



DECLARACIÓN PRELIMINAR

28 de enero de 2020

Elecciones creíbles y bien organizadas, empañadas por unos requisitos excesivamente rigurosos para la inscripción de candidatos

Esta declaración preliminar de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Unión Europea (UE) se presenta antes de que el proceso electoral finalice por completo. Quedan aún etapas críticas del mismo que la MOE UE observará, incluyendo la declaración de resultados finales y la interposición de recursos. Por tanto, la MOE UE se encuentra actualmente en condiciones de comentar sólo las observaciones realizadas hasta la fecha. Más adelante publicará un informe final que incluirá un análisis completo del proceso, así como recomendaciones para la reforma electoral. La MOE UE hará también declaraciones adicionales sobre asuntos relacionados con las elecciones si lo considera oportuno.

Resumen

- Las instituciones electorales organizaron unas elecciones creíbles, a pesar del corto plazo disponible para su preparación. Los procedimientos de votación y conteo fueron ampliamente respetados y contaron con suficientes medidas para garantizar su transparencia, a pesar de la falta de personeros durante la mayor parte de la jornada electoral y la apertura tardía de un número importante de mesas de sufragio. Partidos y candidatos pudieron realizar libremente sus actividades de campaña, que fue cubierta de forma equilibrada por los medios de comunicación estatales. Sin embargo, la campaña en las redes se vio empañada por ataques entre candidatos. Unos requisitos excesivamente rigurosos para la inscripción de candidatos y unos plazos poco realistas para la interposición de recursos dieron lugar a un elevado número de exclusiones. El silencio electoral no se respetó en las redes sociales.
- Las elecciones congresales extraordinarias del 26 de enero fueron las primeras en la historia del Perú celebradas al margen de la carrera presidencial. Estas tuvieron lugar tras meses de duros debates entre el poder Ejecutivo y el Legislativo sobre reformas políticas e institucionales, que desembocaron en la disolución del Congreso por parte del presidente Martín Vizcarra. Asimismo, las elecciones se desarrollaron en un contexto regional marcado por el malestar social y la crisis económica. Su celebración demostró el compromiso del Perú con la resolución de la crisis política e institucional por vías democráticas.
- La campaña fue pacífica y competitiva, y los candidatos pudieron realizarla libremente, sin restricciones indebidas y en igualdad de condiciones en el ejercicio de las libertades de reunión, expresión y circulación. Los temas centrales fueron la lucha contra la corrupción, la eliminación de la inmunidad parlamentaria y las reformas políticas. Cuestiones de orden social y económico apenas fueron abordadas. Los debates organizados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) permitieron a todos los partidos difundir sus propuestas en igualdad de condiciones. Sin embargo, el formato escogido impidió la interacción entre los candidatos. La ausencia de un marco legal sobre campañas políticas en las redes sociales que exija al anunciante su registro en Facebook limitó la transparencia de los gastos de campaña de los partidos políticos.

- El JNE excluyó a 722 candidatos, lo que representa alrededor del 25 por ciento de las solicitudes. La exclusión de varios candidatos de una misma lista redujo las opciones de elección disponibles ya que las listas finales quedaron incompletas. Basándose en normativas vigentes, el JNE continuó excluyendo a candidatos hasta pocos días antes de las elecciones, menoscabando la certeza jurídica de las listas finales de candidatos.
- Los plazos para la presentación de reclamaciones contra las exclusiones, así como para la presentación de la documentación de apoyo no son realistas. En algunos casos, impidieron a los denunciantes sustentar adecuadamente sus reclamaciones. Algunos Jurados Electorales Especiales (JEE) aceptaron la presentación de documentos después de las fechas límite. Una vez concluido el proceso de inscripción, varios candidatos excluidos recurrieron las decisiones finales del JNE por la vía constitucional, tal y como prevé la ley. Otros recurrieron a la justicia ordinaria, lo que podría socavar el papel del JNE.
- El marco jurídico contiene suficientes garantías para la celebración de elecciones democráticas. El JNE emitió de manera oportuna resoluciones que aclararon las leyes y reglamentos vigentes en estas elecciones, incluyendo las relativas a la reelección de los miembros del Congreso disuelto. Por el contrario, a sólo once días de las elecciones, el JNE resolvió que los partidos que no alcanzaran la valla del cinco por ciento de votos válidos mantendrían su inscripción. Una mayor antelación en la toma de dicha decisión hubiera añadido mayor certeza sobre las normas electorales en vigor.
- La ONPE preparó adecuadamente las elecciones y distribuyó el material electoral en el plazo previsto, a pesar del apretado calendario. El JNE y la ONPE realizaron esfuerzos notables para informar a los votantes sobre las elecciones y las reglas del voto preferencial. Sin embargo, los observadores de la UE constataron un bajo nivel de conocimiento sobre los procedimientos de votación, en particular entre grupos indígenas y población en zonas remotas, así como una falta general de interés y desafección hacia los partidos políticos, los candidatos y las propias elecciones.
- El voto electrónico con equipos emisores de constancias de voto se implementó en 5.620 de las 84.851 mesas de sufragio, lo que representó un 7,13 por ciento del electorado. Aunque la ONPE se esforzó en explicar el voto electrónico a los partidos, no consiguió disipar las preocupaciones de algunos de ellos, basadas sobretudo en la fiabilidad del sistema y en experiencias de otros países. La ONPE realizó una auditoría reducida al voto electrónico, insuficiente para aumentar la confianza en el sistema.
- El padrón electoral contuvo un total de 24.799.384 votantes, incluyendo 974.230 votantes residentes en el extranjero, y gozó de altos niveles de confianza. Con el objetivo de facilitar el voto, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) amplió sus horarios para facilitar la renovación del Documento Nacional de Identidad (DNI), único documento válido para la identificación de los votantes y, además, emitió una resolución que permitió votar con el DNI caducado.
- Se respetaron las libertades de expresión y de prensa. Los medios de comunicación se esforzaron en proporcionar información electoral mediante la organización de entrevistas y debates con candidatos y la difusión de contenidos de educación al votante. La cobertura electoral por parte de los medios de comunicación estatales fue equilibrada, mientras que en los medios privados mostró diferentes grados de sesgo. Por primera vez, los partidos políticos no pudieron hacer campaña en radio y en canales de televisión de señal abierta fuera de la franja electoral ofrecida por la ONPE. Esto contribuyó a generar equidad, pero también limitó la cantidad de mensajes de campaña recibidos por

los votantes, especialmente en las regiones menos pobladas. La publicidad política no autorizada en los medios electrónicos tradicionales se desvió a las redes sociales, especialmente a Facebook.

- Las mujeres conformaron el 40 por ciento de las candidaturas, un porcentaje superior al 30 por ciento requerido por la vigente cuota de género. Sin embargo, sólo el 12 por ciento de las listas fueron encabezadas por mujeres, lo que supone una disminución del 22 por ciento respecto a las elecciones de 2016. La ONPE adoptó medidas para facilitar el voto de las personas con discapacidad, entre ellas la instalación de mesas de sufragio accesibles y el uso de plantillas braille. El número de candidatos indígenas y afroperuanos fue limitado. Algunos candidatos de la comunidad LGBTI sufrieron agresiones verbales de carácter homóforo durante sus actividades de campaña.

Hallazgos preliminares

1. ANTECEDENTES

En septiembre de 2019, cuestionamientos sobre la integridad de los candidatos al Tribunal Constitucional (TC) llevaron al primer ministro, Salvador del Solar, a vincular el debate sobre la selección de los jueces a un voto de confianza a su gabinete, el segundo en la legislatura 2016-2021¹, el cual fue rechazado por negación fáctica. Como resultado, el presidente Vizcarra consideró que la disposición constitucional que le otorga autoridad para disolver el Congreso, después de dos votos de confianza contra el Gobierno, se había cumplido. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2019 Vizcarra disolvió el Congreso y convocó nuevas elecciones legislativas para el 26 de enero de 2020, dentro del plazo de cuatro meses previsto en la Constitución². El pasado 13 de enero, el TC desestimó una demanda de inconstitucionalidad presentada por el presidente del Congreso contra la disolución. El fallo disipó las dudas sobre la legitimidad de las elecciones, que se habrían celebrado incluso con un fallo contrario por parte del TC, reforzando así la posición del presidente.

Las elecciones congresales extraordinarias del 26 de enero fueron las primeras en la historia del Perú celebradas independientemente de las presidenciales, que siempre han despertado mayor interés público. El desencanto hacia la clase política como resultado de los recientes escándalos de corrupción, y la coincidencia con la temporada vacacional, generó un bajo interés de los ciudadanos hacia estas elecciones, que tuvieron lugar en un contexto regional marcado por el malestar social. La celebración de estas elecciones demostró el compromiso del Perú con la resolución de la crisis política e institucional por vías democráticas. Los miembros electos ejercerán su mandato hasta que el nuevo Congreso de 130 escaños sea renovado en las elecciones generales previstas para abril de 2021. Por esta razón, este proceso electoral, al que un número significativo de políticos ha decidido no presentarse debido a las disposiciones constitucionales que prohíben la reelección consecutiva, fue percibido como parte de un proceso más amplio que culminará en las elecciones generales del próximo año.

La Unión Europea (UE) ha llevado a cabo misiones de observación electoral en el Perú en 2001, 2011, 2016 y 2020. De las 33 recomendaciones ofrecidas por la MOE UE 2016, nueve han sido tomadas en consideración, lo que representa un avance significativo para la vida democrática del Perú. Entre estas se encuentran la no aplicabilidad de las leyes y reglamentos electorales en el año anterior a las elecciones, en línea con las buenas prácticas internacionales; el desarrollo de democracia interna en los partidos políticos; normas para la inscripción y exclusión de partidos políticos; la introducción de sanciones contra las violaciones de normas por parte de los partidos políticos; los

¹ El primer voto de confianza fue solicitado por el Primer Ministro Fernando Zavala en septiembre de 2017.

² Constitución del Perú, artículo 134.

límites a la financiación privada de los partidos; el voto de los ciudadanos que cumplen 18 años entre el cierre del padrón electoral y el día de las elecciones, y la introducción escalonada de la paridad de género en las listas de los partidos. Algunas de las recomendaciones siguen siendo pertinentes, entre ellas las relativas a la consolidación de la legislación electoral en un único código y a la limitación de las penas por delitos relacionados con la libertad de expresión.

2. ENTORNO DE CAMPAÑA

Una campaña competitiva que no suscitó interés público en las elecciones

En general, la campaña fue competitiva y pacífica. Los 21 partidos inscritos y sus candidatos pudieron desarrollar su campaña libremente y sin restricciones indebidas, en igualdad de condiciones en el ejercicio de las libertades de reunión, expresión y circulación. La campaña fue de muy baja intensidad en sus inicios, aunque se hizo más visible en la mayoría de las regiones durante la semana previa a las elecciones y más activa en zonas urbanas. La campaña se centró más en la personalidad de los candidatos, muchos de ellos desconocidos para los votantes, que en sus programas, a menudo insustanciales y carentes de propuestas claras y exhaustivas. Los principales temas de campaña fueron la lucha contra la corrupción, incluida la eliminación de la inmunidad parlamentaria, y una reforma política integral. A pesar de algunas denuncias al respecto, no se observó ni el uso inadecuado de recursos estatales ni compra de votos.

Facebook fue la principal herramienta de campaña en internet, según la mayoría de los interlocutores la MOE UE, mientras que el uso de Twitter con fines electorales se concentró en Lima. La campaña en línea se caracterizó por los ataques despectivos entre los candidatos. La MOE UE también observó casos de desinformación en las redes sociales. Tanto en Twitter como en Facebook se publicaron encuestas poco fiables, algunas de ellas publicadas por los propios candidatos. También se observaron campañas de desprestigio sobre temas como el aborto y el matrimonio igualitario. Varias páginas de Facebook y de agrupaciones que simulaban ser medios de comunicación digitales contribuyeron a difundir en gran medida información falsa y degradante con la intención de desacreditar a candidatos. La MOE UE observó que esto se llevó a cabo a través de un intercambio coordinado de *memes* políticos y contenidos manipulados, lo que pudo contribuir al desencanto político existente, con múltiples casos de mismas personas que administraban varios grupos de Facebook.

El JNE organizó debates entre candidatos a nivel nacional y regional. Todos los partidos en liza participaron en los tres debates nacionales que tuvieron lugar en Lima, transmitidos en vivo por la radio y la televisión estatales, asegurando así su difusión a lo largo de todo el país. Los debates permitieron a los partidos difundir sus propuestas en igualdad de condiciones. Sin embargo, el formato de los mismos no dio pie a ningún tipo de interacción entre los candidatos.

3. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

El exceso de rigor en los requisitos para la inscripción de candidatos dio lugar a un elevado número de exclusiones

Los requisitos para la inscripción de candidatos incluyen la presentación de una declaración jurada con información sobre antecedentes penales, así como sobre datos personales, profesionales, patrimoniales y de ingresos de los solicitantes. Con el fin de mejorar la transparencia del proceso de inscripción, el JNE publicó las declaraciones juradas en su página web. Las decisiones sobre la

exclusión de los candidatos se adoptaron en conformidad con la legislación, sin embargo, el exceso de rigor en los requisitos, la omisión de información en los documentos de inscripción y los plazos poco realistas para la presentación de recursos dieron lugar a un elevado número de exclusiones³. Además, las resoluciones sobre inscripción emitidas con la campaña aún en curso y después de que la lista de candidatos fuera definitiva provocaron incertidumbre y limitaron el derecho de los votantes una elección informada.

El 27 de diciembre, al final del proceso de inscripción, el JNE informó de que se habían inscrito un total de 2.331 candidatos, de las 3.101 solicitudes presentadas. Se rechazaron 722, lo que representó alrededor del 25 por ciento de las solicitudes presentadas. Este porcentaje no se distribuyó de manera uniforme entre las circunscripciones electorales. Por ejemplo, el 40 por ciento de las solicitudes en Ayacucho y Huánuco fueron rechazadas; el 38 por ciento en Apurímac; el 18 por ciento en Lima; el 10 por ciento en Ica, y el 6 por ciento en La Libertad. En algunas circunscripciones la exclusión de varios candidatos de la misma lista de partido limitó las opciones de los votantes, ya que las listas finales quedaron incompletas.

La legislación no prevé la sustitución de los candidatos excluidos después de la fecha límite para la presentación de las listas (18 de noviembre), lo que limitó la competencia política entre los candidatos. Con base en disposiciones legales, el JNE siguió excluyendo candidatos mucho después de la fecha límite del 27 de diciembre, lo que menoscabó la certeza jurídica de la lista final de candidatos y el derecho de los votantes a elegir con conocimiento de causa⁴. Además, los plazos para la publicación de las listas definitivas (3 de diciembre) y para la exclusión y retirada de candidatos (27 de diciembre) se solaparon con la campaña.

4. MARCO JURÍDICO Y SISTEMA ELECTORAL

El JNE aclaró con celeridad las leyes vigentes para esta elección, pero resolvió demasiado tarde sobre la no aplicación de la valla de pérdida de inscripción de partidos

El marco jurídico ofrece suficientes garantías para la celebración de elecciones democráticas. Con el fin de afrontar los ajustados plazos disponibles, un decreto presidencial permitió al JNE, la ONPE y el RENIEC emitir reglamentos para garantizar la celebración de elecciones extraordinarias dentro del plazo de cuatro meses previsto en la Constitución. El JNE aclaró que tres enmiendas al marco jurídico electoral aprobadas por el Congreso el 27 de agosto de 2019 no entrarían en vigor en este proceso, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Elecciones⁵. Con base en disposiciones constitucionales que prohíben la reelección consecutiva, el JNE resolvió que los miembros del Congreso disuelto podían presentarse a estas elecciones, ya que la disolución no puso fin al período legislativo 2016-2021⁶.

³ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23.2, establece que "La ley podrá regular el ejercicio de los derechos y oportunidades [...] únicamente sobre la base de la edad, la nacionalidad, la residencia, el idioma, la educación, la capacidad civil y mental, o la condena por un tribunal competente en un proceso penal". El Informe Explicativo del Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia establece que "las condiciones para privar a los individuos del derecho a presentarse a elecciones pueden ser menos estrictas que para privarlos del derecho a voto, ya que está en juego el desempeño de un cargo público y puede ser legítimo excluir a las personas cuyas actividades en dicho cargo violarían un interés público mayor" (Párrafo 1.1.d).

⁴ La resolución del JNE 0156/2019 estableció que los candidatos podían ser descalificados hasta un día antes de las elecciones si se constataba que no cumplían con los requisitos de presentación de candidaturas.

⁵ Ley Orgánica de Elecciones, artículo 4 y resolución del JNE 0155/2019 de 9 de octubre de 2019.

⁶ Resolución 0187/2019 de la JNE, de 11 de noviembre de 2019.

Los 130 miembros del Congreso fueron elegidos mediante un sistema proporcional con voto preferencial. Perú se divide en 26 circunscripciones electorales: una por cada una de las 24 regiones, una por la ciudad de Lima y una por la provincia del Callao. Los escaños a elegir en cada circunscripción vienen determinados por el número de habitantes. En estas elecciones oscilaron entre los 36 escaños de Lima y uno en Madre de Dios.

Los partidos deben obtener al menos el cinco por ciento de los votos válidos o siete escaños en al menos dos circunscripciones electorales para poder optar a la adjudicación de escaños. La misma valla se aplica en las elecciones generales para la baja de partidos. Dado que las elecciones del 26 de enero fueron únicamente legislativas, el JNE resolvió que los partidos que no alcanzaran la valla no serían dados de baja. Sin embargo, la resolución del JNE a este respecto, esperada por los partidos desde la fecha de la convocatoria de elecciones, no se emitió hasta el 15 de enero.

5. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Los tres organismos electorales mostraron un alto grado de profesionalidad y transparencia y cumplieron con los ajustados plazos del calendario electoral.

La administración electoral está compuesta por tres instituciones: el JNE, máxima autoridad en materia de justicia electoral; la ONPE, encargada de la organización de las elecciones, y el RENIEC, responsable del registro de votantes y de la expedición del documento de identidad (DNI). Cada institución electoral tiene organismos descentralizados. Con el fin de hacer frente al apretado calendario electoral, el decreto de emergencia emitido por el presidente Vizcarra el 9 de octubre de 2019 incluyó medidas para acelerar el proceso de contratación de bienes y servicios para los órganos de administración electoral. Una resolución del JNE estableció el calendario electoral, cuyos plazos fueron respetados por los tres organismos electorales⁷.

La ONPE y el RENIEC mostraron un alto grado de profesionalismo y transparencia. Los observadores de la UE informaron de que los JEE y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) fueron en general evaluados como independientes por los partidos políticos y por la sociedad civil. La ONPE invitó a personeros de los partidos, observadores y sociedad civil a presenciar diferentes eventos clave de las fases preparatorias, como el simulacro de transmisión de resultados. Sin embargo, los personeros respondieron en un bajo número a dichas invitaciones.

6. PREPARATIVOS ELECTORALES

ONPE preparó correctamente las elecciones a pesar de las dificultades logísticas.

Los observadores de la UE constataron que los preparativos electorales en las regiones se llevaron a cabo según el calendario previsto. La ONPE anticipó los desafíos logísticos y preparó planes de contingencia en estrecha colaboración con las Fuerzas Armadas y otros organismos del Estado. Los observadores de la UE informaron de que, en varias partes del país, los votantes tuvieron que superar largas distancias para llegar a su centro de votación más cercano: 12 horas a pie en zonas de Piura, o varios días de navegación por ríos en las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali.

La ONPE proporcionó materiales de capacitación y organizó dos días de formación para miembros de mesa, el 12 y el 19 de enero. La MOE UE constató que las capacitaciones se llevaron a cabo

⁷ Resolución 0155/2019 de la JNE, de 9 de octubre de 2019.

correctamente y con material de alta calidad. No obstante, el porcentaje de miembros de mesas de sufragio que recibió capacitación fue bajo (52 por ciento).

El JNE y la ONPE se esforzaron en proporcionar información al voto de manera eficiente. La ONPE produjo materiales audiovisuales en español y en lenguas indígenas, y su personal estuvo presente en plazas y espacios públicos para explicar los procedimientos de votación. El JNE llevó a cabo programas de educación cívica y ofreció una plataforma en línea (*Voto Informado*) con información sobre los candidatos. La información a los votantes también fue ofrecida por la Contraloría y la organización de la sociedad civil *Transparencia*. No obstante, los observadores de la UE apreciaron un bajo nivel de información sobre los procedimientos de votación (en particular entre los grupos indígenas y la población que vive en zonas remotas), apatía generalizada y desafección hacia los partidos políticos, los candidatos y el proceso electoral en sí.

Voto electrónico

El voto electrónico con equipos emisores de constancia de voto se implementó en 5.620 mesas de sufragio, lo que representa el 7,13 por ciento del electorado⁸. El personal de las mesas de sufragio realizó comprobaciones obligatorias cotejando los resultados de la votación electrónica con los comprobantes en papel en una mesa de voto electrónico elegida al azar en cada centro de votación. Los personeros de los partidos políticos tuvieron derecho a pedir verificaciones adicionales en otras mesas.

Aunque la ONPE se esforzó por explicar el voto electrónico a los partidos políticos, no logró disipar sus dudas, basadas principalmente en la fiabilidad del sistema y en experiencias previas en otros países⁹. Para esta elección, la ONPE realizó un ataque ético de la infraestructura, insuficiente sin embargo para paliar desconfianzas¹⁰. En elecciones anteriores, la ONPE realizó auditorías externas privadas a su sistema de voto electrónico, cubriendo la seguridad de la infraestructura, así como los procesos de gestión de TI, pero nunca el código fuente.

7. EL PADRÓN ELECTORAL

El padrón electoral gozó de un alto nivel de confianza. RENIEC aumentó sus esfuerzos para garantizar la entrega de DNI antes del día de las elecciones.

El registro final de votantes contuvo 24.799.384 votantes, incluyendo 974.230 votantes residentes en el extranjero. El número de mujeres (50.3 por ciento) fue ligeramente superior al de hombres. En comparación con las elecciones de 2016, el número de votantes aumentó en 1.897.430. El voto es obligatorio para los ciudadanos entre 18 y 70 años. Una nueva normativa permite votar a los jóvenes que cumplan 18 años hasta el mismo día de las elecciones, lo que en estas elecciones benefició a 166.815 ciudadanos. El padrón electoral se extrajo del registro civil que mantiene el RENIEC y, en general, gozó de un alto nivel de confianza por parte de partidos políticos y votantes. No se informó de ninguna queja de relevancia sobre su exactitud e inclusividad. El RENIEC es también responsable de la emisión del DNI, el único documento de identificación válido para votar. Además, el RENIEC

⁸ El voto electrónico concierne principalmente a Lima (22,8 por ciento del electorado de la capital) y, en menor medida, a las regiones de Apurímac, Ayacucho, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Tacna y Ucayali.

⁹ *Fuerza Popular* solicitó al JNE que suspendiera el voto electrónico ya que, según ellos, el conteo realizado por los equipos de voto electrónico no permitía la verificación de los resultados.

¹⁰ Un ataque ético implica la aplicación de técnicas de *hacking* para identificar las debilidades y vulnerabilidades de los sistemas de información con fines defensivos y en nombre de los propietarios de los sistemas de información.

amplió su horario de atención en todo el país para facilitar la renovación del documento. El 13 de enero, el RENIEC adoptó una resolución que permitió el uso de DNI caducados para ejercer el voto.

8. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La franja electoral contribuyó a generar equidad, pero tuvo un impacto limitado en los votantes, especialmente en regiones poco pobladas.

En general, se respetaron las libertades de expresión e información previstas en la ley. Los medios de comunicación se esforzaron en proporcionar información electoral mediante la organización de entrevistas y debates con candidatos y la difusión de contenidos de educación al votante.

La ONPE asignó espacios gratuitos de campaña en los medios audiovisuales (franja electoral), que se emitieron del 27 de diciembre de 2019 al 24 de enero de 2020 en 60 emisoras de televisión y radio, tanto públicas como privadas, de cobertura nacional y provincial. A solicitud de la ONPE, los partidos Juntos por el Perú, Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, Solidaridad Nacional y Partido Aprista Peruano, tuvieron que rectificar sus spots por contener lenguaje inapropiado e incitar a la violencia, incumpliendo la normativa vigente en materia de publicidad electoral.

Por primera vez los partidos políticos no pudieron hacer campaña en radio y en televisión de señal abierta fuera de la franja electoral.¹¹ Esto contribuyó a generar equidad y a reducir la publicidad de partidos en los medios de comunicación. Sin embargo, el insuficiente tiempo disponible, unido a los criterios aplicados por la ONPE para su distribución, limitaron la cantidad de mensajes de campaña recibidos por los votantes, especialmente en las regiones menos pobladas. Asimismo, la imposibilidad de hacer campaña en radio y TV tuvo la indeseada consecuencia de estimular prácticas ya existentes, por parte de medios regionales privados, de cobrar a los candidatos por entrevistas o por la cobertura de sus campañas. Los observadores de la UE reportaron estas prácticas en Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Ica, Lambayeque, Moquegua, Piura y Puno.

El monitoreo de medios de la MOE UE reveló que, del 30 de diciembre de 2019 al 25 de enero de 2020, los medios estatales TVPerú, Radio Nacional y El Peruano realizaron una cobertura equilibrada de las elecciones, dando voz a candidatos de los 21 partidos políticos a través de una distribución equitativa de tiempo/espacio y de informaciones presentadas en tono neutral¹². La mayoría de los medios de comunicación privados monitoreados por la MOE UE dieron también voz a todos los partidos políticos pero, con la excepción del diario El Comercio, mostraron diferentes grados de sesgo. El Partido Morado, Solidaridad Nacional y Fuerza Popular fueron los partidos que recibieron la mayor cantidad de cobertura informativa en tono negativo. ATV+ violó el silencio de campaña en la jornada electoral al retransmitir entrevistas en diferido con candidatos que pedían el voto.

9. COMUNICACIÓN DIGITAL Y REDES SOCIALES

La falta de un marco regulatorio para campañas en internet redujo el nivel de transparencia del gasto de campaña

¹¹ Ley 309905 de 9 de enero de 2019. Ley Orgánica de Elecciones, artículo 194.

¹² La MOE UE monitoreó un total de 14 medios de comunicación, incluyendo las estaciones de televisión nacionales TV Perú, América TV, Latina, Panamericana TV y Andina TV; las estaciones de radio nacionales Radio Nacional, RPP y Exitosa, y los periódicos limeños El Peruano, La República, El Comercio, Corre, Perú 21 y Trome.

Alrededor del 80 por ciento de los candidatos utilizaron Facebook durante la campaña electoral, principalmente para la difusión de contenidos de producción propia. Las páginas de Facebook de secciones regionales de los partidos también contribuyeron a difundir mensajes de campaña. Sólo las cuentas en redes sociales de un número reducido de partidos y candidatos contaron con un distintivo de verificación. El monitoreo de redes sociales de la MOE UE reveló que 1.435 páginas de Facebook y 659 cuentas de Twitter con nombres de candidatos no tenían tal distintivo, y que los nombres de algunos partidos estaban asociados a múltiples cuentas, lo que limitó la capacidad de los votantes para verificar su autenticidad.

La falta de un marco regulatorio para campañas en internet que obligue a los anunciantes políticos a inscribirse como tales en Facebook limitó la transparencia del gasto de campaña. El uso de las redes sociales aumentó tras la prohibición de la publicidad política en los medios audiovisuales tradicionales. La publicidad política en las redes sociales no estuvo prohibida, lo que permitió a algunos candidatos incrementar los contenidos electorales en Facebook para llegar a un mayor número de usuarios. Hubo un aumento de publicidad electoral en los últimos días de campaña, e incluso, durante el período de silencio electoral. Algunos medios de comunicación desarrollaron actividades de verificación desde varios meses antes de la convocatoria a elecciones. Sin embargo, la falta de cooperación entre ellos limitó su capacidad de destapar noticias falsas.

La MOE UE observó que personal de la ONPE contactó con miembros de las mesas de sufragio a través de Facebook y Twitter para informarles sobre sus nombramientos. En algunos casos, las publicaciones revelaron datos personales, aparentemente sin consentimiento previo. Esto contraviene la legislación nacional sobre protección de datos personales.¹³

10. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La lista final de candidatos incluyó un 40 por ciento de mujeres.

Una vez concluido el período de inscripción, el porcentaje de candidatas (40 por ciento) superó la cuota del 30 por ciento vigente¹⁴. Sin embargo, sólo el 12 por ciento de las listas que compitieron en las elecciones de 2020 estuvieron encabezadas por mujeres, lo que supone una reducción frente al 22 por ciento en las elecciones de 2016. Pese a que el requisito de alternancia de género en las listas no entrará en vigor hasta 2021, el 10 por ciento de las listas presentadas en estas elecciones la aplicaron. El cumplimiento de las cuotas de género por parte de los partidos no estuvo acompañado de estrategias apropiadas para incrementar la participación de las mujeres en las estructuras de los partidos políticos.

En lo que respecta a su presencia en la administración electoral, las mujeres han estado ampliamente representadas sólo en la ONPE, donde la mitad de sus puestos directivos y de personal temporal están desempeñados por mujeres. En el caso del RENIEC, la totalidad de su directiva está conformada por hombres. Los cinco magistrados del JNE son también hombres. Las mujeres asistieron en número casi igual al de hombres (44 por ciento) en los actos de campaña observados por la MOE UE, pero participaron con menos frecuencia como candidatas (26 por ciento).

¹³ Ley N° 29733 de protección de datos personales.

¹⁴ El marco jurídico prevé aumentos escalonados al 40, 45 y 50 por ciento para las elecciones generales de 2021, 2026 y 2031.

11. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y AFROPERUANAS

Pocos indígenas y afroperuanos participaron como candidatos en estas elecciones.

La presencia de candidatos indígenas y afroperuanos en estas elecciones fue limitada. La mayor parte de los candidatos indígenas se presentaron en las regiones andinas, representando principalmente a los partidos de izquierda (Frente Amplio, Juntos por el Perú y Democracia Directa) y, en menor medida, a Fuerza Popular, Perú Libre, Vamos Perú y APP. La mayoría de los candidatos indígenas realizaron sus campañas exclusivamente en áreas rurales y remotas ya que, según informaron a los observadores de la UE, se enfrentaban a importantes dificultades para obtener apoyo en los pueblos habitados predominantemente por población mestiza. Los principales temas de su campaña fueron el desarrollo social y económico de las poblaciones indígenas, así como su representación política. En estas elecciones al Congreso no hubo cupos para las poblaciones indígenas y afroperuanas.

12. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La ONPE dispuso mesas de sufragio accesibles para las personas con discapacidad

El Consejo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS) firmó un acuerdo con el JNE por el cual los votantes con discapacidad no serían sancionados por no votar. Además, CONADIS coordinó con ONPE la instalación de mesas de sufragio accesibles a votantes con discapacidad que figurasen como tales en el padrón electoral. En el caso de los votantes cuya discapacidad motora no estaba mencionada en el padrón, las mesas de sufragio se trasladaron a zonas accesibles dentro de los locales de votación. Si bien esta solución implicó el traslado de la mesa de sufragio durante la votación, garantizó que los votantes con movilidad reducida pudieran votar sin comprometer su derecho al voto secreto. Las mesas de voto electrónico fueron provistas de audífonos, y hubo plantillas braille para los votantes con discapacidad visual en los locales de votación convencionales.

13. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA COMUNIDAD LGBTI

Algunos candidatos LGBTI sufrieron ataques homófobos durante la campaña

Algunos candidatos LGBTI sufrieron campañas de desprestigio. Las más destacables fueron las sufridas por una candidata transgénero de *Juntos por el Perú* en Lima, que informó de continuos insultos, ataques y mensajes despectivos durante sus actividades de campaña. Un candidato del *Partido Morado* en Lima fue víctima de mensajes homófobos en las redes sociales por el apoyo de su partido al matrimonio igualitario¹⁵. La falta de una ley de identidad de género que facilite a las personas transgénero y transexuales cambiar sus nombres y su género de acuerdo con la identidad que han elegido, impide a la comunidad LGBTI lograr la igualdad con otros ciudadanos en el ejercicio de su derecho al voto y a ser elegidos.

14. OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA E INTERNACIONAL

Alrededor de 3.000 observadores nacionales supervisaron las elecciones

¹⁵ <https://factual.afp.com/valentina-de-marval>

El marco legal para las elecciones contiene las garantías necesarias para que los observadores nacionales e internacionales puedan observar todas las fases del proceso electoral. Las elecciones fueron observadas por organizaciones peruanas e internacionales. La organización de la sociedad civil *Transparencia* desplegó alrededor de 2.000 observadores en todo el país para observar los procedimientos de votación. Durante dos semanas previas a la jornada electoral, *Transparencia* realizó actividades de educación al voto. La Defensoría del Pueblo desplegó más de 1.000 supervisores en 130 provincias del país. Su observación se centró en los derechos políticos de los grupos de población vulnerables (mujeres, población indígena y personas con discapacidad). En cuanto a las organizaciones internacionales, la Organización de Estados Americanos acreditó 36 observadores, y la Unión Interamericana de Organismos Electorales 35.

15. VOTACIÓN, RECUENTO Y TRANSMISIÓN DE RESULTADOS

La jornada electoral transcurrió de forma pacífica y ordenada con retrasos en la apertura y faltas de procedimiento durante el conteo

Los observadores de la UE visitaron 317 mesas de sufragio a lo largo del día en 25 distritos electorales. Se observó la apertura en 32 mesas, la votación en 256 y el cierre y conteo en 29. La transmisión de los resultados se observó en 24 ODPE. En general, la jornada electoral se desarrolló de forma pacífica y ordenada, y los procedimientos de voto se aplicaron correctamente a pesar de los retrasos en la apertura y las deficiencias de procedimiento en el cierre y el conteo. Las mujeres constituyeron la mayoría del personal de las mesas de sufragio. Los observadores de la UE pudieron observar los procedimientos de apertura, votación y conteo sin restricciones.

Apertura

En general, los observadores de la UE evaluaron la apertura como buena o muy buena en 25 de las 32 mesas observadas y describieron el proceso como tranquilo y ordenado, aunque lento. Ninguna de las 32 mesas de sufragio observadas abrió a las 08:00. En 25 de ellas, los comicios comenzaron dentro de la primera hora después de la apertura. El retraso se debió principalmente a la ausencia de miembros de mesa. No obstante, los procedimientos de apertura se siguieron correctamente en 30 de las 32 mesas observadas. Los observadores de la UE informaron de una presencia muy baja de personeros.

Votación

Los miembros de la MOE UE evaluaron como buena o muy buena la aplicación de los procedimientos de votación en todas las mesas de sufragio observadas. De las 256 mesas en las que se observó la votación, 28 contaron con voto electrónico. El 57 por ciento de las mesas observadas estuvieron presididas por mujeres. En el 8 por ciento de las mesas observadas, votantes en fila a la hora de apertura reemplazaron a los miembros designados. Los observadores informaron de que hubo pocos personeros en las mesas de sufragio. Los partidos más representados fueron *Alianza para el Progreso* (presente en 55 mesas), *Acción Popular* (en 30) y *Somos Perú* (en 28).

Conteo, escrutinio y transmisión de resultados

El cierre y conteo fue evaluado como bueno o muy bueno en 19 de las 25 mesas de sufragio observadas. En el 28 por ciento de las mismas no se cotejaron las cédulas de sufragio con el número de personas que votó. Los observadores de la UE señalaron que los miembros de mesas tuvieron dificultades para rellenar las actas de resultados en el 24 por ciento de las mesas observadas. En seis de las 25 mesas los observadores fueron testigos de errores u omisiones durante los procedimientos de conteo, relacionados con la determinación de la validez del voto. La presencia de personeros

umentó durante el cierre y el conteo hasta alcanzar el 76 por ciento de las mesas observadas. La transmisión de los resultados fue evaluada como buena o muy buena en las 24 ODPE observadas. El material que llegó de los locales de votación estaba intacto y las actas de resultados se procesaron en los centros de computación de acuerdo a los procedimientos.

16. CONTENCIOSO ELECTORAL

Los plazos poco realistas y las decisiones de última hora del JNE sobre apelaciones a las nominaciones de los candidatos limitaron el derecho al recurso.

Los plazos para la presentación de recursos contra exclusiones de candidatos no fueron realistas y en algunos casos impidieron a los denunciantes sustentar debidamente sus casos. A este respecto, la obtención de los documentos necesarios para el respaldar el recurso llevó más tiempo que los plazos establecidos para recurrir las decisiones del JEE y del JNE. Algunos JEE, sin embargo, aplicaron la legislación vigente de manera más favorable a los candidatos, independientemente de su afiliación partidaria, favoreciendo su derecho a ser elegido, y aceptaron documentación probatoria una vez vencidos los plazos.

Pocos días antes de las elecciones, varios candidatos excluidos apelaron con éxito a la justicia constitucional y ordinaria para ser admitidos. Aunque los tribunales fallaron a favor de los demandantes, el JNE no los reincorporó a las listas, alegando jurisprudencia constitucional y limitaciones logísticas. El recurso a los tribunales ordinarios puede socavar el papel del JNE como la más alta autoridad en materia electoral.

La UE fue invitada por el Gobierno del Perú y el JNE a observar las elecciones congresales extraordinarias de 2020. La UE firmó un Acuerdo Administrativo con el Gobierno del Perú el 9 de diciembre de 2020. La MOE UE está liderada por Leopoldo López Gil, diputado del Parlamento Europeo por España. La misión está compuesta por un equipo central de nueve analistas que se encuentran en el Perú desde el 17 de diciembre y 50 observadores de largo plazo (OLP) que están presentes desde el 26 de diciembre. Además, la misión cuenta con la participación de una delegación del Parlamento Europeo y de observadores de corto plazo de la comunidad diplomática de los Estados miembros de la UE en Perú. En total, la MOE UE acreditó a 106 observadores de 24 Estados miembros de la UE y Noruega.

La MOE UE evalúa todo el proceso electoral y su relación con las obligaciones y compromisos internacionales en materia de elecciones democráticas, así como con las leyes de Perú. La MOE UE es independiente en sus resultados y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones firmada en las Naciones Unidas en octubre de 2015.

La versión inglesa de la declaración preliminar de la MOE UE es la única versión oficial.

*Para preguntas de los medios de comunicación, se ruega contacte a
Alessandro Gori, oficial de prensa de la MOE UE
Tel. +51 932 635 312 / Email: alessandro.gori@moeue-peru.eu*