades menos notorias que se llevan a cabo en períodos entre elecciones.

Este estudio de caso contiene cinco capítulos:

- El *Capítulo I* ubica el escenario del estudio de caso al compartir los testimonios de dos personas: el Padre Felipe McGregor, uno de los fundadores de *Transparencia* (recordando, al momento de la fundación de *Transparencia*, lo que él anticipó sería uno de los principales objetivos de la organización), e Yrene del Pozo, una voluntaria de *Transparencia* (brindando su testimonio de cómo, a través de su colaboración con *Transparencia*, ella ha conseguido lo que el Padre Mc Gregor anticipó).

³² Véase el Capítulo V para un análisis más detallado de estos retos.

- El *Capítulo II* ubica el contexto para los capítulos que siguen. Brinda los antecedentes sobre los sucesos ocurridos en el Perú de los años 80 y 90 que motivaron la fundación de *Transparencia* en 1994, las decisiones estratégicas tomadas al momento de su fundación, sus principios fundacionales, sus miembros y afiliados, y las actividades realizadas hasta la fecha.
- El *Capítulo III*, a través de una serie de “instantáneas” verbales tomadas a lo largo de las siete visitas de evaluación de la autora al Perú —entre septiembre de 1999 y septiembre del 2000— ilustra las diferentes formas a través de las cuales ciudadanos peruanos de distintas profesiones y condiciones sociales (y principalmente como voluntarios) colaboraron con *Transparencia* en su observación de las elecciones del año 2000.
- El *Capítulo IV*, sobre la base de entrevistas a 63 de los miles de ciudadanos peruanos que colaboraron con *Transparencia* en su observación de las elecciones del año 2000, describe los impactos que la colaboración con *Transparencia* tuvo en ellos en lo personal, en tanto profesionales y como ciudadanos.
- El *Capítulo V*, recurriendo al material contenido en los capítulos previos, concluye enfocando tres temas de gran interés: (1) el significado de tener a una organización local de observación perteneciente a la sociedad civil usando conscientemente el proceso de vigilancia electoral para movilizar y educar a los ciudadanos de un país; (2) los desafíos encarados por los observadores locales que buscan llevar a cabo su doble papel, especialmente en un contexto de transición altamente polarizado; y (3) los retos específicos enfrentados por las entidades locales de observación electoral que comparten las características de *Transparencia*.

ANEXO B

Agradecimientos

Los autores tienen una deuda de gratitud con las diversas personas que hicieron posible este estudio de caso; entre ellas se incluyen más de 100 personas afiliadas a *Transparencia* y otras 135 de fuera de *Transparencia*, quienes gustosamente brindaron su tiempo para ser entrevistadas, muchas de ellas en más de una ocasión. Hemos incluido una relación de estas personas en el Anexo C y D de la evaluación externa de *Transparencia* disponible en www.transparencia.org.pe.

Hay varias personas con las que estamos especialmente en deuda y que quisiéramos mencionar: Emmy Dekker de *Transparencia* (encargada de las relaciones internacionales) quien desempeñó un rol invaluable apoyándonos a concertar las citas para las diversas entrevistas, haciendo los arreglos para los viajes dentro del Perú, y consiguiendo la información sobre el contexto y los documentos que necesitábamos; Aroma de la Cadena y Eloy Neira quienes hicieron un prolijo trabajo de traducción al castellano de este estudio de caso, del estudio de caso complementario a este y de la evaluación externa; John Engels quien editó la versión en inglés de ambos estudios de caso; y a Ernesto García Calderón de *Transparencia* (encargado de investigaciones y de la relación con los medios de comunicación) quien diseñó la carátula de ambos estudios de caso.

Un agradecimiento muy especial a Salomón Lerner, Rafael Roncagliolo y Rudecindo Vega —Presidente del Consejo Directivo, Secretario General y Secretario General Adjunto de *Transparencia* respectivamente—, por

reunirse pacientemente con nosotros en numerosas ocasiones durante nuestras visitas de evaluación al Perú, acogiendo nuestras reacciones, y —cuando la evaluación/estudio de caso estuvo lista para ser presentada formalmente— animándonos a ser transparentes al compartir nuestras conclusiones y recomendaciones con públicos externos a *Transparencia*.

Quisiéramos también agradecer a los miembros de cuatro comités provinciales de *Transparencia* —Sullana, Iquitos, Huamanga, y San Juan de Lurigancho— por hacerse tiempo en sus recargadas agendas de trabajo para concertar citas tanto con los líderes de opinión de sus comunidades que no estaban directamente involucrados con *Transparencia* como con los colaboradores de *Transparencia*. Quisiéramos agradecer de manera especial a Eleodoro Terán Tello de Sullana, a Margoth Picciotto y Manuel Orbe de Iquitos, a Yrene del Pozo de Huamanga, y a Daniel Alva y Rosario Gamarra de San Juan de Lurigancho.

Finalmente, nuestro agradecimiento a las diversas personas que revisaron y comentaron las versiones preliminares de este documento. Esta relación de personas incluye dentro de *Transparencia* a Rafael Roncagliolo, Rudecindo Vega, Alberto Giesecke, Abby Filomeno y León Trahtemberg; y fuera de *Transparencia* a Ramiro de Valdivia (Magistrado del Jurado Nacional de Elecciones), a Graeme Clark (Embajador de Canadá en el Perú), a Eric Martin (Embajador de Suiza en el Perú), a Kenneth Sherper (Unidad de Gobernabilidad, PNUD), a Alina Inayeh (antigua Directora del Movimiento Pro-Democracia de Rumania, y actual participante del NDI en Rusia), a Christian Gruenberg (Poder Ciudadano de Argentina), a Patrick Merloe (NDI), a Holly Ruthroff (NDI), a Melissa Estok (antigua asesora del NDI para *Transparencia*), a Neil Nevitte (Universidad de Toronto, asesor de *Transparencia*), a Elizabeth Spehar (Unidad de Democracia de la OEA), a Margaret Sarles (USAID/Washington), y a Madeline Williams y María Antonieta Delgado (USAID/Perú).

Finalmente, agradecemos a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) quien proporcionó el financiamiento para realizar la evaluación externa y los dos estudios de caso.

ANEXO C

Sobre los autores del estudio

La Dra. Marcia Bernbaum, con 25 años de experiencia trabajando en asunto de desarrollo (20 como funcionaria de la USAID), es psicóloga y analista social con experiencia en educación ciudadana, planificación estratégica en desarrollo organizacional y en la ejecución de evaluaciones/ investigaciones aplicadas para difusión internacional. En 1996 estuvo a cargo de un equipo que llevó a cabo una evaluación del rol de la sociedad civil en el apoyo al proceso electoral en República Dominicana.

El Dr. Rafael López Pintor, profesor de ciencias políticas de la Universidad Autónoma de Madrid, España, es experto internacional en observación electoral con más de 20 años de experiencia asesorando procesos electorales en más de 20 países, principalmente con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

La Dra. Cynthia Sanborn es profesora de ciencias políticas en la Universidad del Pacífico en Lima, Perú desde 1995, y coordinadora de un programa de investigación sobre organizaciones sin fines de lucro, filantropía y responsabilidad social en dicha Universidad. La Dra. Sanborn tiene cerca de diez años de experiencia en la conducción de investigaciones en Perú sobre temas relacionados a partidos políticos y democracia, organizaciones sin fines de lucro y políticas públicas.

Los lectores que tuvieran preguntas o que requirieran mayor información están invitados a contactar a la Dra. Bernbaum en su dirección electrónica: mbern362@aol.com.