Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 301 -2014/DP-PAD

Lima, 03 OCT. 2014

VISTO:

El Memorando N° 748-2014-DP/PAD, que adjunta la comunicación electrónica de fecha 26 de setiembre de 2014, mediante el que se solicita la emisión de la resolución que apruebe el documento denominado: "Lineamientos de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales, Elecciones Regionales y Municipales 2014"; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú se aprobó la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley N° 29882, y mediante Resolución Defensorial N° 0012-2011/DP se aprobó su vigente Reglamento de Organización y Funciones, en adelante el **REGLAMENTO**;

Que, corresponde a la Defensoría del Pueblo ejercer su rol de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, con la finalidad de contribuir a proteger los derechos de participación de los ciudadanos y ciudadanas durante los procesos electorales que se lleven a cabo;

Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 73° del **REGLAMENTO**, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad es un órgano de línea que depende de la Primera Adjuntía, que tiene como función principal contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales a través de la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen en los conflictos; mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales; así como diseñar mecanismos confiables de atención de la conflictividad;

Que, asimismo, de acuerdo a lo señalado por el literal a) del artículo 74° del **REGLAMENTO**, es una función de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, entre otras, dirigir el monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional a través de la elaboración periódica de reportes y otros instrumentos similares, así como proponer lineamientos de prevención e intervención;

Que, a través del Decreto Supremo N° 009-2014-PCM, el Presidente de la República convocó a las "Elecciones Regionales de Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros del Consejo Regional de los Gobiernos Regionales de los departamentos de toda la República y de la Provincia Constitucional del Callao", así como a las "Elecciones Municipales de Alcaldes y Regidores de los Concejos Provinciales y Distritales de toda la República", que se llevarán a cabo el domingo 05 de octubre de 2014;

Que, según el documento de visto, se solicita que se apruebe el documento denominado: "Lineamientos de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales, Elecciones Regionales y Municipales 2014";

Que, a lo largo del tiempo se han presentado conflictos sociales con motivo de los procesos electorales realizados en el país lo que ha dado lugar a que la Institución lo incluya como parte de su tipología de conflictos sociales; y, aunque se trata de casos que se presentan en el tiempo, previsto por las normas electorales para la realización de elecciones, poseen una complejidad especial y algunos de ellos pueden llegar a situaciones de violencia;

Defensoría del Pueblo

Que, en ese sentido, la finalidad de la aprobación del citado documento es establecer criterios de actuación frente a los conflictos sociales electorales sobre los cuales la Defensoría del Pueblo despliega sus facultades de defensa y supervisión, a fin de abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar el conflicto electoral, facultades que serán ejercidas de conformidad con lo dispuesto en los citados Lineamientos;

Que, por otro lado, mediante Resolución Administrativa N° 069-2011/DP-PAD se aprobó el documento denominado: "Guía para la elaboración de los Lineamientos de Intervención Defensorial", que establece las pautas necesarias para guiar de forma concreta la actuación a seguir respecto a un tema específico dentro del marco de las funciones de la Defensoría del Pueblo;

Que, el numeral 4 de la citada Guía, señala que los Lineamientos de Intervención Defensorial deberán ser aprobados por la Primera Adjuntía mediante Resolución Administrativa, conforme a los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO**;

Que, en este contexto y por las referidas consideraciones, corresponde aprobar el documento denominado: "Lineamientos de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales, Elecciones Regionales y Municipales 2014";

Con los visados de la Secretaría General, de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y de la Oficina de Asesoría Jurídica;

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, modificada por la Ley Nº 29882 y de conformidad con lo dispuesto por los literales c), n) y r) del artículo 14° del **REGLAMENTO** y estando al encargo de funciones efectuado mediante Resolución Administrativa Nº 0038-2011/DP;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el documento denominado: "Lineamientos de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales, Elecciones Regionales y Municipales 2014", los mismos que constan de trece (13) páginas y forman parte integrante de la presente resolución.

Artículo Segundo.- ENCARGAR a la Oficina de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones de la Defensoría del Pueblo, la publicación de la presente resolución, en el Portal Institucional de la Entidad.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Claudia Rosanna Del Pozo Goicochea
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

LINEAMIENTOS DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO EN CONFLICTOS SOCIALES ELECTORALES

-ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2014-

1. ¿CÓMO IDENTIFICAMOS UN CONFLICTO ELECTORAL?

Históricamente se han presentado conflictos sociales con motivo de los procesos electorales realizados en el país. Las particularidades que se advierten en este tipo de casos han dado lugar a que la Defensoría del Pueblo los incluya como parte de su tipología de conflictos sociales; y, aunque se trata de casos que se presentan en el tiempo previsto por las normas electorales para la realización de elecciones, tienen una complejidad especial y algunos de ellos pueden llegar a situaciones de violencia.

Un conflicto electoral es un proceso social y político complejo en el que un sector de militantes o adherentes de los partidos o movimientos políticos objeta un aspecto central del proceso electoral poniendo en riesgo la obtención de resultados oficiales. Es evidente que durante las campañas que despliegan los candidatos y sus organizaciones, la dinámica política crea escenarios de debate, disputas públicas, promoción de la imagen, con la finalidad de atraer el voto ciudadano. Es en estas circunstancias que los intereses contrapuesto propios de una contienda electoral pueden llegar a extremos provocando situaciones de alta tensión social o de abierta confrontación con otros actores políticos o con las instituciones del sistema electoral.

Sin embargo, hay que tener presente que no todo incidente derivado de denuncias, incumplimientos de la ley o diferencias entre candidatos, pueden ser considerados como conflictos electorales. En realidad, forman parte de la práctica política y de la organización de los procesos electorales y tienen sus propios causes de solución. En este sentido es importante identificar con claridad cuando estamos ante hechos que trascienden a los propios procedimientos previstos para resolver problemas de esta materia. Una herramienta de identificación rápida y sencilla debe recoger información sobre:

- Actores.- militantes, simpatizantes, dirigentes de organizaciones electorales, autoridades y funcionarios de las entidades del sistema electoral, autoridades y funcionarios de otras entidades estatales como el Ministerio Público o la Policía Nacional, cuyos intereses u objetivos resultan contradictorios. La identificación y el análisis de actores debe proporcionarnos información sobre la condición en la que interviene cada actor, sus antecedentes, qué actitud tiene frente al problema y qué tipo de conducta desarrolla.

- Problemas.- Motivo u objeto de la controversia, la cual se exterioriza a través de las demandas públicas de los actores. Los problemas en los conflictos electorales suelen deberse a la percepción que normalmente tienen las organizaciones políticas en disputa,

sobre la vigencia y aplicación de las reglas, formas o principios del proceso electoral (neutralidad de autoridades, electores golondrinos, gestión electoral, resultados, postulaciones a la reelección, penetración de organizaciones ilegales en las campañas, etc.).

- Procesos.- Constituyen los espacios a través de los cuales los actores pretenden alcanzar sus objetivos. Dependiendo de las percepciones, emociones, cultura y poder de los actores, estos procesos pueden ir desde un plano institucional hasta uno informal, o comprender desde acciones pacíficas hasta violentas. Dado que la contienda electoral constituye un proceso altamente reglado, los problemas que se presentan en estos procesos regularmente cuentan con una vía institucional a través de la cual pueden canalizarse (denuncias contra candidatos, impugnaciones de actas o de resultados, tachas de candidatos o de listas, etc.). Sin embargo, es posible que se canalicen también a través de vías de hecho, principalmente entre organizaciones políticas en contienda o por medio de acciones contra los organismos electorales.[1]

Esta relación compleja hace que el proceso democrático se aleje de su cauce regular –antes, durante o después del sufragio- hacia un proceso potencialmente violento[2] que debe ser reportado como un conflicto social de tipo electoral.

2. ¿QUÉ CAUSAS EXPLICAN LA APARICIÓN DE UN CONFLICTO ELECTORAL?

Puede decirse que existen dos tipos de causas que explican la conflictividad electoral en nuestro país. Por un lado, causas inmediatas capaces de generar directamente un conflicto electoral y, por otro, causas más estructurales que indirectamente influyen en la conflictividad social en el marco de un proceso electoral. Cuando las primeras, se montan sobre causas estructurales, las controversias sociales de este tipo suelen ser mucho más complejas y llegar incluso a fases de violencia.

1 Causas inmediatas

i) Vulneración del Principio de Neutralidad

El Deber de Neutralidad[3] en el marco de un proceso electoral exige a las autoridades y funcionarios públicos una obligación de imparcialidad ante una contienda electoral, en cumplimiento del principio de participación política en condiciones de Igualdad consagrado por los tratados internacionales de Derechos Humanos reconocidos por el

[1] Los conflictos electorales más graves suelen mostrarse de forma violenta en el acto electoral mismo o inmediatamente finalizado éste, a través de la destrucción de material electoral (actas), ataques contra personeros o personal de los organismos electorales, etc.

[2] No debe confundirse conflicto social con violencia. El conflicto social puede derivar en violencia, producto de las contradicciones que existen entre los actores enfrentados.

[3] Reconocido en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Ley N° 27815.

Perú[4] y de las garantías de neutralidad del proceso electoral recogidas por nuestra legislación (prohibiciones, obligaciones e impedimentos de autoridades y funcionarios, etc.). Este principio, inherente a un Estado Democrático de Derecho, implica no sólo que los recursos públicos se utilicen sin perseguir finalidades proselitistas, sino que las conductas funcionales, en general, sean inocuas, ajenas a cualquier intento de perjudicar o beneficiar a alguna de las opciones en contienda.

La vulneración de este deber es uno de los factores más importantes que puede provocar un conflicto en torno a un proceso electoral, más aún cuando la autoridad local representa a una de las opciones en contienda. Esto sucede, en general, en los procesos electorales donde se permite la reelección de autoridades y en las consultas populares de revocatoria donde se evidencia cómo la autoridad pública local tiene un interés personal y directo en el resultado electoral.

Sin embargo, las causas reales en estos conflictos se originaron mucho antes de que la crisis estalle, pues tienen como antecedente común la vulneración –real o aparente- del principio de neutralidad. Por esa razón, en tales casos, no resulta extraño que, conocidos los primeros resultados oficiales, aparezca en los grupos vencidos la percepción de que dichos resultados pueden ser legítimamente cuestionados, en tanto el proceso electoral no respetó el principio de igualdad que el Estado Democrático de Derecho debió haber garantizado.

ii) Votos golondrinos

Es una cusa generadora de conflictos especialmente frecuente en ciertas localidades del Perú. Sin embargo, debe ser claramente determinada pues no necesariamente todo aquél que domicilia realmente fuera de la localidad donde debe sufragar, puede ser tildado de elector *golondrino*. En estricto, el problema de *golondrinos* se presenta con el incremento sustancial de electores a causa de cambios domiciliarios masivos, con el propósito de favorecer a una determinada opción electoral.

Decir que en un caso existe un incremento sustancial de electores, dependerá de que dicho aumento sea suficiente para favorecer significativamente a una determinada candidatura. Así, mientras menos electores tengan una localidad, puede ser más sencillo alterar el resultado electoral con electores de otras localidades. Por el contrario, mientras más electores hayan, más difícil será la posibilidad de influir en el resultado electoral, pues se requeriría trasladar miles de electores de otras jurisdicciones. Por esa

[4] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25°) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23°).

razón, denuncias de golondrinos en distritos de ciudades densamente pobladas del país[5] podrían ser descartadas prácticamente de plano.

Si bien los elementos objetivos (localidades pequeñas, cambios domiciliarios masivos e incremento sustancial de electores) pueden ser verificables en un caso, el problema es comprobar que los *golondrinos* buscan favorecer una determinada candidatura. En ese sentido, este elemento subjetivo constituye el principal reto que plantean las denuncias de *golondrinos*, en tanto siempre será difícil obtener algún medio de prueba idóneo para demostrar la intencionalidad de los llamados *golondrinos*, más aún cuando finalmente existe una diversidad de mecanismos que garantizan el voto personal, libre y secreto, conforme se consagra en el artículo 31° de la Constitución Política del Perú.

iii) Cuestionamiento a la gestión electoral

Transparencia, imparcialidad, objetividad y celeridad, son características fundamentales que deben cumplir los organismos electorales para asegurar la confianza de la población en los resultados de un proceso electoral. Si bien el cuestionamiento a la gestión electoral ha dejado de ser una preocupación en el país, dado el robustecimiento del sistema electoral desde el retorno de la democracia, es posible que, por una mala o ineficiente gestión, sobre todo de las oficinas descentralizadas de los organismos electorales (Jurados Electorales Especiales –JEE's- y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales -ODPE's-), se genere desconfianza en la población y, por ende, posteriores conflictos sociales.

Hay que tener en cuenta que la confianza en el sistema electoral depende no sólo de la imagen general que tenga la población sobre la institución electoral, sino también del profesionalismo y transparencia con que se desempeñen los responsables de llevar a cabo los procesos electorales en cada localidad (Jefes de ODPE's, coordinadores distritales, de local, de mesa, miembros de los JEE's, fiscalizadores, etc.). Este aspecto cobra mayor relevancia tratándose de procesos regionales y municipales, pues en este tipo de elecciones cada distrito, provincia y región del país constituye una jurisdicción electoral independiente, donde se llevarán a cabo procesos electorales autónomos que deben tomar en cuenta los principios y reglas de toda elección democrática. Por ello, siempre existe la posibilidad de que una gestión errada, displicente, excesiva o morosa de los funcionarios de los organismos elect orales en alguna de estas jurisdicciones, provoque una situación conflictiva producto de la desconfianza en la autonomía e independencia en la conducción del proceso electoral.

iv) Rechazo a la reelección de la autoridad

[5] Como Lima Metropolitana, Callao, Arequipa, Trujillo, Cusco, Puno, Chiclayo, Piura, Iquitos, Huancayo o Chimbote.

No obstante que el marco legal permite a las autoridades en funciones postular indefinidamente a la reelección, hay una tendencia en un sector de la población a cuestionar la permanencia en el cargo. Se suele argumentar que el "atornillamiento" degenera en actos de corrupción, nepotismo o favorecimiento indebido de su entorno partidario con contratos o cargos públicos. La reelección está actualmente en debate y hay una corriente fuerte en favor de establecer límites.

Esta causa del conflicto obviamente se presenta en caso el candidato a la reelección gane las elecciones. Generalmente se requiere que concurra otra u otras causas para que la protesta pública tenga algún asidero. Estos conflictos se suelen presentar en contextos de alta desconfianza, amenazas y tendencia hacia la violencia, a pesar incluso de pactos de no agresión entre candidatos.

2.2 Factores que contribuyen a la conflictividad social electoral

- **Fragmentación política e insuficiente respaldo ciudadano**.- Tomando en cuenta que en todo proceso electoral estamos frente una contienda política, es evidente que la intensidad de ésta puede incrementarse en la medida que se presenten un mayor número de actores dispuestos a acceder al cargo en disputa. Si bien la fragmentación política no necesariamente es producto de una fragmentación social, es posible que el alto número de listas de candidatos incida finalmente en la fragmentación social en torno al proceso electoral. Así, es posible que se presenten conflictos sociales cuando la multiplicidad de candidatos provoque una paridad de fuerzas electorales que derive finalmente en un resultado electoral sumamente ajustado, sin una mayoría social importante que respalde dicha elección.[6] Esta falta de base social organizada es consecuencia de la situación de los partidos políticos y de los movimientos regionales, cuya precariedad provoca comportamientos erráticos que pueden derivar en iniciativas de violencia.

- **Alta disponibilidad de recursos públicos**.- Existen muchos distritos del país que en los últimos años se han favorecido con transferencias significativas de recursos públicos, especialmente prevenientes del Canon y las Regalías que reciben en su condición de localidades productoras. Es posible que en los departamentos de Ancash, Cusco, Tacna, Moquegua, Loreto, Cajamarca, entre otros, sumamente favorecidos con este tipo de transferencias en los últimos años, se incrementen las condiciones de conflictividad, producto de las expectativas de los candidatos y de sus organizaciones por acceder al poder, la ineficiencia en la utilización de estos recursos, los casos de corrupción -sobre todo si la autoridad pretende reelegirse y hace uso indebido de recursos públicos en campaña-, etc. Tales contextos pueden tornarse más complejos tratándose de

[6] A partir de la normativa aplicable al presente proceso electoral regional, se contempla una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, en caso ninguno de estos obtenga más del 30% de los votos válidos. No obstante, se trata de una disposición que no atiende el problema de fragmentación política en sí, sino que busca crear una solución aparente ante una de sus consecuencias (autoridad regional con escaso respaldo electoral).

localidades donde, a pesar de las elevadas transferencias de recursos que reciben, sus autoridades no han logrado superar los niveles de pobreza de su población.

- **Presencia de otro tipo de conflictos sociales**.- Según el Reporte N° 125 de conflictos sociales de la DP del mes de agosto de 2014, se registraron 205 casos en 118 provincias (equivalente al 60,5% del total de provincias[7]). En el actual proceso electoral es posible que estos conflictos se canalicen hacia el escenario de elecciones y, a su vez, que el proceso electoral reactivaría antiguos conflictos sociales o escalen los existentes, principalmente tratándose de conflictos por asuntos de gobierno local y regional, por demarcación territorial, socioambientales, entre otros.

- **Situaciones que pueden influir en el proceso electoral.-** durante el desarrollo de las campañas electorales se pueden presentar situaciones que influyan negativamente (conflictividad anterior y presencia de actores ilegales) en su desarrollo así como durante el acto de votación y después de él. La falta de estructuración política de los partidos y el carácter azaroso de la configuración del poder en el Perú permite que el sistema político sea penetrado por agentes corruptores vinculados a organizaciones ilegales. Este factor siempre estuvo presente pero nunca como ahora según diversas fuentes de información. Hay que tomar en consideración:

  - Antecedentes de conflictos electorales
  - Conflictos sociales activos
  - Los conflictos sociales con situaciones de violencia que generaron muertos y heridos en los últimos años
  - Narcotráfico
  - Minería ilegal
  - Contrabando
  - Tala ilegal
  - Tráfico clandestino de combustible
  - Las acciones de violencia subversiva.
  - Las provincias y distritos que se encuentran en estado de emergencia.

Estos indicadores se encuentran mapeados y explicados en el documento denominado *"Elecciones regionales y municipales 2014: Mapeo de situaciones que pueden influir en el proceso electoral"* elaborado por la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

[7] Son 195 provincias a nivel nacional.

3. ¿QUÉ ASPECTOS EN PARTICULAR DEBEN ANALIZARSE EN LOS CONFLICTOS ELECTORALES?

Identificada la existencia de un conflicto social electoral se requiere hacer un diagnóstico del caso, de modo que se cuente con información sobre las causas, actores –sus necesidades e intereses-, problemas, estrategias y tendencias del conflicto. Esto va a permitir poder decidir, posteriormente, cualquier tipo de intervención defensorial, así como la forma en que ésta se realizará. El análisis del caso debe realizarse conforme con el *Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales*.

Sin embargo, el análisis de los conflictos electorales debería considerar los siguientes asuntos para este tipo de casos:

- ***Antecedentes partidarios de los actores***.- Conocer a qué organización política pertenecen los principales actores del conflicto electoral, en especial los candidatos en contienda, permitiría estar informados de la línea política e ideológica de los actores electorales. Esta información puede obtenerse a través del INFOGOB del Jurado Nacional de Elecciones - JNE (http://www.infogob.com.pe).

- ***Antecedentes electorales de la localidad***.- Es necesario indagar sobre las tendencias electorales en la localidad en cuestión, sob re todo en los procesos electorales má s recientes. Conocer los resultados electorales, las organizaciones políticas que han participado, los candidatos –vencedores y vencidos-, etc.; nos permitiría tener un punto de vista más amplio sobre el conflicto electoral en evaluación. Esta información puede conseguirse en el INFOGOB del JNE, así como en el portal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE: http://www.onpe.gob.pe/

- ***Estabilidad en el cargo de las autoridades locales***.- Conocer los antecedentes de vacancias y revocatorias –aprobadas o no- contra autoridades es importante, más aún cuando los actores del conflicto cumplieron algún papel en tales procesos. Esta información puede obtenerse a través del INFOGOB del JNE:

  http://www.infogob.com.pe/Localidad/localidad.aspx?IdLocalidad=80&IdUbigeo=000000&IdTab=0

  http://www.infogob.com.pe/Politico/politico.aspx

- ***Evolución del padrón de electores***.- A través del INFOGOB del JNE es posible identificar la tendencia de crecimiento del Padrón de cualquier localidad distrital o provincial del país y advertir si existe en realidad algún crecimiento abrupto o extraño de electores.

4. ¿CÓMO SE PROCEDE ANTE LAS QUEJAS QUE A SU VEZ CONSTITUYEN CONFLICTOS?

Los conflictos sociales han exigido un acercamiento distinto al que ordinariamente ha desarrollado la DP para el tratamiento de las quejas y petitorios ciudadanos. Esta particularidad se debe a las características que presentan los conflictos sociales, en los que a la par que se busca cautelar un derecho fundamental la intervención de la Defensoría del Pueblo se orienta a promover mecanismos de diálogo y desalentar las opciones violentas, en el marco de la ley y del funcionamiento regular de las entidades estatales.[8]

5. ¿QUÉ PAUTAS DEBEN SEGUIRSE PARA INTERVENIR ANTE UN CONFLICTO ELECTORAL?

a) El personal deberá mantenerse informado sobre el desarrollo del proceso electoral pero con particular atención en los lugares previamente seleccionados en base a la información proporcionada. Si hubiera un conflicto electoral o indicios de él, en un lugar no seleccionado deberá reportarse el hecho de inmediato al equipo de supervisión electoral para hacer las coordinaciones que correspondan.

b) Los comisionados desplegados deben tomar contacto con el personal de ONPE y del JNE de la zona para estar informados de la marcha del proceso. Del mismo modo con la Policía Nacional para verificar si se cuenta con un plan de intervención en posibles conflictos electorales.

c) Durante la comisión de servicio seguir de cerca la información transmitida por los medios locales y recorrer la localidad a fin de observar directamente si hay ciudadanos y ciudadanas agrupados en algunos lugares, indagando en lo posible, el propósito.

d) Se cuenta con una ficha de registro de información que deberá ser llenada en caso se presenten hechos o indicios relativos a conflictos electorales. Se podrán utilizar hojas de papel adicionales para hacer anotaciones relevantes que no estén dentro de los alcances de las fichas.

e) La comunicación con el equipo de supervisión electoral y en particular con el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad deberá ser inmediata a fin de estar suficientemente informados y coordinar acciones.

f) Si se presentaran algunos hechos que ameriten una intermediación ante las autoridades electorales, servir de canal de comunicación y eventualmente emitir una opinión en caso haya fundamento suficiente para ello.

g) En caso de presentarse hechos de violencia, evaluar la salida en medios con el equipo se supervisión electoral, a fin de hacer invocaciones a la tranquilidad. De la misma manera, tomar contacto con la PNP para recordarles los límites al uso de la fuerza.

[8] Evidentemente la DP interviene en los conflictos sociales en la medida que estos procesos implican la vulneración de derechos fundamentales –tanto en el objeto del conflicto, como en las consecuencias de su escalamiento violento-; y exigen, por tanto, la actuación de alguna instancia del Estado.

h) Los comisionados deberán proceder de acuerdo al Protocolo General de Intervención en Conflictos Sociales.

En ese sentido, si bien la estrategia de intervención debe plantearse para cada caso en particular en coordinación con el equipo de supervisión electoral y la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, hay que tomar en cuenta lo siguiente:

a. Ante conflictos provocados principalmente por la vulneración del Deber de Neutralidad:

Velar por el respeto de este "deber" en un proceso electoral recae en el JNE conforme a su competencia de fiscalizar los procesos electorales. A su vez, la vigilancia de la legalidad en la ejecución presupuestal recae, por mandato constitucional, en la Contraloría General de la República (CGR).[9] De esta forma, tanto el JNE como la CGR resultan instancias constitucionales competentes para vigilar que los recursos del Estado en el marco de un proceso electoral, se utilicen –respectivamente- dentro de los márgenes de imparcialidad y de legalidad exigidos. En ese sentido, el objetivo de la intervención defensorial en conflictos electorales de este tipo, apunta a canalizarlos por una vía necesariamente institucional, con forme a las competencias constitucionales de estas instituciones.[10] Para esto pueden tomarse en cuenta las consideraciones siguientes:

- Previo a la identificación de conflicto alguno, es importante que los Jefes de las OD´s se contacten con las autoridades regionales del JNE y de la CGR,[11] de modo que se coordinen los canales de cooperación necesarios para encauzar las quejas, petitorios y consultas de este tipo que reciba nuestra institución.

- En una fase temprana del conflicto, sería conveniente que la OD tome contacto con los actores que denuncian el uso indebido de recursos públicos y azuzan el conflicto, a fin de orientarlos para que acudan a las instituciones competentes; comprometiéndose a hacer seguimiento de las respectivas denuncias, conforme a nuestras facultades de supervisión de la administración estatal.

- En caso se advierta que, a pesar de la intervención de los organismos competentes, el conflicto puede escalar hacia niveles de violencia, debe evaluarse la necesidad de que el Jefe de la OD se entreviste con la autoridad cuestionada, con la finalidad de explicarle las implicancias sociales que podría traer el desencadenamiento violento del conflicto en caso dicho autoridad o funcionario no corrija su conducta.

[9] Las competencias legales de la Contraloría General de la República están en el artículo 22 de la Ley 27785.

[10] Por esa razón, en principio, en este tipo de conflictos no sería correcto plantear la instalación de espacios de diálogo entre los actores del conflicto. Las excepciones deben ser coordinadas con la APCSG.

[11] En el caso del JNE, serían los JEE's que se creen para el proceso electoral 2014 y, en el caso de la CGR, serían las oficinas descentralizadas que tiene esta institución en algunas capitales departamentales.

- Paralelamente, debe evaluarse la necesidad de acercarnos al JNE y/o a la CGR con la finalidad de exhortarles a que, más allá de las medidas sancionatorias que puedan adoptar -las cuales suelen demorar-, es fundamental implementar acciones que busquen revertir inmediatamente la conducta ilegítima, de modo que se consiga garantizar una campaña electoral en condiciones de igualdad y se evite así el escalamiento violento del conflicto.

- Si a pesar de las acciones del JNE y/o de la CGR, las autoridades cuestionadas persistan en incurrir en conductas indebidas, es posible coordinar con el Ministerio Público la intervención por comisión de delito flagrante, en caso corresponda. En todo su puesto, las medidas que se adopten deben ajustarse a las competencias constitucionales que corresponden a cada institución.

b. Ante conflictos provocados principalmente por electores *golondrinos*:

No obstante la subjetividad que puede existir en estos casos, las denuncias de *golondrinos* deben ser dilucidadas por el JNE, conforme con su rol supervisor de la legalidad del proceso electoral. Teniendo en cuenta ello, pueden considerarse las siguientes pautas de intervención:

- Identificadas las localidades donde existan denuncias de *golondrinos*, se requiere evaluar cada caso con el fin de identificar los elementos *objetivos* que sustenten la idoneidad de este mecanismo para distorsionar la voluntad popular en un proceso electoral: i) Excesivo incremento de electores, proveniente de cambios domiciliarios masivos y ii) Localidades con un bajo número de electores, que haga sustancial los cambios domiciliarios masivos.

- En caso se advierta que no concurren estos elementos, y sin embargo persistan las denuncias de *golondrinos*, debe promoverse los espacios que ayuden a esclarecer las razones que mantienen esta apariencia.

- En la medida de lo posible, deben hacerse las sugerencias necesarias al JEE con la finalidad que no se produzcan retiros arbitrarios de electores; no sólo porque se trataría de una restricción arbitraria del derecho fundamental a elegir, sino también porque las consecuencias de estas medidas se perciben el día mismo de las elecciones, cuando los electores afectados adviertan -muchas veces luego de viajar desde lugares alejados- que están impedidos de sufragar. En caso se detecte o se reciban quejas en ese sentido, el personal de las OD´s deberán atender esos casos conforme a un procedimiento ordinario de queja.

- Las denuncias de golondrinos que no son debidamente atendidas, pueden desembocar en acciones violentas el día mismo de las elecciones, con el afán de impedir el derecho de sufragio de los electores tildados como *golondrinos*. En

cualquier caso debe procurarse evitar acciones violentas, más aún el día mismo del proceso. La ONPE y el JNE deben garantizar el derecho de sufragio de los electores y velar por que la Policía Nacional (PNP) y/o la Fuerzas Armadas (FF.AA), dentro de su marco de actuación constitucional, cumplan con garantizar la seguridad del proceso electoral. En ese sentido, los Jefes y comisionados de las OD´s deben hacer las exhortaciones públicas que sean necesarias para el mantenimiento del orden y la tranquilidad que exige el proceso. Por otro lado, en caso se pretenda impedir el derecho de sufragio a electores que mantienen su registro en el Padrón de Electores, debe hacerse los recordatorios correspondientes sobre las garantías del proceso a las autoridades electorales.[12]

c. Ante conflictos provocados principalmente por cuestionamientos a la gestión electoral:

Conforme con el marco constitucional, corresponde al JNE supervisar la legalidad del proceso electoral. En ese marco, los cuestionamientos a la gestión electoral o conducta de los actores estatales (ONPE, RENIEC, PNP, FF.AA, etc.), deberían ser atendidos, en principio, por la propia institución cuestionada y posteriormente por los JEE´s. La eventual intervención de la DP debe ponderarse en función a los criterios de actuación defensorial de indefensión, discrecionalidad y subsidiariedad. En caso corresponda la intervención de la DP, puede tomarse en cuenta las pautas siguientes:

- Todo caso debe ser adecuadamente analizado por la OD en coordinación con las instancias de la DP que resulten competentes (Adjuntía de Asuntos Constitucionales, Programa de Descentralización, etc.), con el fin de tener la mayor claridad posible sobre la responsabilidad institucional de la entidad -más aún cuando se cuestiona un supuesto de omisión de funciones- y la conveniencia de nuestra intervención.

- En caso se advierten cuestionamientos razonables sobre la imparcialidad o independencia de algún organismo público, es fundamental identificar al funcionario responsable de dicho cuestionamiento, así como a su superior jerárquico, con el fin de implementar las disposiciones de nuestra Ley Orgánica aplicables en estos casos.[13]

[12] Ley N° 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Artículo 345°.- *"Prohibición de impedir, coactar o perturbar el sufragio.* Ninguna persona puede impedir, coactar o perturbar el ejercicio personal del sufragio. Toda persona capacitada para ejercer el sufragio que se encuentra bajo dependencia de otra debe ser amparada en su libre derecho de votar. Las autoridades y particulares que tengan bajo su dependencia a personas capacitadas para votar, deben permitirles el libre y personal ejercicio del sufragio".

[13] Ley N° 26520. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo

"Artículo 22°.- Cuando la queja admitida a trámite atañe a la conducta personal al servicio de la administración estatal en relación con la función que desempeñan, el Defensor del Pueblo dará cuenta de la queja al funcionario o servidor quejado, con copias dirigidas a su inmediato superior jerárquico y al jefe del órgano de la administración estatal correspondiente. En este caso el funcionario o servidor quejado deberá responder por escrito acompañando los documentos que estime oportunos, en el plazo que se haya fijado, que en ningún caso será inferior a seis (6) días calendario, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, cuando a juicio del Defensor del Pueblo las circunstancias así lo justifiquen."

- Preventivamente, es importante sostener una entrevista con la autoridad o funcionario cuestionado. Debe tenerse en cuenta que en un contexto de conflictividad social generado alrededor de la conducta de los servidores públicos, además de la legalidad o formalidad de los actos cuestionados, importan mucho los aspectos más subjetivos de su conducta (actitudes, gestos, etc.), inclusive en contextos ajenos al ejercicio funcional, en tanto contribuyen a formar la percepción ciudadana sobre ese funcionario y sobre la institución que representa.

- Cuando a pesar de la intervención formal y de las acciones preventivas realizadas, se aprecie que el conflicto escala hacia niveles de violencia, es fundamental coordinar con el equipo de supervisión electoral y en particular con la APCSG para que se realicen las gestiones correspondientes ante las instancias centrales de los organismos electorales. Por una estrategia de relación interinstitucional con el JNE, en ningún caso la OD´s deben dirigirse directamente a las instancias centrales del JNE.

- En esos contextos, debe evaluarse la conveniencia de remitir formalmente a las instancias superiores las recomendaciones que permitan superar la inconducta funcional identificada, de conformidad con el artículo 24° de nuestra Ley Orgánica. Del mismo modo, deberán realizarse las advertencias y alertas necesarias a todas las instituciones que tengan competencia frente a las consecuencias que puedan generar la inconducta en cuestión en el proceso electoral (JNE, PNP, Ministerio Público, CGR, ONPE, FF.AA., etc.).

Siempre es posible que, a pesar de las medidas preventivas que se adopten, se utilicen medios violentos -regularmente a través de intentos de destrucción de actas electorales-, cuando los resultados electorales son sumamente ajustados o tienden a favorecer a determinado candidato, principalmente en casos de reelección.

En esos supuestos, el personal de la OD presente debe coordinar con los funcionarios responsables de la ODPE y con la fuerza pública encargada de la seguridad del proceso, con la finalidad de que se cautele debidamente las actas electorales que deben ingresar al proceso de cómputo.[14] Del mismo modo, deberán verificar la presencia del Fiscal de turno, a fin de que esta autoridad tome cuenta de los hechos y disponga las medidas que correspondan.[15]

"Artículo 24°.- Cuando de la investigación practicada resultare que se ha producido una indebida conducta funcional, el Defensor del Pueblo se dirigirá al superior jerárquico o al órgano de la administración pública al que pertenece quien es objeto de la queja, para hacerle saber dicho resultado y sus recomendaciones al respecto. Copia del oficio será remitido directamente al afectado o al organismo".

[14] Estas actas pueden distinguirse por estar guardadas en sobres plásticos de color plomo, conforme las disposiciones internas que emite la ONPE a sus oficinas descentralizadas.

[15] No obstante, en esas circunstancias es altamente probable que se produzcan detenciones por delito flagrante por parte de la Policía Nacional.

Es muy importante que el personal desplegado evalúe en todo momento su propia seguridad en caso de un conflicto violento a fin de definir los alcances de su intervención.

Lima, setiembre de 2014.