



Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral
Subgerencia de Planeamiento Electoral

Área de Investigación Electoral

**Participación electoral de los miembros
de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
en los comicios
del 9 de abril de 2006**

Serie: Documento de trabajo N.º 12

Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006

Lima, ONPE, 2006, 100 p.

PERÚ – PROCESOS ELECTORALES / PARTICIPACIÓN ELECTORAL
/ FUERZAS ARMADAS / POLICÍA NACIONAL

© Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE
Jr. Washington 1894 – Lima 11, Perú
Central telefónica: 417 06 30
Correo electrónico: <webmaster@onpe.gob.pe>.
URL: < www.onpe.gob.pe>.

Edición: GPDE – SGPE - Área de Investigación Electoral
Corrección de estilo: Odín Del Pozo Omiste
Diagramación: Javier Sicchar Rondinelli
Impresión: Termil S.R.L.
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú : 2006-10672
ISBN: 9972-695-11-5

Serie: Documento de Trabajo N.º 12
Primera edición
Lima, noviembre de 2006

Esta investigación ha sido ejecutada en el marco del Plan Operativo Electoral EEGG 2006 por la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral - Subgerencia de Planeamiento Electoral - Área de Investigación Electoral. A cargo de la investigación estuvieron Ana María Tamayo Flores y José Robles Montoya.
La presente publicación es de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Índice

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo 1	
LOS CAMINOS RECORRIDOS PARA RECONOCER EL DERECHO AL VOTO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL	9
1.1 Antecedentes	9
1.2 Modelo constitucional sobre participación electoral de militares y policías	12
1.3 El derecho al voto de militares y policías en el proceso de reforma constitucional integral: 2001-2002	14
1.4 La Ley N.º 28480 en el proceso de reforma constitucional parcial: 2004 - 2005	15
1.5 Las disposiciones sobre el voto militar-policial en la Ley N.º 28581	20
Capítulo 2	
LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS EFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL	23
2.1 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	23
2.2 El Jurado Nacional de Elecciones	27
2.3 La Oficina Nacional de Procesos Electorales	32
2.4 El Comité de Coordinación Interinstitucional	40
Capítulo 3	
POLÍTICA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DEFENSA RESPECTO AL VOTO DE LOS CIUDADANOS MILITARES	41
3.1 Composición del universo del personal militar: jerarquías y distribución geográfica	42
3.2 Participación militar en el proceso electoral: dualidad de roles	59
3.3 Mecanismos diseñados por el Ministerio de Defensa para facilitar el ejercicio del voto militar	61
3.4 Los militares como electores en la jornada del 9 de abril de 2006	78

Capítulo 4	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	89
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	93
Fuentes utilizadas	93
Bibliografía consultada	94
ANEXOS	97
1.Plantilla de observación para el día de la jornada electoral	97
2.Encuesta a jefes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales	99

Presentación

Para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es particularmente grato presentar en esta ocasión los resultados de la investigación electoral aplicada que lleva por título: *Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006*. Esta publicación se ubica dentro de la serie Documentos de trabajo, pues es en esta línea editorial donde hacemos de conocimiento público las herramientas que buscan contribuir en el trabajo de planificación, organización y ejecución de las funciones propias de ONPE. Desde el título de este documento de trabajo se aprecia con claridad que estamos ante una investigación pionera, tanto por el tema que aborda como porque recoge de manera objetiva y transparente dicha experiencia.

En efecto, se trata de una investigación cualitativa que aborda los hitos más importantes de la experiencia de la participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en su calidad de ciudadanos electores. Al tratarse de una experiencia electoral de un sector poblacional que no pudo ejercer—durante mucho tiempo—ese derecho por limitaciones constitucionales expresas, la ONPE ha asumido su responsabilidad de hacer un seguimiento a este grupo en particular a fin de recopilar información que brinde luces sobre algunas dimensiones institucionales y culturales que intervinieron durante el proceso electoral general de 2006.

Para ello, se contó con el trabajo profesional de dos destacados especialistas en el tema de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, la Mag. Ana María Tamayo Flores y el Cap. (r) José Robles Montoya, ambos profesionales con muchas publicaciones sobre el tema militar en su haber. Durante cinco meses, diseñaron el proyecto y lo desarrollaron incluyendo un importante trabajo de campo de la región centro. Cabe mencionar que esta investigación electoral aplicada fue desarrollada

en el marco del plan operativo electoral correspondiente a las Elecciones Generales para elegir Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República así como también a los representantes peruanos ante el Parlamento Andino, como parte de las actividades del Área de Investigación Electoral, dependencia de la Subgerencia de Planeamiento Electoral, Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral.

La hipótesis central de la investigación aborda las dos funciones que concentran los ciudadanos militares y policiales: su finalidad primera de ciudadanos con derecho al voto y su papel tradicional de ofrecer seguridad durante el proceso electoral. En esa línea, el documento que el lector tiene entre sus manos evalúa la manera cómo se ha desarrollado el cumplimiento de ambas funciones, llegando a conclusiones muy reveladoras y sugerentes para próximos procesos electorales.

Como toda investigación de carácter aplicado, este trabajo contiene un conjunto de recomendaciones cuyo propósito es mejorar la participación de los efectivos militares y policiales en su calidad de ciudadanos.

La ONPE ofrece a todos los miembros de la sociedad este documento de trabajo, con el empeño de contribuir a la consolidación democrática de nuestro país. En dicho sentido, el público interesado podrá encontrar aquí un aporte de primer nivel.

Lima, agosto de 2006

INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia republicana del Perú, luego del proceso de profesionalización de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, éstos participaron en las elecciones generales del 9 de abril de 2006, gracias a una reforma constitucional parcial que les reconoció el derecho al sufragio activo.

El significado histórico, político y simbólico de este hecho merece que se examine con detenimiento la experiencia. Sólo así se conocerán las dimensiones institucionales y culturales que facilitaron o dificultaron dicha participación; ello en el ánimo de instar a la formulación en el corto y mediano plazo de alternativas políticas y técnicas, las mismas que posibiliten una participación electoral plena de los efectivos militares y policiales.

Así, la experiencia del proceso electoral del 9 de abril de 2006 constituye un punto de partida neurálgico para afianzar el vínculo entre derecho electoral y fortalecimiento democrático, debido a la adición de este nuevo universo de votantes al cuerpo electoral.

La investigación parte de la siguiente premisa: los militares y policías son aquellos funcionarios que, a partir del año 2006, tienen dos roles en los procesos electorales. Uno referido al derecho político de cualquier ciudadano a emitir un voto y sufragar; y el otro supeditado a sus deberes como empleados estatales, con funciones particulares de prestación de seguridad en el proceso electoral.

Esta dualidad de roles exige el desarrollo de una serie de mecanismos institucionales e interinstitucionales que permitan a los militares y policías el ejercicio del derecho al sufragio. En ese sentido, la hipótesis yace en torno a la tensión existente entre el ejercicio del derecho político al voto y el cumplimiento del deber de brindar seguridad en los comicios. Esta idea permite evaluar diferentes ámbitos en los cuales deben ejecutarse acciones tendientes a facilitar y promover la participación electoral de los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los futuros procesos electorales.

Para ello, el estudio se divide en cuatro secciones. La primera se inicia con el examen de los principales antecedentes que el Poder Ejecutivo planteó desde el comienzo de la transición democrática a fines del año 2000, con la finalidad de impulsar el derecho al voto de los efectivos militares y policiales; prosigue con una revisión del modelo constitucional vigente sobre participación electoral de los miembros de las fuerzas de seguridad; continúa con el recuento y análisis del debate parlamentario que dio lugar a la aprobación de la Ley N.º 28480, y concluye con una revisión de la Ley N.º 28581 que estableció las normas que rigieron las elecciones generales de 2006, dentro de las cuales se legisló sobre la ejecución del voto de militares y policías.

La segunda sección presenta un recuento y análisis de las políticas y medidas que adoptaron los órganos del sistema electoral para viabilizar el derecho al voto, sobre la base de información pertinente y adecuada a la realidad de los deberes de prestación de seguridad del personal militar. Ello comprende un examen de las iniciativas normativas, institucionales y organizacionales que cada órgano del sistema electoral adoptó y los alcances de las mismas.

La tercera parte comprende el desarrollo de las políticas y mecanismos implementados desde el Ministerio de Defensa, como sector estatal directamente comprometido, en la mira de facilitar el ejercicio del voto de sus integrantes, a la vez que prevé el cumplimiento de sus deberes respecto a la seguridad de los comicios. Con tal fin, se hace un análisis de las medidas normativas y organizacionales adoptadas por el sector, con énfasis en las coordinaciones efectuadas entre el Ministerio de Defensa y los organismos del sistema electoral. A continuación, se presenta un perfil del votante militar y los alcances del trabajo de campo realizado en los departamentos de Lima, Ayacucho y San Martín en la jornada electoral del 9 de abril de 2006 y en la ciudad de Lima el 4 de junio del mismo año; ello evidencia algunas características de la participación electoral del personal militar en los locales de votación observados.

La cuarta parte expone las conclusiones y recomendaciones en los diferentes ámbitos antes señalados.

Capítulo 1

Los caminos recorridos para reconocer el derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional

En el marco de las consideraciones políticas que inspiraron la transición democrática el año 2001, una que destacó en particular fue la necesidad de reconfigurar el tipo de vinculación existente entre el poder político, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y la sociedad sobre la base de la experiencia de la década de los noventa. Para ello, tanto el gobierno provisional del presidente Valentín Paniagua Corazao, como el gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique adoptaron la decisión de impulsar el reconocimiento del derecho al voto de los efectivos militares y policiales, como una de las reformas constitucionales pendientes y, en esa medida, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país. Es bajo esta mirada que se presentan a continuación las principales iniciativas planteadas por los gobiernos antes aludidos para facilitar dicho proceso.

1.1 Antecedentes

1.1.1 Informe final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional

Instalado el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua Corazao, el Ministerio de Justicia creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, con la finalidad de plantear los lineamientos para una reforma de la Carta y, en esa medida, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país.¹

¹ Dicha comisión fue instalada por medio del Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS del 25 de mayo de 2001.

Bajo dicho marco, en el capítulo sobre derechos fundamentales se incluyó el reconocimiento del derecho al voto por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar su neutralidad durante los procesos electorales. Según la Comisión,

[...] con ello se trata de fortalecer las relaciones entre civiles y militares, fomentar la democratización en el país permitiendo que un amplio sector de personas se comprometa con el sistema democrático y garantizar el derecho de participación política de todos los peruanos sin exclusión. Ello no implica que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad puedan participar en partidos políticos, hacer proselitismo político, ni ser elegidos.

En ese mismo orden de ideas, dentro del capítulo sobre defensa nacional y orden interno, la Comisión reiteró:

[...] los militares deben tener derecho a voto en las elecciones políticas, pero deben estar prohibidos de realizar actividades de proselitismo o de participar en los partidos políticos. También se ha considerado que no pueden ser elegidos si no se retiran del servicio activo con una anticipación de un año a la fecha de la elección en la cual postulan. Debe concluirse con esa dicotomía persistente por muchas décadas y que dejó de lado la consideración que de los militares se hizo en la Constitución de 1823, donde se les definía como «ciudadanos con el uniforme de la patria», de suerte de revitalizar la idea fundacional del militar como ciudadano.

1.1.2 El Acuerdo Nacional y el voto de militares y policías

En el gobierno del presidente Alejandro Toledo se creó un espacio político de concertación denominado «Acuerdo Nacional». Éste reunió a delegados de los partidos políticos con representación en el Congreso, organizaciones de la sociedad civil con perfil nacional y al gobierno para establecer políticas de Estado sobre temas de interés nacional.

El Acuerdo Nacional estuvo conformado por un foro central de gobernabilidad, instancia principal de la mesa de diálogo, y otros foros que abordaron

los temas de: a) Equidad y Justicia Social, b) Competitividad, c) Institucionalidad y Ética Pública.

A partir de su suscripción en Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002, el foro de gobernabilidad pasó a denominarse foro del Acuerdo Nacional, el cual agrupó cuatro grandes objetivos: a) Democracia y Estado de Derecho, b) Equidad y Justicia Social, c) Competitividad del país, d) Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Producto de estos foros, se cuenta hoy con un conjunto de políticas de Estado entre las que destaca, para los fines del presente estudio, la vigésimo quinta denominada *Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia*. Este texto incluye —entre otros asuntos— el acuerdo de otorgar a los efectivos de las Fuerzas Armadas el derecho al voto:

Nos comprometemos a optimizar el servicio que prestan las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos. Con este objetivo el Estado: (a) afirmará la institucionalidad, profesionalidad y neutralidad de las Fuerzas Armadas; (b) garantizará el control democrático de las Fuerzas Armadas; (c) reafirmará su carácter no deliberante a través de una adecuada relación civil-militar; (d) promoverá unas Fuerzas Armadas modernas, flexibles, eficientes, eficaces y de accionar conjunto regidas por valores éticos y morales propios de la democracia; (e) promoverá su participación en la defensa regional, la seguridad hemisférica y en las misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas; (f) proveerá los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el Estado; (g) garantizará la aplicación de los mecanismos previstos en el ordenamiento legal que establecen la transparencia y control en la adquisición y venta de bienes y servicios; y (h) otorgará a los miembros de las Fuerzas Armadas el derecho al sufragio.

Como se aprecia en los instrumentos antes referidos, la propuesta del reconocimiento del derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y

Policía Nacional fue materia de consenso en la clase política y la sociedad civil desde el inicio de la transición democrática.

1.2 Modelo constitucional sobre participación electoral de militares y policías

Hasta antes de la Ley N.º 28480, que faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho al voto y la participación ciudadana, el modelo constitucional vigente les restringía el derecho al sufragio activo y pasivo.

Tales restricciones se han construido y sostenido desde diversas canteras, tanto del debate político como de la doctrina jurídico-militar, para justificar un estatuto restrictivo de los derechos de participación electoral de los uniformados.

Como sostiene el constitucionalista español Lorenzo Cotino, «[...] el medio tradicional con el que históricamente se ha pretendido lograr el apartidismo o asindicalismo militar ha sido una severa limitación de las libertades públicas—libertad de expresión, información, reunión— y de los derechos de participación política de los miembros de las fuerzas armadas» (2002: 373).

Sin embargo, en el ámbito del derecho comparado se registra una tendencia consistente y generalizada hacia la expansión y garantía de los derechos fundamentales de dichos ciudadanos. En ese sentido, la Ley N.º 28480, salda un déficit estructural en el modelo de participación electoral de los militares y policías en el sistema democrático.

Para el especialista Dieter Nohlen, la participación electoral dentro del sistema democrático es fundamental respecto a consideraciones de tipo sociológico, político y de vinculación social. Nohlen sostiene que la participación electoral es la más democrática e igualitaria, incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la intervención de los miembros de la

sociedad en forma equitativa; constituye, asimismo, el canal central de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos; finalmente, la participación electoral —dice Nohlen— produce un tipo de vinculación a través de la cual toda la sociedad se enlaza, o está afectada de forma vinculante, por el resultado (2004a: 140).

La Ley N.º 28480 atenúa el conjunto de exclusiones y/o limitaciones específicas de la titularidad de derechos fundamentales para los efectivos militares y policiales. Tal es el caso de los derechos de petición colectiva ante la autoridad competente, sindicación y huelga, libertad de expresión, etc.²

Una de las finalidades legítimas de estas limitaciones proviene de la neutralidad requerida para lograr una efectiva supremacía civil; ello al margen de las exigencias propias de la eficacia de los ejércitos, que justifican en su medida tales restricciones. Así, la neutralidad en nuestro modelo constitucional tiene su razón de ser, como garantía de subordinación militar, salvaguarda de que las Fuerzas Armadas, bajo las órdenes del gobierno, sirvan objetivamente a los fines constitucionales para los que los ejércitos pueden ser empleados. Se trata de impedir que la institución militar, depositaria de la fuerza del Estado, pueda emplear la autoridad o el prestigio asociado a su poder coactivo en la contienda política.

² Constitución Política del Perú, 1993, artículo 2.º, inciso 20: «Toda persona tiene derecho: a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición».

Constitución Política del Perú, 1993, artículo 42.º: «Derechos de los servidores públicos. Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional».

Sin embargo, una cosa es la neutralidad de la institución militar en tanto colectivo, y otra muy distinta es el derecho político individual de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho a sufragio activo en tanto su condición de ciudadanos. «Mediante la neutralidad se trata de impedir que la institución militar, depositaria de la fuerza del Estado, pueda emplear la autoridad o el prestigio asociado a su poder coactivo en la lucha política» (Cotino 2002: 386). Ello no puede mellar de modo alguno el derecho a la participación electoral de nuestros conciudadanos uniformados.

1.3 El derecho al voto de militares y policías en el proceso de reforma constitucional integral: 2001-2002

En cumplimiento de la Ley N.º 27600,³ la Comisión de Constitución del Congreso de la República elaboró el proyecto de ley de reforma integral de la Constitución Política del Estado. En el mencionado proyecto se señala que una de las principales innovaciones de la reforma constitucional es la de otorgar el derecho al voto a los efectivos militares y policiales, con lo cual se afianzará la democracia participativa, reafirmando así el principio de la igualdad de derechos que establece la Constitución. La fórmula legal del artículo 46.º del citado proyecto estipulaba:

Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Tienen derecho al voto en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano este derecho. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana. No pueden postular a cargos de elección popular ni participar en actividades partidarias mientras hayan pasado a la situación de retiro. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana directa.

³ Ley N.º 27600, «Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional». Todas las leyes citadas en este estudio pueden consultarse vía electrónica en el Archivo Digital de la Legislación en el Perú, del Congreso de la República, en la siguiente dirección: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/default.asp>>.

Como es conocido, este proceso de reforma constitucional se truncó por falta de voluntad política en la primera legislatura del año 2002. Transcurrieron dos años para que el Congreso retomara, en la primera legislatura de 2004, el debate parlamentario sobre el reconocimiento del derecho al voto de los efectivos militares y policías en el marco del proceso de la reforma constitucional parcial.

1.4 La Ley N.º 28480 en el proceso de reforma constitucional parcial: 2004-2005

La «Ley de reforma de los artículos 31.º y 34.º de la Constitución Política» (N.º 28480), faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a ejercer su derecho al voto y la participación ciudadana. Ésta constituye, así, una modificación parcial de la Carta de 1993, al amparo del artículo 206.º de la Constitución Política del Perú.⁴

La norma fue aprobada con un amplio consenso en el Parlamento. Con un dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento, el 11 de noviembre de 2004 se aprobó en primera votación con 99 votos a favor, dos en contra y cuatro abstenciones. En segunda votación, efectuada el 10 de marzo de 2005, se ratificó por 86 votos a favor, uno en contra y ocho abstenciones.

El único congresista que se opuso a la modificación constitucional fue el parlamentario Heriberto Benítez, a título personal, deslindando de esta manera su posición de la de su bancada. Benítez argumentó que, antes del reconocimiento del derecho al sufragio activo, era necesario llevar a cabo una labor de democratización al interior de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; asimismo, llamó la atención sobre el cambio producido al interior de la célula parlamentaria aprista, que siempre sustentó la tesis de que los militares no deberían tener derecho al voto.

⁴ Ley N.º 28480, artículo 34.º: «Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley».

1.4.1 *Temas en debate*

El debate parlamentario, sostenido los días 14 de octubre y 11 de noviembre de 2004, registra tres temas materia de discrepancia: a) La aplicación inmediata de la ley o la aplicación progresiva de la misma; b) el reconocimiento del derecho al sufragio activo o el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo; y c) el compatibilizar el nuevo derecho reconocido a los efectivos militares y policiales con los deberes de seguridad asignados a dicho personal en los procesos electorales.

a) Vigencia inmediata frente a vigencia diferida

El principal tema en debate giró en torno a la entrada en vigencia del dispositivo legal. Frente a la corriente parlamentaria mayoritaria que abogó por una aplicación inmediata de la norma, aplicable por tanto a los comicios del 9 de abril de 2006, una corriente minoritaria encabezada por el congresista Natale Amprimo Plá, a esa fecha segundo vicepresidente de la mesa directiva, abogó por una aplicación progresiva del ejercicio de este derecho. Amprimo Plá argumentó que «[...] dada la situación histórica de fragilidad institucional en el país, los cambios en materia constitucional tenían que ser muy bien ponderados, dejando de lado cualquier tipo de proyección electoral, lo cual no sería un acto responsable». Sustentó que la norma fuera de aplicación a partir de las elecciones municipales y regionales de 2006. Como es obvio, esto implicaba que recién en el proceso electoral del año 2011, los efectivos militares y policiales ejercitarían su derecho fundamental a elegir una plancha presidencial y los representantes al Congreso.

Frente a dicha posición, congresistas de diversas bancadas rechazaron el argumento esgrimido. Luis Iberico Núñez, presidente de la Comisión de Defensa y Orden interno, argumentó que «[...] el reconocimiento de un derecho político de esta naturaleza no admitía plazos ni que se administre con cuentagotas».⁵ A esta posición se sumaron en el debate con particular énfasis los congresistas Henry Pease García de Perú Posible y Luis González Posada del Partido Aprista.

⁵ Congreso de la República. *Diario de Debates*. Primera Legislatura Ordinaria de 2004, sesión del 14 de octubre de 2004, p. 29.

b) Compatibilización del derecho al voto y el cumplimiento de los deberes de seguridad

Se presentaron diversas inquietudes con relación a la articulación del nuevo derecho al sufragio activo, así como al cumplimiento de los deberes tradicionales de seguridad y resguardo que se asignan a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en todos los comicios.

El congresista Robles López, del Partido Aprista, aludió a la necesidad de modificar el artículo 186.º de la Constitución, que regula las facultades de la ONPE para dictar las disposiciones necesarias para garantizar la seguridad y orden durante la jornada electoral, disposiciones de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Si «[...] la reforma está referida al voto de los militares y policías, tendría que modificarse dicho artículo, puesto que se está concediendo el privilegio de velar por el cuidado de las ánforas y de su traslado, lo cual va a ser contraproducente».⁶

Luis Iberico Núñez, presidente de la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia, subrayó que el ejercicio del derecho al voto no podía supeditarse a la labor de controlar el orden durante los procesos electorales. Argumentó en aquella ocasión que

[...] ellos mismos —en referencia a la Policía y a las Fuerzas Armadas— ya verán cómo se organizan para poder votar y participar en el control de las actividades que se realicen en los días de elecciones [...]. Por tratar de reducir a los policías y militares a la condición de guachimanes del proceso electoral no vamos a impedirles votar, porque el derecho al voto está por encima de las funciones que deben cumplir [...]. Los problemas técnicos ya se solucionarán, pero ahora se trata de reconocer un derecho que no admite plazos ni que se actúe con cuentagotas.⁷

⁶ Ibid., p. 25.

⁷ Ibid., p. 27.

El congresista Henry Pease, de Perú Posible, sostuvo que era necesario abordar las dificultades de carácter operativo que se generarían. «Respecto a los eventuales problemas operativos que puedan surgir, considero que éstos se pueden subsanar no sólo en la ley, sino consultando a los órganos electorales sobre su propia experiencia [...]. Estoy seguro de que si les formulamos una pregunta al respecto, van a decirnos que durante los comicios no se emplea ni el 20% del total del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional».

Luis González Posada sostuvo que el derecho al voto de militares y policías es un elemento sustancial del sistema democrático en el mundo, una medida para afirmar espacios democráticos a través de la participación de los estamentos militares y policiales en un proceso electoral:

Frente a problemas de cambio de domicilio por razones del servicio, esto podría solucionarse con mesas de transeúntes. En ese caso, el problema sería real, dado que muchos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no van a poder ejercer su derecho al voto en el lugar que les correspondiera debido a sus funciones. Sin embargo este problema ya ha sido resuelto en otras oportunidades [...]. El órgano electoral tiene que ajustar presupuestal y técnicamente sus procedimientos a efectos de viabilizar la aplicación de esta norma a partir de 2006. Es evidente que son necesarios algunos ajustes para hacer posible el voto de militares y policías que se está planteando.

En aquella ocasión, las diferentes fuerzas políticas visualizaron el tema de la participación electoral de los efectivos militares y policiales como un problema de orden técnico que los órganos electorales tenían que resolver; sin embargo, lo que estaba en juego era un asunto de política legislativa, que afirmara con claridad la preeminencia de un derecho político fundamental, como es el derecho al voto, por encima de deberes de prestación de seguridad en los comicios electorales bajo la fórmula del artículo 186.º de la Constitución. Esto no se entendió en ese momento, ni tampoco se atendió en el ínterin, pues no se dictó ninguna ley de desarrollo constitucional sobre la materia.

Cabe resaltar que la única propuesta legal que previó mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los efectivos militares y policías, considerando esta «dualidad de situaciones», corresponde a la autoría de la congresista Mercedes Cabanillas, cuyo Proyecto de Ley N.º 00022 fue presentado el 27 de julio de 2001.⁸ La congresista Cabanillas fue más allá al sostener durante el debate en el pleno que: «[...] resultaría contradictorio y hasta imposible que los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional cumplan simultáneamente con la función de mantener el orden y velar por el desarrollo de las elecciones teniendo la facultad de votar en las mismas. Por ello es preciso cambiar también la redacción del artículo 186.º de la Constitución que establece esta función».⁹

Sin embargo, el proyecto de ley aludido fue desestimado; así, se dejó de lado la posibilidad de recoger aquellas alternativas destinadas a prever mecanismos orientados a garantizar el ejercicio del sufragio activo de los efectivos militares y policiales.

c) Sufragio activo frente a sufragio activo y pasivo

Un tercer tema que no registró mayor debate parlamentario, pero que fue significativo, se planteó respecto a la posibilidad de reconocer a los efectivos militares y policiales el sufragio pasivo, es decir, el derecho a ser electos.

El derecho de sufragio activo, siguiendo a Aragón Reyes, se puede definir como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos, cada cual con capacidad para participar en una elección o, más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren (1998: 106).

A su vez, «[...] se podría definir el derecho de sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en la elección para cargos

⁸ Según el texto de dicho proyecto «[...] para ejercer el derecho al sufragio, deberán inscribirse en el padrón electoral seis meses antes del respectivo proceso electoral. Este agregado se hace por el reconocimiento a la naturaleza de la actividad castrense, porque militares y policías están permanentemente rotando de puestos, cargos y de responsabilidades en diversas jurisdicciones del país. Entonces, hay que ver de forma realista, cómo se preserva el hecho de que un militar o policía pueda estar debidamente registrado con toda anticipación en su respectivo padrón electoral, es decir, en la jurisdicción donde va a ejercer su derecho al sufragio».

⁹ Congreso de la República. *Diario de Debates*. Primera Legislatura Ordinaria de 2004, sesión del 14 de octubre de 2004, p. 29.

públicos» (Aragón Reyes 1998: 111). «Las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la necesidad de garantizar tanto la libertad del elector (resguardándolo de toda coacción, directa o indirecta) como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección, persiguen entonces la neutralidad del poder público en el proceso electoral» (Aragón Reyes 1998: 117).

En aquella ocasión, el debate se restringió al intercambio protagonizado por el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Aurelio Pastor, quien defendió el sufragio activo para el personal militar y policial en actividad, aclarando que no se consideró otorgar el derecho al sufragio pasivo, derecho a postular a cargos de elección popular ni a participar como ciudadanos en organizaciones políticas, en atención al principio de neutralidad que deben cumplir los funcionarios y servidores públicos durante los procesos electorales. El congresista Pastor sostuvo que la neutralidad constituye la contrapartida del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, lo cual se encuentra en el artículo 2.º inciso 17 y artículo 31.º de la Constitución. Frente a este argumento, el congresista Walter Alejos sustentó que una fórmula moderna para reconocer el derecho al sufragio pasivo consistía en que el candidato militar o policial obtuviese la licencia respectiva con una antelación de por lo menos tres meses antes de los comicios. Esta propuesta no fue secundada por ningún otro congresista.

Como se aprecia de una lectura íntegra de las sesiones del debate, la posibilidad de reconocer el derecho al sufragio pasivo de los miembros militares y policiales no pasó de constituir una solitaria propuesta del congresista Walter Alejos, en el marco de las condiciones políticas que subyacían a la posibilidad de aprobación del derecho al sufragio activo.

1.5 Las disposiciones sobre el voto militar-policial en la Ley N.º 28581

Casi tres meses después de aprobada la Ley N.º 28480 que reconoció el derecho al voto a los efectivos militares y policiales a fines de marzo de 2005, el Congreso aprobó el 22 de junio del mismo año, la Ley N.º 28581 que estableció las normas para las elecciones generales del año 2006.¹⁰

¹⁰ Esta ley modifica los artículos 53.º, 83.º, 204.º, 285.º, 288.º y 291.º de la Ley N.º 26859, «Ley Orgánica de Elecciones».

El Congreso aprovechó el marco de este dispositivo legal que modificó diversos artículos de la Ley Orgánica de Elecciones (N.º 26859), para legislar respecto a dar operatividad al derecho de sufragio reconocido a militares y policías; ello en defecto de una ley de desarrollo constitucional de la Ley N.º 28480, que en su momento se planteó como necesaria por los mismos congresistas que argumentaron con vehemencia el reconocimiento del derecho al voto de militares y policías, pero que nunca lo plantearon como iniciativa legal.¹¹

Por su parte, el propio Poder Ejecutivo nunca reglamentó la Ley N.º 28480 al amparo de la potestad reglamentaria que en nuestro sistema legal le corresponde, facultad contenida en el artículo 118.º, inciso 8º de la Constitución Política.¹²

La Ley N.º 28581 desarrolla tres temas vinculados a dar operatividad al voto de los efectivos militares y policiales. En la primera disposición transitoria se señala el procedimiento de asignación de los grupos de votación a los efectivos militares y policiales para su incorporación al padrón electoral que se usaría en los procesos electorales de 2006 y la asignación de recursos económicos requeridos por el RENIEC para la atención del procedimiento antes referido.¹³ En la segunda, se deroga el artículo 299.º de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que normaba la conservación del quinto ejemplar del acta electoral por las Fuerzas Armadas o Policía Nacional.¹⁴

¹¹ En el debate de la sesión del 14 de octubre de 2004 en el Congreso de la República, el congresista Aurelio Pastor, del Partido Aprista, ponente del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento que otorga el derecho al voto a militares y policías, fue enfático en afirmar que la ley en cuestión necesitaba una norma de desarrollo constitucional que el Pleno tendría que proponer. A esta opinión se sumaron la de varios congresistas de distintas bancadas. Esta ley de desarrollo constitucional nunca se aprobó. Congreso de la República. *Diario de Debates*. Primera Legislatura Ordinaria de 2004.

¹² Artículo 118.º, inciso 8º de la Constitución Política: «Corresponde al Presidente de la República: ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones».

¹³ Ley N.º 28581: «Disposiciones transitorias y derogatorias.

Primera.- Para efecto de lo dispuesto por el artículo 34.º de la Constitución Política del Perú:

1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil asignará por una sola vez, en forma automatizada, los Grupos de Votación que correspondan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en servicio activo, inscritos en el Registro de acuerdo al distrito de su domicilio, de modo tal que en cada Grupo de Votación no se consigne a más de 20 miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

2. El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá los recursos requeridos por el RENIEC, para la asignación de los grupos de votación y emisión del DNI a los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú inscritos en este Registro».

Con relación al procedimiento de asignación de los nuevos electores militares y policiales en los grupos de votación ya existentes, es importante recordar que los propios órganos electorales sugirieron dicha fórmula a la comisión de parlamentarios encargada de formular el dictamen correspondiente, que luego se incluyera en la Ley N.º 26859. En aquel entonces, se dispuso que el criterio de asignación aleatoria de los nuevos electores fuera el lugar de domicilio consignado en el registro al cierre del padrón, descartando la creación de mesas especiales para efectivos militares y policiales.

A la luz de los acápites desarrollados en esta primera sección, se aprecia que existe la necesidad de que el Congreso de la República plantee —en un corto plazo— una ley de desarrollo normativo de los artículos 31.º y 34.º de la Constitución vigente. Ello con el objeto de abordar la articulación de roles que ejercen los efectivos militares y policiales durante los comicios pues, por un lado, tienen el derecho y el deber de ejercer su voto y, al mismo tiempo, son asignados a cumplir tareas de seguridad durante las elecciones. Dicha indefinición legal favorece, como se apreciará en los siguientes capítulos, una participación electoral de los efectivos militares supeditada al cumplimiento del tradicional deber de resguardo electoral asignado a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en nuestro ordenamiento legal.

¹⁴Ley N.º 26859, artículo 299.º: «Acta electoral de la Fuerza Armada o Policía Nacional. El ejemplar del acta electoral destinado a la Fuerza Armada o Policía Nacional se introduce en un sobre específicamente destinado para ese fin. En este mismo sobre se anota el número de mesa y se indica si dicha acta está impugnada o no. El Jurado Electoral Especial puede solicitar este último ejemplar, en caso de no recibir ninguno de los ejemplares que le corresponden».

Capítulo 2

Los organismos electorales y la participación electoral de los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional

Una de las labores más importantes de los organismos electorales consiste en facilitar a los ciudadanos el ejercicio del voto para elegir a sus autoridades políticas. Esta garantía se encuentra claramente consagrada en el artículo 176.º de la Constitución, que establece como su finalidad «[...] asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto, fiel y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa».

En el marco de esta premisa, el presente capítulo tiene por objeto analizar en qué medida los órganos del sistema electoral diseñaron mecanismos y procedimientos para garantizar el ejercicio del sufragio a los efectivos militares y policiales, tomando en consideración el rol de seguridad que se les asigna a los mismos.

2.1 El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), creado mediante Ley N.º 26497, de fecha 12 de julio de 1995, en concordancia con los artículos 177.º y 183.º de la Constitución Política, es un organismo autónomo con personería jurídica de derecho público interno. Conforme a su ley orgánica, es responsable de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, adoptar mecanismos que garanticen la seguridad en la confección de los documentos de identidad e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil, así como asegurar la confiabilidad de la información que resulta de la inscripción.

En período electoral, la participación del RENIEC consiste en proporcionar el padrón electoral inicial al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para que éste lo apruebe y a su vez lo remita a la ONPE, como padrón electoral oficial a utilizar el día de los comicios. El artículo 201.º de la Ley Orgánica de Elecciones (N.º 26859), establece que el RENIEC debe remitir el padrón electoral actualizado al JNE con 90 días de anticipación a la fecha de la votación. El artículo 203.º señala que el padrón electoral contiene, entre otros datos, el número de la mesa de sufragio del titular.

2.1.1 Entrega del DNI a efectivos militares y policiales en actividad

En el mes de octubre de 2003, el RENIEC autorizó la inscripción de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en actividad en el registro único de identificación personal, en garantía del derecho a la identidad que les corresponde como nacionales en virtud a los artículos 26.º y 27.º de la ley orgánica respectiva.¹⁵

El 31 de octubre de 2003, mediante Resolución N.º 514-2003-JEF/RENIEC, se autoriza la emisión del documento nacional de identidad (DNI) a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en actividad, para fines de identificación. A diferencia de la libreta de tres cuerpos, cuya naturaleza era de carácter electoral, la decisión institucional de emitir el DNI para el personal en actividad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en garantía a su derecho a la identidad que les corresponde como nacionales constituyó un paso fundamental en el proceso posterior de reconocimiento del derecho al sufragio.

¹⁵ Ley N.º 26497, Ley Orgánica del RENIEC:

«Artículo 26º.- El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.

Artículo 27º.- El uso del Documento Nacional de Identidad (DNI) es obligatorio para todos los nacionales. Su empleo se encuentra sujeto a las disposiciones de la presente ley, el reglamento de las inscripciones y demás normas complementarias».

Si bien es cierto que, a la fecha de publicación de dicha resolución, existía el impedimento constitucional del derecho al sufragio para los efectivos militares y policiales, la medida política adoptada entonces constituyó una de las bases para que se diera luz verde al dictamen respectivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

Al amparo de la resolución antes citada, el RENIEC comenzó a otorgar en forma gratuita el DNI a militares y policías en servicio activo, con la restricción de información sobre el grupo de votación correspondiente. Para ello se incluyó, en el texto único de procedimientos administrativos del RENIEC, la forma de inscripción de dichos miembros. Asimismo, se establecieron los requisitos para la obtención del DNI y se estipuló que su expedición fuera gratuita, al igual que en el caso de los nacionales civiles que se inscriben por primera vez.

Posteriormente, el RENIEC continuó promoviendo la entrega del DNI a través de campañas denominadas «atenciones especiales», que consistían en la organización de jornadas dedicadas exclusivamente a la toma de datos personales de los miembros subalternos y de las tropas de los institutos militares, en determinados cuarteles en todo el ámbito nacional. Además, se brindó atención los días sábados de 9 de la mañana a 9 de la noche, para registrar al personal militar; se organizaron también campañas para captura de datos, en coordinación con las direcciones de personal de los institutos armados. Como parte de estas atenciones especiales se realizaron campañas dentro de los mismos cuarteles, facilitando la inscripción de los efectivos militares.¹⁶

En el año 2005, mediante Ley N.º 28581, que estableció las normas que regirían las elecciones generales de 2006, se dispuso que el RENIEC asignara por una sola vez, en forma automatizada, los grupos de votación correspondientes a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en servicio activo,

¹⁶ Comunicación personal del gerente de actividades electorales del RENIEC, Luis Seghelmeble Riera, marzo de 2006.

inscritos en el registro de acuerdo con el distrito de su domicilio, de modo tal que en cada grupo de votación no se consigne a más de veinte (20) miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional inscritos en dicho registro.¹⁷

Para tal efecto, se estableció la transferencia de los recursos necesarios por el Ministerio de Economía y Finanzas al RENIEC, para la asignación de los grupos de votación y emisión del DNI a los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú inscritos en este registro.

En el marco del dispositivo legal ya mencionado, el RENIEC continuó emitiendo durante el transcurso del año 2005 nuevos DNI a nombre del personal militar y policial inscrito en el registro. Estos documentos fueron entregados a las oficinas de personal de los institutos armados y de la policía, para su respectiva distribución.

2.1.2 Devolución del DNI al RENIEC

En el mes de marzo de 2006, el RENIEC publicó un comunicado oficial, en medios de prensa escrita, dirigido al personal militar y policial en situación de retiro. Se les comunicaba, así, que las instituciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional habían devuelto 2.705 DNI al RENIEC, correspondientes a igual número de personal militar y policial que ya no prestaba servicio activo a la fecha de la recepción de los nuevos DNI con mesa de votación, los mismos que no pudieron ser entregados; entonces, a través del anuncio, el RENIEC llamaba a que los titulares de los mismos se acercasen a recoger sus documentos personales.¹⁸ Luego de dicho primer comunicado público, no se registró otro aviso posterior.

¹⁷ Ley N.º 28581, «Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales del año 2006». Primera disposición transitoria y derogatoria.

¹⁸ Comunicado de la Gerencia de Imagen Institucional del RENIEC al personal militar y policial en retiro, publicado en el diario *La República*, el día sábado 25 de marzo de 2006.

2.1.3 Cierre del padrón electoral: la situación del personal asignado a puestos fuera del lugar de su domicilio

Con la novedad de la incorporación de los efectivos militares y policiales en situación de actividad en el padrón electoral a utilizarse en el proceso electoral del 9 de abril de 2006, mediante Resolución Jefatural N.º 1194-2005-JEF/RENIEC publicada el 10 de diciembre de 2005 en el diario oficial *El Peruano*, se dispuso el cierre de dicho padrón, el mismo que fue depurado por un lapso de treinta días calendario y luego remitido al JNE para su aprobación.

De esta manera, el manejo del padrón electoral se cierra siempre en forma definitiva en una fecha determinada, de acuerdo con la normatividad existente. Al respecto cabe señalar que ese diseño institucional no tomó en consideración la situación del personal militar que iría a ser cambiado de colocación y alejado de su lugar de domicilio habitual con posterioridad a la fecha de cierre del padrón; ello, en la práctica, determina que dicho universo de potenciales electores no pueda ejercer su derecho al voto.

Esta situación tendría que ser materia de atención y revisión por los órganos competentes, para ver de qué manera cabría incluir a este personal que, por razones del servicio, es asignado a puestos en provincias o en lugares lejanos a su domicilio.

Asimismo, dentro del conjunto de acciones implementadas para garantizar el derecho a la identidad personal, el RENIEC adoptó también una serie de medidas orientadas a facilitar la inscripción de los efectivos militares y policiales en el registro único de identidad, incluso antes del reconocimiento constitucional del derecho al voto, lo que facilitó el proceso político para el reconocimiento del sufragio activo de ese sector por parte del Congreso de la República.

2.2 El Jurado Nacional de Elecciones

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es el órgano encargado de garantizar la voluntad popular mediante la fiscalización de la organización y ejecución de los

procesos electorales en los ámbitos nacional, regional y local. De acuerdo con su Ley Orgánica N.º 26486 de 2 de junio de 1995, este organismo dicta resoluciones de carácter general para reglamentar y normar las disposiciones electorales. Goza de iniciativa legislativa en materia electoral. Fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio, de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, garantizando así el respeto a la voluntad ciudadana, lo que en su momento le permite certificar los resultados electorales y otorgar las credenciales correspondientes al Presidente de la República, congresistas y autoridades regionales y locales.

2.2.1 Reglamento sobre el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú

Mediante Resolución N.º 317-2005-JNE, publicada el sábado 29 de octubre de 2005 en el diario oficial *El Peruano*, el Jurado emitió una serie de disposiciones para regular el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Dicha resolución señala entre sus considerandos que, en virtud de las competencias para velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia electoral, resulta necesario dictar disposiciones con relación al ejercicio del voto de los efectivos militares y policiales, teniendo en cuenta las características especiales del servicio que prestan los mismos en el mantenimiento del orden y la seguridad en los comicios.

En el artículo primero de la referida norma se señala que los miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional ejercerán el derecho al sufragio de acuerdo con el grupo de votación asignado por el RENIEC, el mismo que figura en el DNI. Ello recoge el contenido de la primera disposición transitoria de la Ley N.º 28581, que estableció el procedimiento de asignación de los grupos de votación a los efectivos militares y policiales para su incorporación en el padrón electoral para los comicios del año 2006; y, asimismo, exime a los nuevos electores militares y policiales de la posibilidad de ser designados miembros de mesa, sin mencionar en forma explícita la fundamentación de dicha medida.

En el artículo segundo el JNE estipula, bajo la inadecuada categoría de «prohibiciones», un conjunto de medidas que restringen los derechos a la participación

política y electoral de los ciudadanos militares y policías en actividad.¹⁹ En primer lugar, se les prohíbe el derecho al sufragio pasivo, es decir el derecho a presentar candidaturas en los procesos electorales; en segundo lugar, se establece la restricción a constituirse como personeros de organizaciones políticas; en tercer lugar, a realizar actividad proselitista o partidaria dentro de unidades acuarteladas y demás dependencias de la institución a la que pertenecen; en cuarto lugar, a hacer propaganda electoral en favor o en contra de un candidato, organización política u opción; y en quinto lugar, a participar, vistiendo uniforme, en manifestaciones y otros actos de carácter político.

En el artículo tercero se establece que los efectivos militares y policiales podrán acudir a votar vistiendo uniforme, que no podrán portar armas al momento de ingresar a la mesa de sufragio a emitir su voto y que los presidentes de mesa deberán dar las facilidades del caso a fin de que estos ciudadanos puedan emitir su voto.

Para el personal militar y policial que se encontrare prestando servicio el día de la elección, el artículo cuarto de la resolución aludida indica que la ONPE tiene que habilitar, en cada local de votación, un ambiente cerrado para la custodia del armamento al momento del sufragio de estos electores.

El artículo quinto establece que los jefes de unidades o dependencias de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional deberán dar las facilidades necesarias, a todos los efectivos bajo su mando, para que ejerzan su derecho de sufragio. Esta obligación de los altos mandos constituye, así, un punto clave en el conjunto de las disposiciones dictadas.

¹⁹ Hubiera sido más adecuado utilizar la categoría de ‘impedimentos’ en lugar de ‘prohibiciones’, atendiendo sobre todo a la naturaleza del dispositivo legal en mención, que en sentido estricto no puede ostentar la naturaleza de un reglamento, pues sólo el Poder Ejecutivo goza de la facultad de reglamentar las leyes, acorde con la Constitución.

El artículo sexto establece y regula el procedimiento para la dispensa por omisión al sufragio en los casos en que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no hayan podido votar por razones del servicio. Para ello señala que los representantes de cada instituto deberán remitir al JNE, con posterioridad a los comicios y en medios magnéticos, la lista conteniendo los nombres completos y número de DNI de los omisos al sufragio, para la expedición de la resolución correspondiente. En nuestra lectura, la opción de la dispensa se presenta en forma amplia y discrecional en manos de los propios institutos armados, cuando debe ser el Ministerio de Defensa, en su calidad de órgano especializado del Poder Ejecutivo, el encargado de coordinar, en la persona del Ministro, con los demás ministerios y organismos de la administración pública las acciones que correspondan.²⁰

A través del procedimiento establecido en este artículo, cuyo objetivo atiende a eximir de la obligación del pago de la multa a aquellos efectivos militares y policiales que no hubiesen podido sufragar por haber sido asignados a labores de seguridad durante los comicios, se desincentiva desde un inicio el diseño y coordinación de una política ministerial que articule el ejercicio del derecho al voto de los efectivos militares y policiales en actividad, con la responsabilidad sectorial de prestar seguridad el día de la jornada electoral, dando prioridad al ejercicio de un derecho fundamental, como es el voto.

2.2.2 Aprobación del padrón electoral

En el marco del procedimiento establecido por la legislación electoral, mediante Resolución N.º 019-2006-JNE del 19 de enero de 2006, el Jurado aprobó el uso del padrón electoral elaborado por el RENIEC para las elecciones generales del 9 de abril de ese año. Asimismo, se envió a la ONPE los medios técnicos remitidos por el RENIEC conteniendo el padrón electoral actualizado y aprobado de los electores hábiles para dicha elección general, cuya novedad era la inclusión de los ciudadanos militares y policías debidamente inscritos al 10 de diciembre de 2005.

²⁰ Ley N.º 27860, «Ley del Ministerio de Defensa», artículo 6.º, publicada el 12 de noviembre de 2002.

2.2.3 Capacitación para electores militares y policiales

El JNE, a través de la Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones, elaboró y ejecutó un plan de educación cívica electoral para el ejercicio del voto militar y policial; para ello emitió una serie de divulgación y orientación ciudadana dirigida a esos sectores. Dicho programa estuvo destinado, según información recogida de los medios informativos del propio JNE, «[...] a concientizar al contingente militar y policial sobre la importancia del voto, así como resaltar los valores cívicos ciudadanos y de esta manera mejorar la organización para que más de 147 mil efectivos sufraguen en estas elecciones».

2.2.4 Política de dispensa

El trámite de dispensa de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional se encuentra normado en el texto único de procedimientos administrativos regulado por Resolución N.º 016-2006-JNE de fecha 7 de febrero de 2006. Este trámite se realiza mediante solicitud dirigida al secretario general del JNE por el representante de la institución a la cual pertenece el efectivo militar o policía, adjuntando la relación del personal omiso. El trámite es gratuito, a diferencia del costo que implica para el ciudadano de a pie que debe abonar la cantidad de diecisiete nuevos soles por concepto de derecho de trámite, además de los otros gastos que tiene que realizar, según las causales en que se encuentre, todas ellas completamente atendibles. Al respecto, llama la atención la política desigual aplicada para obtener la dispensa respectiva.

De la revisión del conjunto de medidas adoptadas por el JNE se puede concluir que, atendiendo al vacío normativo sobre la regulación del derecho al voto de los militares y policías, dicha entidad optó por emitir un conjunto de disposiciones para tal efecto cuando, en sentido estricto, el Poder Ejecutivo es la instancia responsable de reglamentar las leyes de acuerdo con la legislación nacional. Del conjunto de dispositivos dictados por dicho órgano electoral, destacan dos disposiciones. La primera, que estableció que los mandos militares y policiales

debían otorgar las facilidades del caso a sus subordinados a fin de que éstos puedan ejercer su derecho al voto. La segunda, la fórmula de la dispensa para los omisos por razones del servicio.

Esta fórmula tal vez haya generado condiciones poco favorables para que el Ministerio de Defensa y los propios institutos armados puedan planificar el operativo de seguridad requerido, tomando en consideración la necesidad de garantizar que el mayor número posible de efectivos militares ejerza su derecho al voto. Una política menos discrecional sobre la dispensa probablemente hubiera incentivado a sofisticar las medidas de asignación de turnos en el servicio y, además, hubiera promovido otras fórmulas orientadas a liberar de custodia aquellas áreas geográficas que no requiriesen mayores dispositivos de seguridad.

2.3 La Oficina Nacional de Procesos Electorales

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), de acuerdo con su Ley Orgánica N.º 26487 de 2 de junio de 1995, es la autoridad máxima en la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales, de referendos u otras consultas populares. Su función esencial es planificar y organizar comicios, velando porque las decisiones tomadas por la ciudadanía sean la fiel y libre expresión de la voluntad popular. La ONPE es un organismo constitucional autónomo que goza de atribuciones en materia técnica, administrativa, económica y financiera.

2.3.1 Consultas a la ONPE desde el Congreso

En el marco del debate parlamentario de la Ley N.º 28480, que reforma los artículos 31.º y 34.º de la Carta, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opinión a la ONPE en octubre de 2004 respecto a la implementación e impacto administrativo y presupuestario de la participación electoral de militares y policías, a partir de las elecciones municipales y regionales del año 2006.

La ONPE atendió, en dicha oportunidad, la consulta planteada y dio conformidad al dictamen del proyecto de ley respectivo. Sin embargo, en su momento señaló que :

[...] respecto a la posibilidad de implementar el voto del personal militar y policial a partir de las elecciones municipales y regionales de 2006, era necesario tener en consideración que las Fuerzas Armadas y Policiales son las responsables de la seguridad durante los procesos electorales, y que ello comprende prestar seguridad al traslado del material electoral, custodiar los locales de los organismos electorales y los locales de votación, así como la jornada electoral en general. Para este efecto los institutos armados y la Policía Nacional ordenan la inamovilidad de un sector importante de sus efectivos durante el día de las elecciones y destacan a los otros para el cuidado de los locales de votación y centros de cómputo. Es decir, gran parte de ellos no se encontrarían físicamente en la circunscripción donde deberían ejercer su derecho a elegir. [...] A efectos de evitar que un alto porcentaje de militares y policías no puedan en los hechos ejercer su derecho a elegir por estar desempeñando funciones relativas a la seguridad de las elecciones es necesaria la adopción de las previsiones pertinentes a fin de evitar problemas como los referidos.²¹

Resulta significativo corroborar que la ONPE, en dicha etapa, formuló en principio una lectura previsoras de las dificultades operativas que implicaría el ejercicio efectivo del derecho al voto para el universo de efectivos militares y policiales que, por razones del servicio, se encontraran prestando sus labores de seguridad en circunscripciones fuera del lugar de su domicilio. No resulta claro en qué medida dicha lectura previsoras fuera luego atendida en el ínterin por las instancias correspondientes, dentro del marco de preparación de las elecciones generales que se avecinaban.

2.3.2 Plan General de Elecciones para los comicios generales de 2006

Con vistas a los comicios generales, la ONPE presentó tres novedades temáticas en su Plan General de Elecciones 2006. Ello debido a que: a) fueron las primeras elecciones en que se contempló la elección a representantes al Parlamento Andino; b) se incluyó en el cuerpo electoral a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; y, c) se planeó la implementación oficial de la votación electrónica.

²¹ Informe N.º 068-2004-CMSC-GAJ/ONPE, de fecha 13 de octubre de 2004.

Con relación a la inclusión de los militares y policías en el cuerpo electoral, el plan antes citado desarrolla un acápite especial destinado a la capacitación a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, a través de la Gerencia de Formación y Capacitación Electoral, en coordinación con la Secretaría General, quienes tuvieron a su cargo la formulación del programa de capacitación respectivo. Dicho plan dispuso como meta que el material informativo llegara al 100% de militares y policías. Para ello contempló tres estrategias de trabajo. La primera, la elaboración de cartillas de instrucción sobre las funciones de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en el local de votación. La segunda, la preparación de cartillas de instrucción dirigidas a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que sufragarían por primera vez. La tercera, la organización de sesiones de capacitación específicas para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.²²

2.3.3 Disposiciones de la ONPE sobre el voto de militares y policías

El 8 de febrero de 2006, se publicaron en el diario oficial *El Peruano* las disposiciones para el voto de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, aprobadas por la ONPE, mediante Resolución Jefatural N.º 036-2006-J/ONPE. Así se reguló el ejercicio del voto de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que deban cumplir servicio el día en que se realizan los procesos electorales o de consulta popular.

Al respecto se emiten cuatro disposiciones dentro del marco de las competencias de este órgano electoral. La primera disposición señala que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sean excluidos del sorteo de miembros de mesa, para lo cual el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Dirección General de la PNP deberán remitir a la ONPE la información actualizada de sus miembros. En segundo lugar, se establece que los coordinadores de los

²² Plan General de Elecciones 2006. ONPE.

centros de votación verificarán que en dichos locales se coloquen afiches o carteles de difusión que orienten a los electores miembros de las Fuerzas Armadas y de la PNP. Asimismo, en caso de ser necesario, habilitarán un ambiente para la custodia temporal de las armas, en coordinación con las mencionadas instituciones. En tercer lugar, se señala que los electores miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tienen derecho al «voto rápido», evitando formar fila de espera para su ingreso al local de votación y al ambiente donde funciona la mesa de votación. Para ello se identificarán únicamente con su documento nacional de identidad ante el presidente de la mesa de votación. No portarán armas ni ningún otro elemento de seguridad al ingresar al ambiente donde funciona la mesa de sufragio. Finalmente, la disposición final regula el marco de coordinación que mantiene la ONPE con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y con la Dirección General de la Policía Nacional a efectos de que estas instituciones dicten las disposiciones y órdenes necesarias para garantizar el libre ejercicio al sufragio de los electores militares y policiales que cumplan servicio el día de las elecciones. En tal sentido, dice la norma, corresponde a los comandos militar y policial: a) establecer los mecanismos que permitan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional relevarse del servicio al cual hayan sido asignados, para que puedan dirigirse al local de votación que les corresponda; y b) determinar a los responsables de la custodia de las armas de fuego asignados a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, a efectos de que al momento de votar estos ciudadanos no porten tales objetos.

Los considerandos de la resolución en cuestión presentan un diagnóstico adecuado de la situación en la que se encuentran los efectivos militares y policiales, quienes a partir de los comicios del 9 de abril de 2006 tienen dos roles en el proceso electoral: uno referido al derecho de cualquier ciudadano de emitir su voto, y el otro supeditado a sus deberes como empleados estatales con funciones de seguridad en los comicios. En ese sentido, se reconoce la tensión existente entre el ejercicio del derecho ciudadano al voto y el cumplimiento del deber de brindar seguridad al proceso electoral:

[...] Que conforme a las consideraciones expresadas en los párrafos anteriores, es necesario garantizar que no resulte incompatible el derecho al sufragio activo reconocido por la Constitución Política a los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, con el rol que la propia Constitución asigna a estas instituciones en el desempeño de las actividades que durante el sufragio deben adoptarse para el resguardo, seguridad y el restablecimiento del orden interno.

El reconocimiento de esta situación por la ONPE constituye —en nuestra lectura— un adecuado punto de partida, que exige el desarrollo e implementación de un conjunto de mecanismos institucionales e interinstitucionales que permita a los militares y policías el ejercicio del derecho al sufragio, teniendo en consideración el rol de seguridad que prestan.

Sin embargo, un análisis pormenorizado de las implicancias políticas y legales de las disposiciones dictadas por este órgano electoral resulta indispensable para contrastar en qué medida el fenómeno de la dualidad de derechos y deberes en que se encuentra el personal militar y policial asignado al servicio durante el día en que se realizan los procesos electorales, se atiende en las disposiciones contenidas en la resolución jefatural correspondiente.

El artículo 1.º define el objeto de la norma, es decir, el ámbito de aplicación de la misma; allí se acota el universo a los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se encuentren cumpliendo servicio el día en el que se realizan procesos electorales o de consulta popular.

Esta delimitación resulta pertinente a los efectos de señalar un tratamiento diferenciado sólo para aquellos efectivos militares y policiales en razón del servicio asignado; entonces, se deja de lado a todo el personal militar que, por no cumplir labores de seguridad en la jornada electoral, tiene el deber ineludible de ejercer su derecho al voto en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos. Con ello se demuestra una adecuada política de trato igualitario entre los nuevos electores militares y policiales y el resto de integrantes del cuerpo electoral.

El artículo 2.º del dispositivo legal contempla la exclusión en el sorteo de miembros de mesa a los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Al respecto, se aprecia en esta disposición la decisión de separar del universo del cuerpo electoral al personal militar y policial, aludiendo a la incompatibilidad entre el cargo de miembro de mesa y el cumplimiento de funciones de seguridad. Esta decisión parecería encontrar su premisa en la consideración de que todo el personal militar y policial del país se encontrare a disposición de ser asignado a las labores de seguridad antes mencionadas. ¿Ello responde a una apreciación objetiva de las necesidades de seguridad que requiere la ONPE para garantizar el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios? ¿O más bien esta disposición es resultado de la apreciación de necesidades de seguridad concebida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que la ONPE asume de plano? Desde una posición principista que opte por garantizar el ejercicio del derecho al voto de todos los ciudadanos, los efectivos militares y policiales tendrían que ingresar en pie de igualdad al sorteo de miembros de mesa, para luego excluir del mismo a aquellos que estuviesen asignados a labores de seguridad.

Respecto a la disposición sobre acondicionamiento de locales, cabe señalar que resulta adecuada la medida de colocar afiches o carteles de difusión en todos los centros de votación, con el objeto de orientar no sólo a los electores miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, como lo señala la norma, sino sobre todo de difundir el ejercicio del voto de militares y policías entre los demás ciudadanos. Con relación a la habilitación del ambiente para la custodia temporal de las armas de aquellos efectivos militares que se encontraren prestando servicio el día de la jornada electoral, resulta apropiada dicha medida, principalmente en atención a razones simbólicas, en tanto que en el imaginario colectivo sobre lo que significa la jornada electoral conviene apuntalar la dimensión cívica de ésta, desinstalando paulatinamente los elementos o símbolos que fortalecen la imagen del día de las elecciones como un operativo militar-policial, en el cual los ciudadanos de a pie acuden a votar debidamente resguardados por las Fuerzas del orden.

El dispositivo cuarto, que contiene las disposiciones para el ejercicio del acto del sufragio, presenta tres aspectos: el voto rápido, la identificación del elector exclusivamente con el DNI y la prohibición del ingreso de armas al ambiente donde

funciona la mesa de sufragio. Las tres medidas antes mencionadas encuentran su razón de ser atendiendo a las consideraciones particulares del personal militar y policial que se encontrare en labores de servicio el día de la jornada electoral.²³

Finalmente, el dispositivo 5.º de la norma examinada plantea la responsabilidad de los comandos militar y policial para establecer los mecanismos que permitan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional relevarse del servicio al cual hayan sido asignados, para que puedan dirigirse al local de votación que les corresponda; se hace lo mismo para con los responsables de la custodia de las armas de fuego y otros elementos de seguridad asignados a los efectivos militares y policiales. Aquí se encuentra, en nuestra opinión, la principal disposición de la resolución jefatural bajo análisis. Ésta se orienta en una clave que garantiza, desde una perspectiva normativa, el ejercicio efectivo del derecho al voto de los ciudadanos militares y policiales. Es precisamente sobre la base de esta disposición que el propio órgano electoral tiene una labor de seguimiento sobre la medida dispuesta, la misma que tendría que ser reforzada con la labor de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre el grado de facilitación de relevos y turnos planificados por los institutos armados.

2.3.4 Disposiciones para garantizar el orden, la seguridad y la libertad personal en la segunda elección presidencial de las elecciones generales 2006

Con fecha 13 de mayo de 2006 se publicó la Resolución N.º 010-2006-SG/ONPE que establece las disposiciones para garantizar el orden, la seguridad y la libertad personal en la segunda elección presidencial de las elecciones generales 2006. Este dispositivo legal remarca en sus considerandos que, conforme al artículo 186.º de la Constitución Política, el órgano competente para dictar las instrucciones

²³ En el marco de la Resolución Jefatural N.º 080-2006-J/ONPE que aprueba las disposiciones sobre el «voto rápido», se señala en el artículo cuarto: «Los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el ejercicio de sus actividades y debidamente uniformados e identificados tienen derecho al voto rápido sin necesidad de realizar trámite previo».

y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios es la ONPE, y que obligatoriamente las Fuerzas Armadas y Policía Nacional ejecutan las disposiciones emitidas por este órgano electoral.

Se resalta así el rol que compete a la ONPE como órgano que define la política de seguridad requerida para los fines correspondientes, y a las Fuerzas militares y policiales como los instrumentos profesionales, con los que cuenta el Estado para prestar el servicio de seguridad requerido por la autoridad competente. El poder constitucional, en este caso, está expresado en la ONPE como órgano competente para definir las disposiciones que garanticen el orden, seguridad y libertad personal de los electores. Para ello, queda claro que se deberá contar con el asesoramiento correspondiente de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para el diseño de los dispositivos de seguridad interna.

Este dispositivo legal contiene dos articulados que destacan en el conjunto de la norma. El artículo cuarto estipula: «Medidas de seguridad en zonas declaradas en emergencia. Las Fuerzas Armadas y Policía Nacional deberán brindar un tratamiento especial a las zonas declaradas en emergencia, de modo que existan mayores medidas de seguridad que garanticen el ejercicio del derecho al voto de los electores de tales zonas».

El artículo noveno señala: «Las Fuerzas Armadas y Policía Nacional dispondrán coordinadamente las medidas necesarias para la seguridad de los locales de votación, así como aquellas de orden interno, para el día de la Segunda Elección Presidencial de las Elecciones Generales 2006». Esta formulación pareciera debilitar el papel de la ONPE como ente responsable del diseño de seguridad interna a efecto de los comicios, pues se afirma que son las Fuerzas de seguridad las que disponen las medidas necesarias para la seguridad de los locales de votación, así como aquellas de orden interno.

2.4 El Comité de Coordinación Interinstitucional

Con el objeto de contar con una instancia de coordinación electoral al más alto nivel, se conformó un Comité de Coordinación Electoral compuesto por tres representantes titulares y tres suplentes de cada organismo del sistema electoral peruano. El Comité se reunió con una periodicidad semanal desde la convocatoria a las elecciones generales por el Ejecutivo, pues tenía el propósito de coordinar los aspectos operativos y los requerimientos de cada organismo para la ejecución del proceso electoral.

En la séptima sesión, correspondiente al miércoles 1 de febrero de 2006, asistieron en calidad de invitados un representante del Ministerio de Defensa y otro del Comando Conjunto; ello con la finalidad de que expongan los diversos aspectos operativos que las Fuerzas Armadas ejecutarían para cumplir con brindar seguridad durante los comicios electorales. Dentro de los temas expuestos se abordó el relativo al presupuesto necesario para dicho fin. Asimismo, se indicó que se había destacado a un oficial a las zonas declaradas en emergencia a fin de coordinar las acciones que se requieran efectuar en esos lugares.

En la sesión del 1 de marzo de 2006 se dio cuenta de posibles coordinaciones realizadas entre el JNE con las Fuerzas del orden respecto a la seguridad del proceso electoral, aspecto que estaría reñido con la normatividad constitucional y legal puesto que el tema de la seguridad del proceso electoral es competencia exclusiva de la ONPE. Es importante tener en claro esta dimensión, en virtud de que las directivas que se emitan hacia el sector Defensa para la planificación respectiva deben tener un solo origen, es decir, una sola «cadena de mando», y ésta, con relación a la organización y prestación de seguridad del proceso, es de competencia de la ONPE.

Como se aprecia, en el marco de este Comité, las coordinaciones realizadas con las Fuerzas Armadas se centraron en la seguridad del proceso electoral y en la difusión del voto informado para los militares, mas no en la búsqueda e implementación de medidas que permitan un efectivo ejercicio del voto por parte de los militares.

Capítulo 3

Política y gestión institucional del sector Defensa respecto al voto de los ciudadanos militares

En la presente sección se examinarán las políticas y medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa con la finalidad de garantizar la participación electoral de los efectivos militares en los comicios del 9 de abril y del 4 de junio pasados.

El Ministerio de Defensa, como órgano especializado del Poder Ejecutivo, es el ente rector de las políticas del Sector; el Ministro, por ley, es el responsable político. La normativa específica se encuentra en la Ley N.º 27860, denominada Ley del Ministerio de Defensa, promulgada el 12 de noviembre de 2002. Para la ejecución de la ley cuenta con dos viceministerios, uno de aspectos administrativos y económicos (VAAE) y otro de asuntos logísticos y de personal (VALP), y con dos direcciones de línea, la dirección general de política y estrategia (DIGEPE) y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) que viene a ser el principal ente asesor del Ministro de Defensa en materia militar.

Para el proceso electoral general de 2006 se observó una división de tareas entre los organismos mencionados, establecidas en función a los dos roles ejecutados por el personal militar: el nuevo rol de ciudadano elector y la tradicional función de prestar seguridad al proceso electoral. En ese sentido, el viceministerio de asuntos logísticos y de personal diseñó y emitió las directivas destinadas a permitir el ejercicio efectivo del derecho al voto por parte de todo el personal, militar y civil, del sector Defensa. Por otro lado, la Dirección General de Política y Estrategia tuvo a su cargo la tarea de difundir el ejercicio del voto por parte del personal militar, para lo cual diseñó el proceso de capacitación y utilizó los medios de comunicación institucionales. Finalmente, la planificación de la participación militar durante el proceso electoral, ejecutada por los institutos armados que según la Ley N.º 27860

representan los órganos ejecutores del Ministerio de Defensa, estuvo a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Para la presente sección se han desarrollado cuatro aspectos de importancia: a) la composición del universo de efectivos militares; b) la participación militar durante el proceso electoral en función a la dualidad de roles —como ciudadano elector y como funcionario encargado de brindar seguridad; c) el análisis de los mecanismos utilizados por el Ministerio de Defensa para facilitar el ejercicio del voto al personal militar; y d) el militar como ciudadano elector durante los comicios del 9 de abril y del 4 de junio de 2006.

3.1 Composición del universo del personal militar: jerarquías y distribución geográfica

En primer lugar, es necesario estudiar la composición del universo del personal militar con la finalidad de conocer a este ciudadano y a la par establecer su perfil de elector como participante de los comicios de abril de 2006. En ese sentido, se presenta un análisis señalando los niveles jerárquicos en las instituciones militares, así como la distribución geográfica del personal militar en todo el territorio nacional, finalizando con el establecimiento de un perfil para este elector.

3.1.1 Niveles jerárquicos

Los ciudadanos militares hombres y mujeres que ejercieron su voto por primera vez el 9 de abril pasado se dividen, jerárquicamente por igual en los tres institutos armados, en tres niveles: oficiales, personal auxiliar y servicio militar.

Respecto al nivel de oficiales, éstos se subdividen en tres categorías; así se tiene: oficiales subalternos, oficiales superiores y oficiales generales. Se considera oficiales subalternos a aquellos que ostentan el grado militar desde alférez a capitán o grados equivalentes; oficiales superiores desde el grado de mayor a coronel o

grados equivalentes y oficiales generales a los generales y almirantes de los institutos armados, tal como se señala en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Grados militares en las Fuerzas Armadas / Nivel de Oficiales

<i>Oficiales</i>	<i>Ejército Peruano</i>	<i>Marina de Guerra</i>	<i>Fuerza Aérea</i>
Subalternos	Alférez	Alférez de Fragata	Alférez
	Teniente	Teniente Segundo	Teniente
	Capitán	Teniente Primero	Capitán
Superiores	Mayor	Capitán de Corbeta	Mayor
	Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Comandante
	Coronel	Capitán de Navío	
Generales	General de Brigada	Contraalmirante	Coronel
	General de División	Vicealmirante	Mayor General Teniente General

Fuente: Ley N.º 28359, «Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas», aprobada el 11 de octubre de 2004. Elaboración propia.

La procedencia de los oficiales tiene como origen dos vertientes: aquellos que provienen de las escuelas de formación de oficiales y los que provienen de las universidades del país.

Las escuelas de formación de oficiales de los tres institutos armados tienen como finalidad formar a los futuros oficiales, militar, moral, intelectual y físicamente, para desempeñarse con profesionalismo en las unidades y dependencias de las Fuerzas Armadas. Las escuelas de formación militar en el Perú son: Escuela Militar de Chorrillos para el Ejército Peruano; Escuela Naval para la Marina de Guerra; y Escuela de Oficiales para el caso de la Fuerza Aérea. Estos centros de formación tienen, por ley, nivel universitario. Tradicionalmente, el período de formación era de cuatro años, sin embargo, desde fines de la década pasada este período pasó a ser de cinco años.

Las diferentes universidades del país son también centros de formación para futuros oficiales de los institutos armados, en función a las especialidades requeridas por cada uno de ellos. Los oficiales provenientes de las universidades ingresan a estas escuelas con el carácter de «oficiales asimilados» y luego de un período mínimo de dos años se les otorga la efectividad en el grado, tan igual como los oficiales provenientes de las escuelas de formación militar.²⁴

En cuanto a su educación, los oficiales tienen a lo largo de su profesión una serie de cursos de perfeccionamiento y/o profesionalización que les permiten ir ascendiendo en la escala jerárquica²⁵ de cada Instituto. Parte de estos requisitos de promoción a grados superiores se basa en estudios de maestría y doctorados realizados²⁶ en centros de enseñanza superior del país o del extranjero, según sea la jerarquía alcanzada.

Por su parte, el nivel correspondiente al personal auxiliar se subdivide en personal de técnicos y personal de suboficiales de los institutos armados. En el siguiente cuadro se indican las jerarquías del personal auxiliar de cada Instituto en orden ascendente:

²⁴ Ley N.º 28359, «Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas», artículo octavo.

²⁵ A esta escala jerárquica se le denomina ‘grados militares’.

²⁶ Estos requisitos están plasmados en las diferentes leyes de ascensos que cada instituto militar posee. Sin embargo, es necesario recalcar la importancia de contar con una ley de ascensos común al sector, la misma que deberá normar los requisitos y parámetros generales comunes a los tres institutos armados para promocionar a sus cuadros.

Cuadro 2
Grados militares en las Fuerzas Armadas / Nivel de personal auxiliar

	<i>Ejército Peruano</i>	<i>Marina de Guerra</i>	<i>Fuerza Aérea</i>
Suboficiales	Suboficial de tercera Suboficial de segunda Suboficial de primera	Oficial de mar tercero Oficial de mar segundo Oficial de mar primero	Suboficial de tercera Suboficial de segunda Suboficial de primera
Técnicos	Técnico de tercera Técnico de segunda Técnico de primera Técnico jefe Técnico jefe superior	Técnico de tercera Técnico de segunda Técnico de primera Técnico supervisor segundo Técnico supervisor primero	Técnico de tercera Técnico de segunda Técnico de primera Técnico inspector Técnico supervisor Técnico supervisor mayor

Fuente: <www.mindef.gob.pe>.

Elaboración propia.

El personal auxiliar proviene de las escuelas de formación de cada instituto armado. La formación recibida es de carácter técnico-profesional. El período de formación es de tres años, y a lo largo de su desarrollo profesional los alumnos llevan cursos de capacitación y profesionalización que les permiten, según los requisitos de cada Institución, acceder al grado inmediato superior.

El tercer y último nivel es el correspondiente al personal de tropa que cumple con el servicio militar voluntario. El cuadro siguiente indica los grados militares a los cuales se puede aspirar en este estatus:

Cuadro 3
Grados militares en las Fuerzas Armadas / Nivel de personal de tropa, servicio militar

	<i>Ejército Peruano</i>	<i>Marina de Guerra</i>	<i>Fuerza Aérea</i>
Personal de tropa	Soldado Cabo Sargento	Cabo segundo Cabo primero	Avionero Cabo Sargento segundo Sargento primero

Fuente: <www.mindef.gob.pe>.
Elaboración propia.

El ciudadano que cumple con el servicio militar voluntario se encuentra entre los 18 y los 30 años de edad. Un requisito legal para el ingreso al servicio militar radica en poseer, como mínimo, instrucción primaria completa. Durante la prestación de servicio el personal militar recibe, paralelo a su formación militar, cursos de especialización laboral en los denominados centros de capacitación tecnológica laboral (CECATEL).

Finalmente, hay que mencionar que estos tres niveles jerárquicos de personal militar se encuentran distribuidos²⁷ en todo el territorio nacional en función a los requerimientos de cada instituto armado para el cumplimiento de las misiones y roles encomendados por el poder civil legítimamente constituido.

3.1.2 Distribución geográfica

En este punto se analiza la distribución geográfica del personal militar a lo largo y ancho del territorio nacional. Es decir, el lugar donde se encuentra prestando servicio cada ciudadano militar dentro de la asignación administrativa de cada instituto armado. En ese sentido, cada instituto divide el país en unidades territoriales a las cuales destina a cada uno de sus integrantes que la conforman:

²⁷ En el argot militar se dice que «prestan servicios».

3.1.2.1 Ejército Peruano

El Ejército Peruano divide administrativamente el territorio nacional en cuatro grandes unidades a las que denomina regiones militares: a) Región Militar Norte, cuya sede principal es la ciudad de Piura; b) Región Militar Centro, cuya sede principal es la ciudad de Lima; c) Región Militar Sur, con sede principal en la ciudad de Arequipa; y d) la Región Militar Oriente, con sede en la ciudad de Iquitos. Cada una de estas regiones militares está compuesta por un determinado número de brigadas militares²⁸ y de direcciones del estado mayor donde se encuentran prestando servicios los electores militares, hombres y mujeres, pertenecientes al Ejército del Perú.

Cuadro 4
Jurisdicción de las regiones militares

<i>Regiones militares</i>	<i>Regiones político administrativas</i>
Región Norte	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas y Cajamarca
Región Centro	Áncash, Lima-Callao, Ica, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, San Martín y Ucayali
Región Sur	Arequipa, Moquegua, Tacna, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios
Región Oriente	Loreto

Fuente: <www.ejercito.mil.pe>.
Elaboración propia.

3.1.2.2 Marina de Guerra del Perú

La Marina de Guerra del Perú se divide administrativamente en unidades denominadas zonas navales, las mismas que abarcan todo el territorio nacional. La Primera Zona

²⁸ Organización militar compuesta por la conjunción de unidades militares de distinta especialidad bajo la jefatura de un oficial general.

Naval tiene su sede en Piura; la Segunda Zona Naval, en Lima; la Tercera Zona Naval tiene sede en Arequipa; la Cuarta Zona Naval, en Pucallpa y la Quinta Zona Naval tiene su sede en Iquitos. En cada una de ellas se encuentran distribuidas las diferentes dependencias de la institución, donde prestan servicio los integrantes de la Marina de Guerra peruana.

Cuadro 5
Jurisdicción de las zonas navales

<i>Zonas navales</i>	<i>Regiones político administrativas</i>
Primera zona naval	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, Cajamarca
Segunda zona naval	Áncash, Lima-Callao, Huánuco, Junín
Tercera zona naval	Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno
Cuarta zona naval	Ucayali, Madre de Dios, Cusco, Apurímac y la provincia de Ucayali de la región Huánuco
Quinta zona naval	Loreto

Fuente: <www.marina.mil.pe>. Elaboración propia.

3.1.2.3 Fuerza Aérea del Perú

La Fuerza Aérea también divide administrativamente el territorio nacional en grandes unidades denominadas regiones aéreas. La Primera Región Aérea tiene su sede en Piura; la Segunda Región Aérea, en Lima; la Tercera Región Aérea tiene su sede en Arequipa; la Cuarta Región Aérea, en Pucallpa y la Quinta Región Aérea en la ciudad de Iquitos.

Cuadro 6
Jurisdicción de las regiones aéreas

<i>Regiones aéreas</i>	<i>Regiones político administrativas</i>
Primera región	Tumbes, Piura, Lambayeque, Amazonas, Cajamarca
Segunda región	Áncash, Lima-Callao, Ica, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho
Tercera región	Arequipa, Moquegua, Tacna, Madre de Dios, Cusco, Puno
Cuarta región	Ucayali
Quinta región	Loreto

Fuente: <www.mindef.gob.pe> Elaboración propia.

3.1.3 Perfil del elector militar

Establecido el análisis de la composición por niveles jerárquicos y de la distribución geográfica de la organización administrativa de los institutos armados, se presenta a continuación la configuración de un perfil del elector militar.

3.1.3.1 Definición de elector militar

En primer lugar se debe precisar que, para el presente análisis, se considera como elector a aquel que está habilitado para el ejercicio del derecho individual de voto, es decir, aquellos «[...] que tienen la capacidad para participar en una elección o, más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren [...]» (Nohlen, Picado y Zovatto 1998: 106). La titularidad de este derecho corresponde en consecuencia a todo ciudadano sin discriminación alguna, tal como lo señala en sus artículos 31.º y 34.º la actual Constitución Política del Perú.

Sin embargo, es necesario precisar que el ejercicio de dicha titularidad por los ciudadanos presenta requisitos que deben cumplir todos los electores de un país. Estos requisitos se clasifican en «positivos» y «negativos». Entre los primeros se consideran la ciudadanía, la edad —que en la mayoría de los países de Latinoamérica es a partir de los 18 años— y la inscripción en el registro electoral que garantiza la efectividad del ejercicio al sufragio.

Los requisitos «negativos» son aquellas causas por las cuales un ciudadano está inhabilitado para el ejercicio del voto; entre ellos tenemos: incapacidad civil declarada en forma judicial, edad, condena judicial y, en algunos países, el servicio activo en las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Nohlen, Picado y Zovatto 1998: 107-8).

Aquí se debe señalar que el personal militar se convierte en elector, tan igual que el resto de ciudadanos, al obtener el documento nacional de identidad (DNI) que le confiere ciudadanía plena para cuyo ejercicio «[...] se requiere la inscripción electoral».²⁹

3.1.3.2 Elaboración del perfil del elector militar

Para la elaboración del perfil del elector militar se han establecido como indicadores: a) el número de electores militares por distrito electoral en el ámbito nacional; b) el número de electores militares por instituto armado; c) el número de electores militares según género; d) el número de electores militares por grupo de edad; y e) el número de electores militares asignados a la Región Militar Centro, por ser ésta la de mayor concentración de efectivos de las Fuerzas Armadas.

3.1.3.2.1 Elector militar por distrito electoral

La distribución de los electores militares por distrito electoral permite conocer el grado de concentración de los efectivos militares según el lugar de inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). A partir del análisis del cuadro 7 se observa que el mayor número del electorado militar se ha inscrito en la región Lima-Callao, coincidiendo con la mayor cantidad de electores a escala nacional. Así, tenemos que el Ejército (EP) concentra aproximadamente al 61.39%

²⁹ Constitución Política del Perú, 1993, artículo 30.º.

del total de su personal en Lima y Callao; la Marina de Guerra (MGP) aglutina aproximadamente el 88,82% y la Fuerza Aérea (FAP) agrupa cerca del 70,59%.

Cuadro 7
Distribución de electores militares por distrito electoral

<i>Regiones</i>	<i>Electores</i>	<i>EP</i>	<i>FAP</i>	<i>MGP</i>	<i>Total</i>
TOTAL	16.037.015	19.868	9.992	20.475	50.335
Amazonas	179.331	290	7	3	300
Áncash	611.881	116	17	112	345
Apurímac	195.954	60	2	3	65
Arequipa	770.535	1.210	673	237	2.120
Ayacucho	306.662	146	7	3	156
Cajamarca	721.239	189	18	3	210
Cusco	643.629	491	15	5	511
Huancavelica	203.844	24	1	6	31
Huánuco	354.416	63	10	15	85
Ica	451.197	166	239	176	581
Junín	701.190	606	80	64	750
La Libertad	942.656	491	20	63	574
Lambayeque	676.735	757	511	60	1.328
Lima	5.605.218	11.669	6.780	14.447	32.896
Loreto	416.419	313	252	793	1.358
Madre de Dios	47.742	28	9	22	59
Moquegua	99.962	338	1	46	385
Pasco	135.670	12	5	4	21
Piura	914.912	785	782	293	1.860
Puno	674.865	655	14	70	739
San Martín	357.124	237	145	9	391
Tacna	172.427	321	83	2	406
Tumbes	110.335	327	6	173	506
Callao	541.730	529	274	3.739	3.542
Ucayali	201.342	45	41	127	213

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.

Elaboración propia.

De la misma manera, el cuadro 8 muestra el número de electores militares en los distintos continentes donde se encuentran inscritos ciudadanos peruanos aptos para ejercer el derecho al voto. Así tenemos que el electorado militar peruano se concentra en los países del continente americano, coincidiendo con la concentración del total de electores que ejercen su voto en el extranjero.

Cuadro 8
Distribución de electores militares por distrito electoral en el extranjero

<i>Regiones</i>	<i>Electores</i>	<i>EP</i>	<i>FAP</i>	<i>MGP</i>	<i>Total</i>
TOTAL	457.891	15	3	25	43
América	293.356	12	2	21	35
Asia	23.147	1	0	0	1
África	145	0	0	0	0
Europa	139.790	2	1	4	7
Oceanía	1.453	0	0	0	0

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.

Elaboración propia.

Finalmente, el cuadro 9 registra el total de electores militares que representa el 0,31% del total de electores.

Cuadro 9
Total de electores militares por distrito electoral

<i>Regiones</i>	<i>Electores</i>	<i>EP</i>	<i>FAP</i>	<i>MGP</i>	<i>Total</i>
TOTAL GENERAL	16.494.906	19.883	9.995	20.500	50.421
En el Perú	16.037.015	19.868	9.992	20.475	50.335
En el extranjero	457.891	15	3	25	43

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.

Elaboración propia.

3.1.3.2.2 *Elector militar por instituto armado*

La distribución del elector militar por instituto armado permite conocer el número de militares aptos para el ejercicio del voto en cada Fuerza. Del análisis del cuadro 10 se desprende que el Ejército Peruano cuenta aproximadamente con el 39,47% del total del electorado militar; la Marina de Guerra, con el 40,67% y la Fuerza Aérea posee el 19,86% del electorado militar. Llama la atención que el número de electores correspondiente a la Marina de Guerra sea superior al del Ejército Peruano, en tanto esta segunda institución cuenta con mayor cantidad de efectivos en su composición.

Este dato permitiría afirmar que, al cierre del padrón electoral para el proceso electoral de 2006, realizado el 10 de diciembre de 2005, se encuentran pendientes de inscripción en el RENIEC un número significativo de militares pertenecientes al Ejército Peruano.

Cuadro 10
Distribución de electores militares por instituto armado

	<i>Electores</i>	<i>EP</i>	<i>FAP</i>	<i>MGP</i>
TOTAL GENERAL	16.494.906	19.883	9.995	20.500
En el Perú	16.037.015	19.868	9.992	20.475
En el extranjero	457.891	15	3	25

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.
Elaboración propia.

3.1.3.2.3 *Elector militar por género*

La distribución por género permite mostrar el número de electores militares varones y mujeres. Del cuadro 11 se deduce que del total del electorado militar, aproximadamente el 5,77% es personal femenino. Así, las ciudadanas en cada institución de las Fuerzas Armadas se distribuyen aproximadamente en los siguientes

porcentajes sobre el total de electores militares: 3,82% en el Ejército Peruano; 5,42% en la Marina de Guerra; y 10,33% en la Fuerza Aérea.

Cuadro 11
Distribución de electores militares por género

<i>Instituto</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Part. %</i>
TOTAL	47.472	2.906	50.378	100,00
Ejército Peruano	19.122	761	19.883	39,47
Marina de Guerra del Perú	19.388	1.112	20.500	40,69
Fuerza Aérea del Perú	8.962	1.033	9.995	19,84

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.
Elaboración propia.

3.1.3.2.4 *Elector militar por grupo de edad*

En el cuadro 12 se observa la distribución del electorado militar por grupo de edades en el territorio nacional. Así, tenemos que aproximadamente el 34,55% del electorado militar se encuentra entre los 30 y 40 años de edad; cerca del 30,48% entre 20 y 30 años y el 27,11% entre los 40 y 50 años de edad.

Cuadro 12
Distribución de electores militares por grupo de edad en el territorio nacional

<i>Departamento</i>	<i>18-20/Total</i>	<i>20-30/Total</i>	<i>30-40/Total</i>	<i>40-50/Total</i>	<i>Total</i>
TOTAL	958	15.338	17.386	13.643	50.335
Amazonas	179.331	290	7	3	300

Áncash	6	78	95	59	7	245
Apurímac	2	12	33	14	4	65
Arequipa	52	492	722	689	165	2.120
Ayacucho	1	37	73	40	5	156
Cajamarca	4	76	82	43	5	210
Cusco	3	93	238	139	38	511
Huancavelica	0	15	8	5	3	31
Huánuco	1	45	26	14	2	88
Ica	10	173	241	135	22	581
Junín	20	287	264	150	29	750
La Libertad	4	114	195	229	32	574
Lambayeque	36	301	504	405	82	1.328
Lima	582	10.472	11.130	8.688	2.018	32.890
Loreto	17	444	425	405	67	1.358
Madre de Dios	1	21	19	15	3	59
Moquegua	1	47	149	166	22	385
Pasco	1	11	6	3	0	21
Piura	76	421	690	552	121	1.860
Puno	1	112	311	256	59	739
San Martín	25	183	112	63	8	391
Tacna	24	103	100	148	31	406
Tumbes	5	102	223	147	28	505
Callao	78	1.496	1.553	1.176	238	4.541
Ucayali	8	125	43	32	5	213

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.
Elaboración propia.

3.1.3.2.5 Electores militares en la Región Militar Centro

La distribución de electores militares en la Región Centro permite estudiar el total de electores de este tipo en la zona de mayor peso específico de las Fuerzas Armadas. Es en esa medida que el presente trabajo delimitó como estudio de caso el análisis del elector militar perteneciente a la Región Militar del Centro, planteando para ello los siguientes argumentos:

- Posee mayor peso estratégico en el ámbito nacional.
- Requiere de mayor seguridad por parte de las Fuerzas Armadas.

- Concentra mayor número de efectivos.
- Concentra la mayor parte de los militares inscritos en el RENIEC.
- Contiene zonas declaradas en estado de emergencia.

El trabajo de campo se realizó específicamente en las ciudades de Lima, Huamanga y Tarapoto.

En esa línea, el cuadro 13 muestra los electores militares que se encuentran prestando servicios en la Región Militar del Centro, tomando como criterio la distribución administrativa del Ejército Peruano. De esta manera, se observa que el Ejército cuenta con un 68,51%; la Marina de Guerra tiene un aproximado de 90,7% y la Fuerza Aérea cerca del 75,64% del total de su electorado acantonado en dicha zona.³⁰

Cuadro 13
Distribución de electores militares en la Región Militar Centro

<i>Regiones</i>	<i>Electores</i>	<i>EP</i>	<i>FAP</i>	<i>MGP</i>	<i>Total</i>
TOTAL	9.470.274	13.613	7.599	18.702	39.914
Áncash	611.881	116	17	112	245
Huánuco	354.416	63	10	15	88
Ica	451.197	166	239	176	581
Junín	701.190	606	80	64	750
Lima	5.605.218	11.669	6.780	14.447	32.896
Pasco	135.670	12	5	4	21
San Martín	357.124	237	145	9	391
Callao	541.730	529	274	3.739	4.542
Ucayali	201.342	45	41	127	213
Huancavelica	203.844	24	1	6	31
Ayacucho	306.662	146	7	3	156

Fuente: Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE. Elaboración propia.

De lo analizado en este punto se puede afirmar la importancia de la Región Militar Centro para el dispositivo administrativo y operativo del Ejército Peruano. En dicha región, que cuenta con la mayor cantidad de efectivos militares, se ubican

³⁰ En este análisis no se ha tomado en cuenta los electores de la Marina y Fuerza Aérea acantonados en Ucayali, en virtud de que para estos institutos Ucayali representa una región administrativa independiente.

dos tipos de unidades: aquellas que sirven en zonas declaradas en emergencia (Región San Martín, Ayacucho, Huancavelica) y aquellas que no se encuentran en zonas de emergencia.

3.1.4 Entrega de Documento Nacional de Identidad

Para que los efectivos militares pudiesen ejercer su derecho al voto tuvieron que inscribirse, al igual que el resto de los ciudadanos no uniformados, en el organismo electoral competente a efecto de obtener el DNI; luego, fueron incorporados en el padrón electoral que se cerró el 10 de diciembre de 2005.

Un aspecto a tener en cuenta es el relativo a la información discrepante que manejaron en su momento los diferentes organismos electorales respecto del número de miembros de las Fuerzas Armadas aptos para efectuar el voto. Así, tenemos que con fecha 24 de enero de 2006 el RENIEC, organismo electoral competente, informó que el personal militar que contaba con el DNI excedía los cincuenta mil efectivos, según el detalle del cuadro 14:

Cuadro14
DNI entregado al personal militar al 24 de enero de 2006

<i>Institución armada</i>	<i>Documentos entregados</i>
Marina de Guerra del Perú	20.299
Fuerza Aérea del Perú	9.009
Ejército Peruano	21.459
TOTAL	50.767

Fuente: Información obtenida del RENIEC al 24/01/06.

De la misma manera, en la sesión del 8 de febrero de 2006, la delegación del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el comité de coordinación electoral informó que «[...] existen diferencias notables de número de efectivos entre la información remitida por la ONPE y la que el JNE ha recibido directamente de las Fuerzas Armadas [...]»³¹ y contrastó la información proporcionada por la ONPE con fecha 24 de enero con la proporcionada por el JNE el 1 de febrero, como se detalla el cuadro 15:

Cuadro 15
Información proporcionada por ONPE y JNE
sobre efectivos militares en condición de votar

<i>Instituto</i>	<i>ONPE</i>	<i>Fecha de recepción</i>	<i>JNE</i>	<i>Fecha de recepción</i>
Fuerza Aérea del Perú	9.581	24/01/06	10.054	01/02/06
Marina de Guerra del Perú	26.478	24/01/06	21.008	01/02/06
Ejército Peruano	19.150	24/01/06	No presentó	01/02/06

Fuente: Acta del Comité de Coordinación Electoral del 08/02/06.

Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro presentado, existe diferencia en la información sobre el número de militares en condición de emitir su voto; ello porque, en primer lugar, la información se entregó en fechas distintas a cada organismo electoral y, en segundo lugar, porque cada instituto armado alcanzó su propia información por separado.

Para futuros procesos electorales sería conveniente que tanto la ONPE como el JNE tramiten la información solicitada al RENIEC con un criterio uniforme

³¹ Acta de sesión del Comité de Coordinación Electoral del miércoles 8 de febrero de 2006.

en cuanto a las fechas de solicitud de la información. Asimismo, es necesario que la información sea solicitada y canalizada a través del Ministerio de Defensa con el objetivo de garantizar uniformidad en los datos, siendo éste el responsable directo en el requerimiento de información por parte de los organismos electorales. Finalmente, es conveniente que el RENIEC mantenga coordinaciones al detalle con el sector Defensa para brindar las mayores facilidades al personal militar; y así, de esta forma, mantener actualizado el registro de electores militares con el fin de posibilitar la mayor concurrencia de éstos al sufragio.

3.2 Participación militar en el proceso electoral: dualidad de roles

El proceso electoral general de 2006 representó para el personal militar el cumplimiento de dos roles: el primero de ellos, su nuevo papel como ciudadano elector y, el segundo, como miembro de la institución militar que cumple una tradicional función de seguridad en los comicios.

3.2.1 Rol como ciudadano elector

El ejercicio del derecho al voto por parte de los electores militares es sin duda la mayor responsabilidad que ejercen como ciudadanos. El ejercicio consciente y responsable del voto permite a los efectivos militares un camino de acercamiento e inclusión dentro de la sociedad.

En ese sentido, es responsabilidad del Ministerio de Defensa garantizar el efectivo ejercicio del voto por parte de su personal. Para ello no sólo debe diseñar y emitir las directivas correspondientes, sino que debe efectuar el seguimiento de las unidades ejecutoras, supervisando el cumplimiento de las normas por parte de los institutos armados a fin de adoptar todas las medidas que posibiliten el ejercicio del voto por parte del personal militar.

3.2.2 Rol tradicional de seguridad en el proceso electoral

Por otro lado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional mantienen el tradicional deber de proporcionar seguridad durante cualquier jornada electoral. Así lo estipula el artículo 186.º de la Constitución Política de 1993 según el cual es responsabilidad de la ONPE el «[...] dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios. Estas disposiciones son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional [...]».

En el proceso electoral general de 2006, las Fuerzas Armadas tuvieron por misión específica proporcionar seguridad a los locales de votación, así como custodiar los traslados del material electoral desde el local central de la ONPE hacia las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y, desde éstas, a los centros de sufragio. El cumplimiento de dicha misión fue de responsabilidad operativa del Comando Conjunto, quien emitió planes y directivas para cumplimiento por parte de las instituciones militares. Asimismo, el Ministerio de Defensa dictó medidas con la finalidad de regular el ejercicio responsable del funcionario militar dentro del proceso electoral, indicando al detalle los deberes y las prohibiciones a las que como funcionarios están sujetos.

Un aspecto importante a tener en cuenta para el cumplimiento eficiente de este rol es la coordinación permanente que debe existir entre la ONPE y el sector Defensa, específicamente en la planificación y determinación del número y ubicación de los centros de votación, por un lado, y, por otro, para el desarrollo de la votación en lo que se refiere a la seguridad del proceso en su conjunto. Esta coordinación interinstitucional es importante, puesto que permite a los responsables del sector Defensa y a los mandos militares planificar con antelación los efectivos a disponer y los medios de transporte necesarios para trasladar al personal de custodia a los locales de sufragio.

En el proceso electoral general de 2006 se presentó la dualidad de roles descrita líneas arriba, donde la función de brindar seguridad predominó sobre el ejercicio del voto de los electores militares, en especial en los pertenecientes al Ejército Peruano. Este aspecto debe ser subsanado en los siguientes comicios a través de directivas precisas tanto de los organismos electorales como del mismo Ministerio de Defensa.

3.3 Mecanismos diseñados por el Ministerio de Defensa para facilitar el ejercicio del voto militar

Para el proceso electoral general de 2006, el Ministerio de Defensa diseñó diversos mecanismos con el fin de facilitar el ejercicio efectivo del voto por parte de los ciudadanos militares, así como para regular el cumplimiento del deber de brindar seguridad al proceso electoral. Entre los mecanismos que ahora se analizan están: a) las directivas emitidas por el sector Defensa; b) las actividades realizadas para difundir el voto del ciudadano militar al interior del sector Defensa; c) el proceso de capacitación al personal militar; y, d) las coordinaciones que el Ministerio de Defensa realizó con cada uno de los organismos electorales.

3.3.1 Directivas emitidas por el sector Defensa

Para el proceso electoral analizado, el Ministerio de Defensa estableció dos directivas: la Directiva N.º 021 que norma el comportamiento del personal militar durante los procesos electorales y la Directiva N.º 002 que norma la neutralidad y transparencia del sector durante los procesos electorales de 2006.

3.3.1.1 Directiva N.º 021

Luego de varias reuniones de coordinación con los organismos electorales, el sector Defensa emitió la Directiva N.º 021/VALP/B del 1 en diciembre de 2005, donde se regula el comportamiento del personal militar durante los procesos electorales, instrumento que sirve de base para las directivas emanadas por los distintos niveles jerárquicos en los tres institutos armados.

Esta normativa tiene su base legal en la reforma de la Constitución Política, así como en la Ley Orgánica de Elecciones y sus modificaciones. Su base fáctica reposa en las reuniones de coordinación realizadas entre los organismos electorales y el sector Defensa. En la página 3 de la directiva citada, se propone como aspecto general y central en el personal militar el tener y propiciar actitudes transparentes en el ejercicio del derecho al voto y en su participación ciudadana dentro del proceso electoral, «[...] sin ninguna prerrogativa y respetando todas las disposiciones que sobre el tema emitan los entes competentes». Se dispone, asimismo, que estas actitudes sean generadas e inculcadas durante el dictado de academias a todo el personal militar, academias que serán realizadas en los diversos niveles jerárquicos e incluidas en los documentos de instrucción militar denominados «progresiones».³²

Un aspecto importante a resaltar en esta directiva es que establece disposiciones particulares para los órganos de su sector. Igualmente, encarga al viceministerio de asuntos logísticos y de personal el establecer todas las medidas y normas pertinentes destinadas al ejercicio efectivo del voto militar. Sin embargo, las disposiciones que dicta al Comando Conjunto están dirigidas a dar prioridad al cumplimiento del deber institucional antes que al efectivo ejercicio del voto militar. Así, en la página 3 del instrumento se lee cómo se encomienda al Comando Conjunto, ente operativo que realiza la planificación de la seguridad durante el proceso electoral, que «[...] incluya aspectos relacionados con las actividades propias para la ejecución del voto». Sin embargo, la Directiva no establece la necesidad primaria de garantizar el ejercicio del voto de sus efectivos.

Con este marco normativo los institutos militares, a través de sus respectivos estados mayores, planificaron el proceso como un operativo militar dando prioridad a la seguridad de todo el proceso antes que facilitando el ejercicio del voto de sus miembros.

³² Las «progresiones» de la instrucción son documentos donde se consignan el desarrollo temático de las academias a brindar a los efectivos militares en los diversos cursos y capacitaciones a seguir.

Como anexos a la Directiva N.º 021 se establece el reglamento sobre el ejercicio del voto, así como las actividades que se encuentran prohibidas para el personal militar. Estas normas regulan al detalle el comportamiento del personal militar antes y durante el proceso electoral. Esta regulación al milímetro nos muestra una suerte de obsesión por hacer, como indicara un alto funcionario del sector, que «[...] el voto del sector castrense sea un voto ejemplar».

El detalle minucioso de la normatividad emitida por el sector Defensa para el ejercicio del voto y la participación ciudadana durante el proceso electoral por parte de los miembros militares es adecuado; sin embargo, es conveniente que en los siguientes procesos electorales dichas normas permitan una mayor flexibilidad para el ejercicio ciudadano e individual de los derechos recientemente adquiridos, privilegiando el efectivo ejercicio del voto por parte de los ciudadanos militares. Un claro concepto de la primacía en el desempeño de sus actividades y sus responsabilidades durante los siguientes procesos electorales garantiza una mayor eficiencia en el ejercicio oportuno de los derechos y en el cumplimiento del deber constitucional de resguardo electoral.

3.3.1.2 Directiva N.º 002

En enero de 2006, el Ministerio de Defensa dicta la Directiva N.º 002/VALP/B/01 que regula y enfatiza la neutralidad y transparencia del sector Defensa, de sus funcionarios y empleados civiles durante los procesos electorales de 2006. Dispone que las entidades pertenecientes a este Sector, así como sus respectivos funcionarios y empleados públicos, mantengan una absoluta neutralidad ya que tienen la obligación de velar por el desarrollo de los procesos electorales sin presión alguna.

3.3.2 Difusión del voto militar

El segundo mecanismo utilizado por el sector Defensa para facilitar el ejercicio del voto por parte de su personal fue utilizar los diferentes medios de comunicación institucionales de difusión. En este sentido, un aspecto de importancia era realizar una adecuada difusión, al interior de las instalaciones militares, sobre el significado del voto durante el proceso electoral general de 2006.

De la observación realizada se puede indicar que hubo mayor difusión al interior de los cuarteles que al exterior de los mismos, siendo notorio el desconocimiento por parte de los electores, en muchos locales de votación del país, de la participación de los militares como nuevos votantes.

La difusión del reestablecimiento del ejercicio ciudadano del voto para los militares se realizó utilizando fundamentalmente las páginas Web de los institutos. Asimismo, se procedió a los procesos de capacitación efectuados por los organismos electorales, en primer lugar, y por los propios capacitadores militares en las zonas más alejadas del país, en segundo término.

3.3.2.1 Web del Ministerio de Defensa

En el sitio Web del Ministerio de Defensa (<www.mindef.gob.pe>) sólo se consignaron las directivas emitidas por el Sector para regular el comportamiento del personal militar durante el proceso electoral. Esta fue una deficiencia en materia de difusión, debiéndose haber utilizado la Web del Ministerio para poner en conocimiento del público en general el significado del ejercicio del voto para los militares, así como los procedimientos que lo rigen.

3.3.2.2 Boletín «Defensa al Día»

A finales de marzo de 2006, la oficina de comunicaciones y prensa del Ministerio de Defensa emitió una edición especial del boletín institucional *Defensa al Día* dedicada

en su totalidad a explicar el voto militar. En dicho boletín se consigna las palabras del Ministro de Defensa, se establece la base constitucional del ejercicio al voto por parte de los militares y a continuación se detalla lo que implica un voto responsable, instando a sus miembros a evaluar y comparar los diferentes planes de gobierno. Asimismo, explica la importancia de votar y la forma de hacerlo, los pasos para sufragar y las prohibiciones de los militares durante los comicios. Las palabras finales del Ministro de Defensa invocan a realizar un voto ejemplar. «No hay duda de que se trata de una nueva etapa. Por ese motivo, desde estas líneas, los invoco a comportarse ejemplarmente, como siempre lo han hecho, como se los impone la Patria. Son ustedes protagonistas de un cambio histórico, de esta conquista esencial. Háganse, una vez más, merecedores de ella y del orgullo de todos los peruanos [...]».³³

3.3.2.3 Web de la Marina de Guerra del Perú

En el sitio Web de la Marina de Guerra (<www.marina.mil.pe>) se puso una sección destinada a explicar el voto militar y las responsabilidades de este personal durante el proceso electoral. Dicha sección empieza colocando la base legal y constitucional que permite el voto militar. Posteriormente, consigna las disposiciones emitidas por los organismos electorales para el personal de las Fuerzas Armadas, a continuación establece las disposiciones de la institución para el ejercicio del voto militar antes y durante el día de la votación tales como horas de relevo, indicaciones para el voto rápido y otros. Luego, se indican las sanciones a los que incumplan con las disposiciones emitidas, para terminar con los siete pasos del elector militar.

3.3.2.4 Web de la Fuerza Aérea

El sitio Web de la Fuerza Aérea (<www.fap.mil.pe>) también mostró —durante el proceso electoral en primera vuelta— una sección destinada a explicar en detalle la participación electoral del personal militar, así como las disposiciones emitidas por el sector Defensa para el ejercicio del voto por parte de miembros de la Fuerza Aérea.

³³ Boletín *Defensa al Día*. Edición especial. Ministerio de Defensa, Lima, marzo de 2006, p. 1.

3.3.2.5 Web del Ejército

La página Web del Ejército del Perú (<www.ejercito.mil.pe>) no consignó en ningún momento una sección específica relativa a la participación electoral de sus miembros durante el proceso electoral en primera vuelta.

3.3.3 Proceso de capacitación

Un tercer mecanismo utilizado por el Ministerio de Defensa para facilitar el desempeño electoral de su personal fue realizar un proceso de capacitación a los efectivos militares respecto al ejercicio del voto. Así se tiene que, con la finalidad de propiciar el voto informado de sus miembros, el Ministerio de Defensa junto con los organismos electorales planificó y estableció el proceso de capacitación en las instalaciones militares, bajo la conducción del JNE y de la ONPE.

3.3.3.1 Plan de capacitación de la ONPE³⁴

Para cumplir con la finalidad de capacitar al personal militar de los tres institutos, la Subgerencia de Formación Ciudadana elaboró un plan de capacitación (ONPE 2006) cuyos principales aspectos se señalan a continuación:

1) Objetivos de la capacitación:

En primer lugar, «[...] asegurar el adecuado desempeño de los efectivos de las FFAA y PNP en su función de resguardo de las actividades que comprende la organización y el desarrollo de los procesos para las elecciones generales, congresales y Parlamento Andino [...]»; y, en segundo lugar, «[...] el promover el voto de

³⁴ *Plan de capacitación para voto militar*, ONPE. Gerencia de Formación y Capacitación Electoral. Subgerencia de Formación Ciudadana. Lima: ONPE, 2006.

calidad de los miembros de las FFAA y PNP como producto de su participación consciente e informada en los procesos electorales 2006».

2) Estrategias:

Las principales estrategias utilizadas durante el proceso de capacitación fueron:

- a. Las actividades de capacitación estuvieron a cargo del personal de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y del personal de la Gerencia de Capacitación y Formación Electoral (GEFC) de la ONPE.
- b. Las reuniones de capacitación se llevaron a cabo en las sedes militares, en coordinación con los comandos de los institutos armados.
- c. Para la capacitación u orientación se contó con una guía metodológica y con material de apoyo que fue distribuido durante las capacitaciones al personal asistente.
- d. Los materiales didácticos utilizados fueron:
 - Cartilla sobre el resguardo para efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
 - Cartilla y afiche para el elector miembro de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
 - Afiche «Cómo Votar».
 - Láminas en Power Point sobre los temas específicos de la capacitación.

3.3.3.2 Cronograma de capacitación

Desde la segunda semana de febrero de 2006, el JNE y la ONPE iniciaron el proceso de capacitación electoral a los miembros de los institutos armados en sus tres niveles (oficiales, personal auxiliar y servicio militar) junto con los efectivos de la Policía Nacional; ello según lo indicado en el cuadro 16, donde se establece la capacitación por instituciones, resaltando la fecha y el lugar de la misma así como el número de personal militar beneficiado.

Cuadro 16
Cronograma de capacitación electoral al personal militar y policial

<i>Institución</i>	<i>Fecha</i>	<i>Personal capacitado</i>	<i>Lugar</i>
Capacitación con personal del Ejército - Oficiales	Miércoles 15 de febrero	600	Cuartel General San Borja
Capacitación con personal del Ejército - Técnicos y Suboficiales	Jueves 16 de febrero	800	Cuartel General San Borja
Capacitación con personal del Ejército - Tropa	Jueves 16 de febrero	300	Cuartel General San Borja
Región Militar Centro	Viernes 17 de febrero	1.500	Fuerte Hoyos Rubio - Rímac
Región Militar Centro	Viernes 17 de febrero	1.500	Fuerte Hoyos Rubio - Rímac
Fuerzas Especiales	Sábado 18 de febrero	350	Primera Brigada de Fuerzas Especiales Chorrillos
Dirección de Educación Oficiales y Cadetes	Lunes 20 de febrero	500	Escuela Militar
Dirección de Educación Superiores, Técnicos y alumnos	Martes 21 de febrero	200	Escuela Militar
Dirección de Sanidad	Miércoles 22 de febrero	200	Hospital Militar de Jesús María
Capacitación con personal de la FAP -Escuela de Oficiales	Jueves 23 de febrero	1.398	Base Aérea Las Palmas (Surco) Anfiteatro de la Escuela de Oficiales
Capacitación con personal de la FAP - Escuela de Sub-oficiales	Viernes 24 de febrero	2.264	Base Aérea Las Palmas (Surco) Auditorio de la Escuela de Suboficiales
Capacitación con personal de la FAP - Escuela de Sub - oficiales	Lunes 27 de febrero	1.755	Base Aérea Las Palmas (Surco) Auditorio de la Escuela de Suboficiales

Capacitación en la Escuela Superior de Policía – Chorrillos	Martes 28 de febrero	40	Escuela Superior de Policía - La Campiña, Chorrillos
Capacitación con personal de la DININCRI - PNP	Jueves 2 de marzo	80	Auditorio del Complejo Policial Alcides Vigo Hurtado. Local de la Dinincrí Av. España cdra. 2 - 6.º piso
Capacitación con personal Subalterno de la Marina - Técnicos	Lunes 6 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina - Técnicos	Martes 7 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina - Técnicos	Lunes 13 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina	Martes 14 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina	Miércoles 15 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina	Jueves 16 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Subalterno de la Marina	Viernes 17 de marzo	1.066	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Superior de la Marina	Lunes 20 de marzo	32	Auditorio CENTAC - Jr. Fanning N.º 068 - La Punta
Capacitación con personal Superior de la Marina	Martes 21 de marzo	761	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal Superior de la Marina	Miércoles 22 de marzo	859	Auditorio Escuela Naval del Perú - Calle Medina s/n, La Punta Callao
Capacitación con personal de DINOES - PNP	Miércoles 28 de marzo	100	Auditorio del local de la DINOES en Ate-Vitarte, ex Fundo Barbadillo
TOTAL DE EFECTIVOS CAPACITADOS		15.981	

Fuente: Gerencia de Capacitación de la ONPE. Plan de capacitación ONPE, Lima, 2006.

3.3.3.3 Temas tratados

Los contenidos que los capacitadores utilizaron durante el proceso estaban orientados a explicar el voto de los ciudadanos uniformados bajo las siguientes premisas: el porqué de la votación, es decir, la participación ciudadana; el para qué votar, o sea, qué se va a elegir; y, el cómo votar, lo que equivale a enfatizar los procedimientos electorales a utilizar.

Cuadro 17
Contenido de la capacitación al personal militar

<i>Temas</i>	<i>Principales aspectos tratados</i>
El voto como derecho	a.FFAA y PNP ejercerán voto por primera vez en 2006 b.Importancia del derecho adquirido c.Voto como expresión libre y como acto personal, libre y secreto. d.Voto informado
Las elecciones generales: Presidencia, Congresistas, Parlamento Andino	a.Características de los tres procesos b.Funciones del Presidente, de Congresistas y del Parlamento Andino
Atribuciones y prohibiciones del personal militar en su función de resguardo	a.Cumplimiento eficiente de funciones de seguridad b.Conocimiento de atribuciones y prohibiciones c.Responsabilidades de seguridad en el proceso electoral
Atribuciones y prohibiciones en el ejercicio del voto	a.Voto vistiendo de civil b.Voto sin armamento c.Uso del voto rápido d.Trámite de dispensa
¿Cómo emitir el voto?	a.Marcas válidas b.Cómo elegir c.Práctica de los pasos de la votación

Fuente: Informe de Capacitación de la ONPE. Elaboración propia.

3.3.3.4 Observación de la capacitación electoral

Para el presente análisis se realizó la observación del proceso de capacitación electoral en el Ejército Peruano. Ella tuvo como marco las siguientes características generales:

1) Organización

- . La capacitación electoral al personal militar se realizó a solicitud del Ministerio de Defensa; sin embargo, se estableció con anticipación el cronograma de capacitación para los tres institutos armados. La misma se realizó entre febrero y marzo de 2006.
- . En todos los lugares de capacitación se constató una adecuada organización, presencia militar y apoyo a los capacitadores.
- . Al momento de la capacitación ante el personal militar existían aspectos comunes tratados tanto por personal de la ONPE como del JNE, lo que ocasionó en algunos casos molestias y confusiones al público receptor.

2) Coordinaciones

La organización en los distintos lugares de capacitación, así como el apoyo logístico y técnico otorgado a los capacitadores, indican un grado óptimo de coordinaciones entre el sector Defensa y el organismo electoral responsable de la capacitación.

3) Recepción a la capacitación

De la observación del proceso de capacitación al personal militar perteneciente al Ejército se pueden establecer indicadores que muestran el grado de receptividad del personal militar para con el proceso de capacitación y sobre la importancia que se le otorga al ejercicio del derecho al voto recientemente adquirido:

a. Personas asistentes

En todos los lugares de capacitación asistió el personal indicado, por lo que se registró un buen promedio de asistencia. Cabe precisar que en ninguno de los lugares de capacitación hubo personal del más alto nivel de la institución.

b. Puntualidad

Las capacitaciones iniciaron de manera puntual en la mayoría de los lugares de capacitación.

c. Orden

En líneas generales, se mantuvo el orden durante el proceso de capacitación. Sin embargo, es importante señalar que hubo momentos de tensión en algunas capacitaciones que conllevaron a alteraciones del orden, incluidas pifias, que fueron eficientemente manejadas y resueltas por el personal de capacitadores de la ONPE.

d. Participación

El personal militar estuvo dispuesto a colaborar durante la capacitación, como lo demuestran los ensayos realizados de los pasos de votación y las preguntas formuladas.

e. Preguntas y comentarios formulados

Las preguntas formuladas a los capacitadores enfatizaron los siguientes aspectos:

- El hecho de no consignar mesas de transeúntes para el ejercicio efectivo del voto militar. Los comentarios estaban enfocados a mostrar la satisfacción por la devolución del derecho al voto, pero a su vez indicaban insatisfacción en la medida que este ejercicio se veía maniatado por la inexistencia de mesas de transeúntes que les impediría realizar el voto.
- El cumplimiento del deber institucional de brindar seguridad al proceso

propiciaría que un buen número de personal militar no pudiese hacer efectivo su voto.

- En algunos lugares de capacitación se llegó a cuestionar el proceso de capacitación en la medida que los miembros militares no podrían ejercer su voto.

Es importante resaltar que, durante este intercambio de comentarios, hubo sugerencias respecto a buscar mecanismos alternativos para permitir el ejercicio efectivo del voto en posteriores comicios. Por ejemplo, se sugirió evaluar las posibilidades del voto postal, electrónico o anticipado, entre otras.

Se puede concluir que el Ministerio de Defensa diseñó los mecanismos orientados a promover el efectivo ejercicio del voto por parte de los electores militares, pero que al realizar el seguimiento y supervisión permitió que éstos fueran ejecutados tal como se había diseñado —en particular— en el Ejército Peruano; muestra de ello es el alto número de electores militares que no pudieron ejercitar su derecho al voto. Finalmente, se considera que las directivas emitidas por el Sector debieron establecer nítidamente la primacía del ejercicio del derecho al voto sobre el deber de custodia y seguridad de las elecciones generales.

3.3.4 Coordinaciones con organismos electorales

Pasaremos a detallar las ya señaladas coordinaciones que el Ministerio de Defensa estableció con los organismos electorales, con la finalidad de facilitar el ejercicio del voto por parte del personal militar.

3.3.4.1 Coordinaciones con el JNE

Las coordinaciones entre el sector Defensa y el JNE se centraron en reuniones e intercambio de información que el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto proporcionaron continuamente al Jurado. Así se tiene la reunión entre las altas autoridades del JNE y del sector Defensa, donde se informó respecto a la implementación del voto por parte de los militares.³⁵ En esta reunión estuvieron presentes el Presidente del JNE, el Ministro de Defensa, el Director General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa y el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

3.3.4.2 Coordinaciones con la ONPE

Las coordinaciones entre la ONPE y el sector Defensa se enfocaron en los siguientes puntos: a) capacitación electoral, b) aspectos de seguridad, logísticos y operativos, y c) aspectos que permitiesen un voto efectivo del personal militar.

En cuanto al proceso de capacitación electoral para el personal militar, éste fue coordinado por la Subgerencia de Formación Ciudadana y el sector Defensa a través de un oficial coordinador por cada Instituto. Como resultado de estas coordinaciones se desarrolló el proceso de capacitación de la mejor manera posible: «Los militares han demostrado su interés por aprender los procedimientos electorales y reflexionar sobre la importancia de elegir».³⁶

Respecto a los asuntos de seguridad, las coordinaciones tuvieron como eje la implementación de la misma durante todo el proceso electoral: custodia en el despliegue del material electoral, resguardo de los locales de votación durante el día de las elecciones y protección en el despliegue del material electoral una vez cerradas las mesas. Al respecto, las directivas de la ONPE sobre la seguridad total de los comicios deben permitir la planificación anticipada por parte del Comando Conjunto del despliegue de seguridad. No debe realizarse a último momento, como sucedió

³⁵ Información tomada de la página Web <www.jne.gob.pe> el 07/02/06.

³⁶ Informe final de evaluación dirigido al Subgerente de Formación Ciudadana de la ONPE.

en el tema del incremento de centros de votación, puesto que trae dificultades en cuanto a la planificación de los efectivos y del presupuesto destinado a proporcionar la seguridad del caso.³⁷ Asimismo, dentro de los aspectos operativos, se realizaron coordinaciones referidas a la instalación de armerías, aspecto que fue regulado oportunamente por la ONPE.

Finalmente, con relación a las cuestiones destinadas a facilitar el voto militar, se planteó desde el sector Defensa la posibilidad de instalar mesas de transeúntes, aspecto que fue denegado por la ONPE por razones técnicas, políticas y de equidad con otros sectores de la sociedad. Ante esto, el JNE procedió a establecer el mecanismo de dispensa para aquellos que —por las razones expuestas líneas arriba— no pudieran realizar su voto. Por último, se estableció, en la Resolución Jefatural N.º 036-2006 del 8 de febrero de 2006, para los militares y policías, entre otros, el mecanismo de voto rápido, con la finalidad de coadyuvar a la seguridad del proceso electoral y con el ejercicio efectivo del voto militar y policial. Asimismo, en la misma resolución, la ONPE señaló que corresponde a los comandos militares y policiales establecer los relevos correspondientes para su personal a fin de permitir el ejercicio del voto.³⁸

Para evaluar las coordinaciones entre las partes involucradas, se realizó a escala nacional encuestas dirigidas a los jefes de las ODPE destinadas a evaluar las coordinaciones con los comandos militares respecto a la seguridad del proceso electoral, a la implementación del voto militar y la disposición de las autoridades militares para dichas coordinaciones. El resultado del grado de coordinación fue bastante positivo en todos los casos registrados.

Igualmente, con la finalidad de proyectar el número de efectivos militares que no harían efectivo el ejercicio de su derecho al voto por haber sido cambiado de colocación, la ONPE solicitó dicha información al Sector.³⁹ Sin embargo, la

³⁷ Este caso se manifestó en la ciudad de Huamanga, Ayacucho.

³⁸ Nota de prensa 028-2006-ONPE/GIEE.

³⁹ Oficio N.º 170-2006-SG/ONPE del 14/02/2006.

información solicitada fue remitida en forma directa desde cada instituto y no centralizada desde el Ministerio de Defensa, lo que trajo como consecuencia, por un lado, el tener criterios distintos en el envío de la información y, por otro, el incumplimiento por parte de uno de los institutos militares. En efecto, a manera de ilustración, podemos reseñar la información recibida de la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea:

Cuadro 18
Marina de Guerra del Perú
Personal cambiado de colocación

<i>Año 2006</i>	<i>Cambio a provincia</i>	<i>Total efectivos</i>	<i>Porcentaje</i>
Personal superior	138	1.886	7,32
Personal subalterno	1.916	16.256	11,79

Cuadro 19
Fuerza Aérea del Perú
Personal cambiado de colocación

<i>Departamento</i>	<i>Efectivos</i>	<i>% Total</i>
Arequipa	142	1,75
Ica	22	0,27
Junín	22	0,27
Lambayeque	47	0,58
Lima y Callao	1.240	15,31
Loreto	54	0,67
Madre de Dios	20	0,25
Piura	85	1,05
San Martín	46	0,57
Tacna	16	0,20
Tumbes	1	0,14
Ucayali	45	0,56
TOTAL	1.972	24,35

Como se observa en dichos cuadros existe, en primer lugar, una deficiencia en la uniformidad de la información en virtud de no establecerse criterios comunes. Este aspecto podría solucionarse al centralizar y canalizar la información a través del Ministerio de Defensa. Asimismo, no se consigna la cantidad de personal cambiado de colocación por parte del Ejército Peruano, pues dicha institución no respondió al pedido de información solicitado.

En segundo lugar, el porcentaje de personal cambiado de colocación va a influir directamente en el ejercicio efectivo del voto por parte del personal militar debido a que los cambios de colocación en las instituciones militares se realizaron en fecha posterior al cierre del padrón electoral. Los porcentajes de personal cambiado de colocación en la Marina de Guerra y en la Fuerza Aérea no fueron significativos en la cantidad de omisos al voto, tal como lo veremos más adelante.

3.3.4.3 Coordinaciones con el RENIEC

Las coordinaciones entre el RENIEC y el sector Defensa fueron establecidas desde antes del reconocimiento constitucional del ejercicio ciudadano del voto a los militares. Así, tenemos que mediante la Resolución Jefatural N.º 514-2003, del 29 de octubre de 2003, el RENIEC autorizó la emisión del DNI a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en actividad, facultando en dicha norma la inscripción del personal militar y policial en actividad en el registro único de identificación de personas naturales así como la emisión de los DNI respectivos. Para ello, funcionarios del organismo electoral procedieron, en coordinación con los comandos militares y policiales, a inscribir al personal en sus mismas instalaciones.

Como se pudo observar, las coordinaciones entre el sector Defensa y los organismos electorales se centraron fundamentalmente en los aspectos de seguridad y custodia de las elecciones generales; así, en muchos casos, dichas coordinaciones se realizaron entre los mismos institutos y los organismos electorales, lo que trajo como consecuencia directa las diferencias en la información obtenida.

3.4 Los militares como electores en la jornada del 9 de abril de 2006

Durante la jornada electoral del 9 de abril de 2006, se realizó observación en la denominada Región Militar del Centro, en particular en las ciudades de Lima, Tarapoto y Huamanga; estas dos últimas por estar incluidas dentro de las zonas declaradas en estado de emergencia, a fin de contrastarlas con aquellos lugares no declarados en dicha situación.

Para llevar a cabo la técnica de observación se elaboró una ficha de trabajo que fue aplicada por observadores previamente capacitados en un taller ad hoc. Del análisis de la ficha de observación se resaltan los siguientes aspectos:

3.4.1 Locales observados

Se realizó observación electoral en las ciudades de Lima, Huamanga, Huanta, Tarapoto y Cajamarca según el detalle del cuadro 20.

Cuadro 20
Locales observados en la jornada electoral del 9 de abril de 2006

A) Lima

<i>Nombre del local</i>	<i>Distrito</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>
Pedro Ruiz Gallo	Chorrillos	Lima-Lima
Emilio Soyer y Cabero	Chorrillos	Lima-Lima
Brígida Silva de Ochoa	Chorrillos	Lima-Lima
Antenor Orrego	San Juan de Lurigancho	Lima-Lima
Francisco Bolognesi	San Juan de Lurigancho	Lima-Lima
Nuestra Señora del Carmen	San Martín de Porres	Lima-Lima
José Granda	San Martín de Porres	Lima-Lima

Héroes del Alto Cenepa	Villa El Salvador	Lima-Lima
Pachacútec	Villa El Salvador	Lima-Lima
Jesús Elías Ipinze	Sayán	Huara-Lima
Reyna de la Paz	Vegueta	Huara-Lima
Jorge Basadre	San Mateo de Otao	Huachirí-Lima
San Martín de Porres	Quilmaza	Cañete-Lima
Mariscal Benavides	Lunahuaná	Cañete-Lima

B) Tarapoto

<i>Nombre del local</i>	<i>Distrito</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>
Jiménez	Tarapoto	San Martín
Pedagógico	Tarapoto	San Martín
Santa Rosa	Tarapoto	San Martín

C) Huamanga

<i>Nombre del local</i>	<i>Distrito</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>
Garcilaso de la Vega	Huamanga	Ayacucho
Mariscal Sucre	Huamanga	Ayacucho
Ciudad Universitaria	Huamanga	Ayacucho
Mariscal Cáceres	Huamanga	Ayacucho
Castro Pantoja	Huamanga	Ayacucho
Gonzales Vigil	Huanta	Ayacucho

D) Cajamarca

<i>Nombre del local</i>	<i>Distrito</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>
Andrés Avelino Cáceres	Baños del Inca	Cajamarca

3.4.2 Análisis de la ficha de observación electoral

De la observación realizada en los locales de votación de la ciudad y provincias de Lima podemos determinar las siguientes variables establecidas en la ficha técnica: seguridad exterior, presencia de efectivos militares al interior de los locales, ejecución del voto rápido por parte del elector militar, instalación de armerías al interior de los locales de votación y la relación de los miembros de mesas con el personal militar.

Lo primero que debemos resaltar es el hecho de que el personal militar que pudo ejercitar su derecho al voto lo realizó de similar manera que el resto de los ciudadanos civiles. La mayoría de personal militar que ejerció su voto prefirió respetar la «cola», tan igual que el resto de los ciudadanos y no hacer uso del denominado voto rápido. Se observó que el personal militar evitó, en lo posible, todo contacto con el resto de los ciudadanos electores.

3.4.2.1 Seguridad exterior en locales de votación

La seguridad del proceso electoral y su organización operativa estuvo a cargo, en su planificación y dirección, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de los institutos armados. Sin embargo, hay que resaltar que según la Constitución (art. 186.º), la ONPE debe ser la encargada de la dirección de la seguridad del proceso.

Para los comicios del 9 de abril de 2006, los efectivos militares iniciaron su despliegue en algunos lugares a partir del 30 de marzo, en cumplimiento de las directivas y planes elaborados por el Comando Conjunto y los respectivos comandos militares en sus diferentes jerarquías.

En la ficha de observación se registró también la presencia de efectivos militares ubicados en el cerco perimétrico de los locales de votación para brindar seguridad. Lo primero a resaltar es que, en la gran mayoría de los locales de votación en Lima, los militares no brindaron seguridad exterior sino más bien estuvieron custodiando los interiores de cada uno de estos locales. En algunos lugares, por ejemplo en los centros de sufragio en Huamanga y Huanta, la Policía Nacional tuvo a su cargo la custodia total de los mismos. Esta situación fue coordinada entre los mandos militares y policiales a razón de la falta de efectivos militares para brindar la seguridad en la región Ayacucho. Caso contrario sucedió en Tarapoto, donde la custodia tanto externa como interna estuvo a cargo de personal militar.

Un caso sobre el que hay que llamar la atención se dio en el colegio Francisco Bolognesi, ubicado en Lima en el distrito de San Juan de Lurigancho. Allí se observó, en la puerta de entrada, a personal civil con credencial del Servicio de Inteligencia custodiando el ingreso de ciudadanos.

En forma general, el número de efectivos —policiales o militares— estuvo asignado en función directa al tamaño del local y al número de mesas por centro de votación, tal como se detalla en el cuadro 21. Hay que destacar que, en el caso específico de Huamanga, la seguridad brindada a los locales de votación de los colegios observados estuvo a cargo de la Policía Nacional, en virtud a coordinaciones previas entre el mando militar de la brigada acantonada en Ayacucho y los mandos policiales.

Cuadro 21
Efectivos de seguridad por local de votación observado

A) Lima

<i>Nombre del local</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>	<i>Efectivos de seguridad</i>
Pedro Ruiz Gallo	Lima-Lima	14
Emilio Soyer y Cabero	Lima-Lima	8
Brígida Silva de Ochoa	Lima-Lima	8
Antenor Orrego	Lima-Lima	6
Francisco Bolognesi	Lima-Lima	6
Nuestra Señora del Carmen	Lima-Lima	8
José Granda	Lima-Lima	6
Héroes del Alto Cenepa	Lima-Lima	6
Pachacútec	Lima-Lima	6
Jesús Elías Ipinze	Huara-Lima	6
Reyna de la Paz	Huara-Lima	6
Jorge Basadre	Huarocharí-Lima	6
San Martín de Porres	Cañete-Lima	6
Mariscal Benavides	Cañete-Lima	6

B) Tarapoto

<i>Nombre del local</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>	<i>Efectivos de seguridad</i>
Jiménez	San Martín	10
Pedagógico	San Martín	10
Santa Rosa	San Martín	8

C) Huamanga

<i>Nombre del local</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>	<i>Efectivos de seguridad</i>
Garcilaso de la Vega	Ayacucho	6
Mariscal Sucre	Ayacucho	4
Ciudad Universitaria	Ayacucho	10
Mariscal Cáceres	Ayacucho	4
Castro Pantoja	Ayacucho	6
Gonzales Vigil	Ayacucho	4

D) Cajamarca

<i>Nombre del local</i>	<i>Provinc./Dpto.</i>	<i>Efectivos de seguridad</i>
Andrés Avelino Cáceres	Cajamarca	6

De esta forma, en la totalidad de los locales de votación observados el personal militar y/o policial que brindó seguridad externa estuvo conformado por oficiales de los respectivos institutos armados y de la Policía Nacional.

3.4.2.2 De la presencia de efectivos militares al interior de los locales

En las ciudades de Huamanga y Huanta, ubicadas en zonas declaradas en estado de emergencia, se pudo observar que los efectivos militares se desplazaron a custodiar los locales de votación ubicados en zonas alejadas de las ciudades, por lo que no pudieron ejercer su derecho al voto. En dichas ciudades, la custodia de los locales estuvo a cargo de la Policía Nacional, previa coordinación con los miembros del Ejército Peruano. Asimismo, en la ciudad de Tarapoto, zona igualmente declarada en estado de emergencia, los efectivos militares ejercieron su rol de custodia en los locales de votación, no pudiendo ejercer su derecho al voto. En el interior de aquellos

locales de votación observados que no se encontraban en localidades bajo estado de emergencia, la seguridad estuvo a cargo de los institutos militares.

3.4.2.3 Ejecución del voto rápido para militares

Este punto nos permitió observar dos aspectos: por un lado, el cumplimiento de las disposiciones normativas y, por otro, la reacción del ciudadano ante el voto rápido otorgado a militares.

En la mayoría de los locales de votación observados no existieron afiches referidos al voto militar ni policial, menos aún información sobre el mecanismo del voto rápido para militares y policías. En los casos de aquellos locales en los cuales se colocó afiches, éstos resultaron insuficientes puesto que se pegó un solo cartel para todo el local. La respuesta obtenida a una mayor demanda de ellos fue que no alcanzaban los afiches impresos para distribuir a todos los locales de votación.

No obstante, los efectivos militares y policiales sí tuvieron conocimiento de la disposición que les permitía sufragar utilizando el mecanismo del voto rápido. Sin embargo, prefirieron votar esperando su turno, respetando la espera de los otros ciudadanos, o votaron en momentos que las mesas de votación se encontraban libres. Si bien es cierto que este aspecto hubiera podido generar inconvenientes para el cumplimiento del deber de custodiar y brindar seguridad al proceso, fue una actitud adecuada puesto que se prefirió votar con las mismas condiciones de todos los ciudadanos.

A pesar de que en muchos locales de votación los ciudadanos no tenían conocimiento de las disposiciones relativas al voto rápido para los efectivos militares y policiales, no manifestaron reacción adversa ante la posibilidad de que ellos ejerciten dicha modalidad. Sin embargo, se mostraron conformes al ver esperar y respetar su turno a efectivos policiales y militares.

En los locales de votación observados, los miembros de mesa tenían conocimiento del procedimiento del voto rápido para militares y policías.

3.4.2.4 Ubicación de las armerías

Este punto nos permitió verificar el cumplimiento de normas específicas sobre la ubicación de las armerías y los procedimientos de control sobre el armamento de los electores militares que asistieron con uniforme a realizar su voto.

En todos los centros de votación observados se habilitó un lugar dentro de los mismos para el funcionamiento de las armerías. Sin embargo, en un primer momento, en muchos locales estas armerías se instalaron en lugares alejados del ingreso, lo que probablemente ocasionaría desplazamientos de personal militar con armas dentro de los locales de votación. La solución que se dio a esta situación — gracias a las coordinaciones de los miembros militares y los coordinadores de locales— fue que se ubicaran las armerías en lugares junto al ingreso de cada centro de votación.

La custodia de las armas estuvo a cargo de un efectivo policial o militar. El procedimiento utilizado consistía en que el elector militar o policial entregaba su armamento y recibía un acta de custodia; con ello ingresaba a ejercer su voto para luego, al momento de retirarse, recabar su armamento entregando el acta de custodia recibida. Este procedimiento utilizado en la mayoría de los casos fue de bastante utilidad.

También existieron algunas otras modalidades no formales. Desde entregar el armamento a un compañero o superior que custodiaba en la puerta de ingreso al local de votación, creando posibles problemas de seguridad, hasta la decisión de los miembros militares y/o policiales de dejar el armamento en sus domicilios u oficinas.

3.4.2.5 Relación de miembros de mesa con electores militares

Este punto estuvo destinado a observar la dinámica de las relaciones de los miembros de mesa con los votantes militares. En ese sentido hay que enfatizar que los miembros de mesa en los locales de votación observados tenían conocimiento respecto al ejercicio del voto militar y las respectivas disposiciones dictadas, entre las cuales destacaba el ejercicio del voto rápido. Asimismo, se pudo constatar que no existió trato preferencial alguno para con los ciudadanos militares y policías.

Por otro lado, durante el ejercicio del voto se pudo comprobar que en todo momento el personal militar estuvo bien capacitado; tanto es así que pudieron absolver muchas dudas de otros ciudadanos e incluso, en algunos casos, de miembros de mesa. Igualmente fueron de mucha ayuda para los coordinadores de local y mesas en la labor organizativa a lo largo del día de la votación en la primera vuelta.

3.4.3 Evaluación de la jornada electoral del 9 de abril de 2006

3.4.3.1 Participación electoral

A partir de la observación realizada y de la información secundaria obtenida de la ONPE, se puede afirmar que los índices de participación electoral del personal militar varían en forma sustantiva en relación con el instituto de procedencia.

El cuadro 22 muestra que más de 16 mil miembros de la Marina de Guerra, un 78,24% del total de electores pertenecientes a dicho Instituto, asistieron a votar. El 69,33% del total de electores hábiles de la Fuerza Aérea ejerció su derecho al voto, mientras que en el Ejército sólo lo efectuó el 45,25% del total de electores pertenecientes a ese Instituto. De la misma manera, el mayor número de omisos se concentró en el Ejército Peruano; dicha cantidad asciende a un 54,75%, lo que indicaría la primacía del deber de seguridad y resguardo, antes que el ejercicio del derecho constitucional al voto durante el proceso electoral observado.

La composición del universo de omisos, en particular del Ejército Peruano, se puede explicar atendiendo a dos razones estrictamente institucionales. En primer lugar, el mayor número de efectivos cambiados de colocación y, en segundo lugar, el número de efectivos militares destinados a las tareas de seguridad durante el proceso electoral. Respecto a la primera situación, cabe señalar que el proceso de cambios se realiza en los últimos días de fin de año, en fecha posterior al cierre del padrón electoral realizado el 10 de diciembre de 2005. Ello explica que existiera personal militar del Ejército destinado a una circunscripción geográfica distinta a la de su inscripción electoral. Es de precisar que ante requerimiento de información realizado por la ONPE a los institutos armados respecto al personal cambiado de colocación, el Ejército Peruano no remitió respuesta.

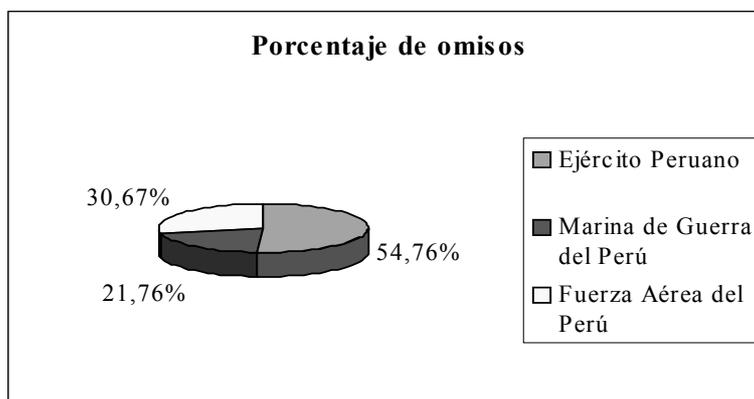
Con relación al número de efectivos militares asignados a tareas de seguridad, el Ministro de Defensa en funciones, General en situación de retiro Marciano Rengifo Ruiz, precisó en su momento que estaba previsto que 46.500 efectivos brindaran seguridad en las elecciones del 9 de abril.⁴⁰

Cuadro 22
Porcentaje de votantes y omisos por Instituto armado en los comicios del 9 de abril de 2006

<i>Instituto</i>	<i>Electores</i>	<i>Votaron</i>	<i>% Votantes</i>	<i>Omisos</i>	<i>% Omisos</i>
Ejército Peruano	19.883	8,997	45,25	10.886	54,75
Marina de Guerra del Perú	20.500	16,039	78,24	4.461	21,76
Fuerza Aérea del Perú	9.995	6,930	69,33	3.065	30,67
TOTAL	50.378	31,966	63,45	18.412	36,55

Fuente: Captura de omisos ONPE al 26/05/06

⁴⁰ Nota de prensa del Ministerio de Defensa del 10 de febrero de 2006, tomada de la página Web del Sector: <www.mindef.gob.pe>.

Grafico 1

3.4.3.2 Ausentismo militar

Entre las principales razones que pueden sustentar los índices de ausentismo militar en el ejercicio del voto caben mencionar: a) la ausencia de un adecuado marco legal; b) la falta de una coordinación más fluida entre los organismos electorales y el Ministerio de Defensa; y, c) la persistencia de una cultura institucional más tradicional en el Ejército Peruano.

a) Ausencia de un adecuado marco legal

Luego de la aprobación de la reforma constitucional que reconoció el derecho al voto a militares y policías, los poderes Ejecutivo y Legislativo no implementaron normas de desarrollo constitucional ni reglamentario para dar operatividad al ejercicio del derecho al voto otorgado a los militares y policías.⁴¹ Este déficit normativo posiblemente revele un desinterés político que llevaría a cuestionar si el reconocimiento del derecho al voto se inspiró en una visión principista de inclusión ciudadana de un sector de la sociedad, o si respondió a un cálculo político a fin de contar con un nuevo universo de electores a quienes captar. Cabe agregar, que el fenómeno descrito podría considerarse dentro de los factores estructurales del ausentismo electoral, en los términos concebidos por Dieter Nohlen (2004a: 144).

⁴¹ Como se desarrolló en la segunda parte de este estudio, el Congreso sólo aprobó normas específicas para la ejecución del voto de militares y policías en la Ley N.º 28581, la misma que estableció las normas que rígeron las elecciones generales del año 2006.

b) Falta de coordinación fluida entre organismos electorales y el sector Defensa

Si bien es cierto que los organismos electorales y el sector Defensa abordaron por primera vez el reto de garantizar la participación del personal militar como votante en el estudiado proceso electoral, se evidenció una falta de coordinación fluida entre dichos actores. Las instancias de coordinación electoral existentes para abordar los mecanismos de implementación del voto de militares y policías, no contaron con el suficiente respaldo político de sus respectivas jefaturas, como para hacer prevalecer dichas instancias sobre una dinámica de coordinación entre cada órgano electoral y el sector Defensa.

Un fenómeno que ilustra la debilidad de las instancias de coordinación antes señaladas se apreció con relación al universo de efectivos militares que no pudieron efectuar el cambio de su registro domiciliario en virtud de que los traslados se realizaron con posterioridad al cierre del padrón electoral, el 10 de diciembre de 2005. Dicha situación probablemente pudo haber sido coordinada entre los organismos electorales y el sector Defensa, y con ello se habría garantizado que un mayor número de personal militar haya estado posibilitado para sufragar.

c) Cultura institucional

Ante la ausencia de una dirección política decidida del Ministerio de Defensa para garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto del personal militar, cada comando institucional reinterpretó los planes, directivas y órdenes emitidas desde el Comando Conjunto hacia sus unidades dependientes; así privilegiaron, en algunos casos de forma más decisiva, el resguardo y la seguridad del proceso electoral sobre el ejercicio del derecho al voto, lo que trajo como consecuencia niveles de ausentismo diferenciado por Instituto.

El mayor o menor grado de apertura de los comandos institucionales respecto a la obligación de promover y facilitar que el personal bajo su mando ejercite su derecho ciudadano al voto habla de la necesidad de un liderazgo y conducción muy dinámicos por parte del Ministerio de Defensa en este tipo de procesos.

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones

- La legislación vigente sobre el derecho al voto de los efectivos militares y policiales resulta insuficiente para garantizar una participación electoral plena de los mismos. Es necesario aprobar una ley de desarrollo constitucional del artículo 34.º de la Constitución, que articule el derecho al voto de los militares y policías con el rol de seguridad que cumplen los mismos en los comicios, garantizando que el mayor número posible de efectivos militares ejerzan su derecho de sufragio.
- Con el objeto de mejorar los índices de participación electoral de los efectivos militares y policiales observados el 9 de abril de 2006 se requiere, en primera instancia, del concurso articulado de los órganos del sistema electoral, por un lado y, sobre esa base, de una política de coordinación de dicha instancia con el Ministerio de Defensa. Ello significa fortalecer, por otra parte, las instancias de coordinación existentes entre los órganos del sistema electoral.
- El RENIEC deberá continuar impulsando una política de identificación del personal militar que, a la fecha, no cuenta con DNI, en coordinación estrecha con el Ministerio de Defensa. Se sugiere facilitar la actualización del registro domiciliario de aquellos efectivos militares y policiales que sean cambiados de colocación con posterioridad al cierre del padrón electoral.
- El JNE deberá fortalecer sus capacidades institucionales para velar, en aras del cumplimiento de las normas y disposiciones en materia electoral que le competen, que los comandos militares y policiales brinden las facilidades necesarias a todos los efectivos bajo su mando, para que éstos puedan ejercer su derecho al sufragio. Así, se sugiere revisar la política de dispensa vigente a los efectivos militares omisos al voto, a efecto de incentivar que los mandos militares planteen mecanismos de asignación de relevos de personal más eficaces con el fin de liberar efectivos de las labores de resguardo.

- La ONPE planteó —en la normatividad emitida— la necesidad de garantizar que no resulte incompatible el derecho al sufragio activo de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, con el rol que la propia Constitución les asigna durante los comicios para el resguardo, seguridad y restablecimiento del orden público. Para ello reafirmó la responsabilidad que compete a los comandos militar y policial en establecer los mecanismos necesarios para que sus integrantes puedan relevarse del servicio asignado y ejercer su derecho al voto. Se requiere dar seguimiento a dicha materia con especial atención.
- La ONPE, en coordinación con el Ministerio de Defensa, realizó la capacitación de 15.981 efectivos militares de los tres institutos armados. La propuesta metodológica y temática planteada por la Gerencia de Capacitación de la ONPE en las sesiones desarrolladas facilitó un clima que propició la formulación de preguntas, inquietudes y cuestionamientos por parte del personal militar capacitado, todo lo que fue adecuadamente absuelto por el personal de la ONPE.
- Se sugiere que la ONPE fortalezca sus capacidades institucionales para constituirse en el ente rector de las medidas de seguridad necesarias para garantizar el desarrollo de los comicios sin alteración del orden público, y que el mayor número posible de efectivos militares y policiales ejerciten su voto. Para ello cuenta con la asesoría técnica del Ministerio del Interior, ente encargado de velar por el orden público. En cuanto a la planificación de las medidas de seguridad en las zonas declaradas en emergencia que se encuentren bajo control de las Fuerzas Armadas tiene la asesoría técnica de los institutos militares.
- Compete a la ONPE examinar la posibilidad de contar con métodos alternativos de sufragio para el personal militar asignado a puestos de muy difícil acceso geográfico, tales como el voto postal, el voto anticipado, el voto electrónico, etc. Se recomienda estudiar la experiencia comparada al respecto.

- El Ministerio de Defensa:
 - a. El Ministerio de Defensa estableció mecanismos diversos para promover el voto del personal militar; sin embargo, no realizó una adecuada supervisión del cumplimiento de los mismos en los institutos armados. Se recomienda que el sector Defensa, con vistas a los próximos procesos electorales, diseñe un conjunto de medidas para garantizar la articulación del derecho ciudadano al voto, con el cumplimiento del deber de seguridad, privilegiando la primera dimensión. La ejecución de las medidas políticas adoptadas corresponde a una labor de supervisión rigurosa por el propio sector Defensa.
 - b. Los institutos militares mantuvieron coordinaciones directas con los organismos electorales lo que conllevó, entre otras cosas, a una falta de uniformidad en la información recibida. En ese sentido, se recomienda que el Ministerio de Defensa asuma el papel rector del sector durante el proceso electoral y se convierta en el único ente que coordine con los organismos electorales; ello traería como consecuencia la centralización en el flujo de información, y favorecería un proceso de toma de decisiones de los órganos del sistema electoral, en sus respectivas competencias, sobre la base de información consistente.
 - c. La participación electoral del personal militar se distribuyó de la siguiente manera: De los 20.500 efectivos militares que componen el universo de electores de la Marina de Guerra del Perú, 16.039 ejercieron su voto, lo que representa el 78,24% del total de electores de dicho instituto armado. De la misma manera, en la Fuerza Aérea 6.930 efectivos ejercieron su derecho de sufragio, lo que representa un 69,33% del universo total de electores hábiles que asciende a 9.995 efectivos. Finalmente, de los 19.883 efectivos militares que representan el universo de electores en el Ejército Peruano, sólo hicieron efectivo su voto 8.997 electores que constituyen el 45,25% del total del electorado de ese instituto militar. En ese sentido, se recomienda que el Ministerio de Defensa adopte las medidas pertinentes a fin de garantizar una mayor participación electoral de su personal, en especial, el personal adscrito al Ejército.

- d. El personal militar omiso al voto se subdivide en dos grupos: a) el personal que estando inscrito en el padrón electoral fue cambiado de colocación con fecha 1 de enero de 2006, y b) el personal asignado a labores de seguridad durante la jornada electoral, a distritos electorales que no corresponden al consignado en los documentos de identidad de los afectados. En primer lugar, se recomienda diseñar con antelación, en el año electoral, el proceso de cambios para el personal militar a fin de que la mayor cantidad de efectivos militares pueda ejercitar su voto; y, en segundo lugar, se recomienda que el Ministerio de Defensa coordine y planifique con la ONPE el número de efectivos requeridos para prestar labores de seguridad, a efecto de que dichos efectivos, en la medida de lo posible, custodien los locales de votación en los cuales les corresponde ejercitar su voto.
- e. En el corto plazo se recomienda que el Ministerio de Defensa:
- (1) Diseñe las directivas que garanticen el ejercicio del voto del personal militar en próximos comicios, al igual que supervise el cumplimiento de las mismas por parte del Comando Conjunto y de los institutos armados, en especial el Ejército Peruano.
 - (2) Coordine con el RENIEC la actualización del padrón electoral sobre la información del domicilio del personal que sea cambiado de destino con posterioridad al cierre del padrón.
 - (3) Coordine con los institutos armados la planificación de la asignación de efectivos a labores de seguridad, teniendo en cuenta, de ser posible, el lugar de servicio vigente del personal militar.
 - (4) Colabore con la ONPE en la planificación de las medidas de seguridad para las elecciones próximas, en aras de liberar de custodia aquellas áreas geográficas que no requieran de dispositivos de seguridad significativos, y con ello garantizar que un mayor número de efectivos militares pueda estar en condiciones de ejercer su derecho a voto.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes utilizadas

- Constitución Política de 1993.
- Congreso de la República. *Diario de Debates*. Primera Legislatura Ordinaria de 2004, sesión del 14 de octubre de 2004.
- Congreso de la República Peruana. Proyecto de Ley N.º 0022, presentado el 27 de julio de 2001 por la congresista Mercedes Cabanillas.
- Ley N.º 26497, Ley Orgánica del RENIEC.
- Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley N.º 27600, Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional.
- Ley N.º 27860, Ley del Ministerio de Defensa, publicada el 12 de noviembre de 2002.
- Ley N.º 28359, Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas.
- Ley N.º 28480, Ley de reforma de los artículos 31.º y 34.º de la Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 28581, Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales del año 2006.
- Decreto Supremo N.º 018-2001-JUS.
- Diario *La República*, sábado 25 de marzo de 2006.
- ONPE. Entrevistas a diversos funcionarios de dicha institución.
- ONPE. Encuestas a diversos funcionarios de dicha institución.
- ONPE. Diversos informes y otros documentos: Gerencia de Formación y Capacitación Electoral, Gerencia de Administración y Finanzas, Gerencia de Información y Educación Electoral, Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral, entre otras.
- ONPE. Resolución Jefatural N.º 080-2006-J/ONPE.
- RENIEC. Entrevistas a diversos funcionarios de dicha institución.
- Comité de Coordinación Electoral. Actas de sesiones, 2006.
- Ministerio de Defensa. Directiva N.º 021 VALP/B, 1 de diciembre de 2005.

- Ministerio de Defensa. Boletín *Defensa al Día*, marzo de 2006.
- Páginas Web consultadas entre febrero y junio de 2006:
 - Ejército Peruano (<www.ejercito.mil.pe>).
 - Fuerza Aérea del Perú (www.fap.mil.pe).
 - Jurado Nacional de Elecciones (<www.jne.gob.pe>).
 - Marina de Guerra del Perú (<www.marina.mil.pe>).
 - Ministerio de Defensa (<www.mindef.gob.pe>).
 - Oficina Nacional de Procesos Electorales (<www.onpe.gob.pe>).
 - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (<www.reniec.gob.pe>).

Bibliografía consultada

ARAGÓN REYES, Manuel

1998 «Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo». En Dieter NOHLEN, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

COTINO HUESO, Lorenzo

2002 *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

GUTIÉRREZ, Walter (ed.)

2005 «La Constitución Comentada. *Gaceta Jurídica*, tomo 1. Congreso de la República del Perú, diciembre de 2005.

ONPE (OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES)

2005a *Compendio electoral peruano*. Lima: Gerencia de Asesoría Jurídica, mayo.

2005b *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*. Lima: ONPE-CIE, octubre.

2006 *Plan de capacitación para voto militar*. Lima: ONPE-Gerencia de Formación y Capacitación Electoral-Subgerencia de Formación Ciudadana.

NOHLEN, Dieter; Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (comps.)

1998 *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

2004a «La participación electoral como objeto de estudio». *Elecciones*. ONPE, año 3, N.º 3, Lima, julio de 2004.

2004b *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Biblioteca de la Reforma Política, número 4, Transparencia, IDEA.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2005 *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, PUCP, diciembre.

Anexos

1 Plantilla de observación para el día de la jornada electoral (9 de abril y 4 de junio de 2006)

Ficha observadores en mesa electoral: Voto militar y policial	
Fecha:	
Departamento:	
Provincia:	
Distrito:	
Centro de votación:	
Número de mesa:	
Observador:	
Número de militares votantes:	
Hora de apertura y cierre de la mesa:	
1	Seguridad exterior a cargo de militares
	Número de efectivos militares
	¿Varían durante el día?
	¿Estuvieron desde el inicio?
	¿A cargo de quién se encuentran?
	¿Portan armas?
	¿Hacen relevos para votar?
	Incidentes
2	Presencia de efectivos militares al interior del local
	Al inicio de la votación, ¿existen militares custodiando al interior del local?
	¿En algún momento del día?
	Incidentes
3	Ejecución de voto rápido para militares
	Al inicio de la votación, ¿existen afiches pegados en el local donde se explique el voto militar/policial al interior del local?

	¿Los militares conocen el significado del voto rápido?
	¿Cuál es la actuación de los miembros de mesa ante el voto rápido?
	Incidentes
4	Reacción del resto de votantes frente al voto rápido militar/policial
	¿Los ciudadanos están informados respecto al voto rápido?
	¿Cuál es la actitud del ciudadano ante el voto rápido?
	Incidentes
5	Instalación de armería
	Ubicación de la armería
	Personal a cargo de la armería
	Funcionamiento de la armería
	¿Militares/policias dejan sus armas en la armería o utilizan otra modalidad?
6	Militares votando uniformados
	Número de militares/policias varones
	Número de militares/policias mujeres
	Incidentes
7	Relación miembros de mesa-personeros con electores militares
	¿Conocen las disposiciones para la votación de militares y policías?
	¿Existe favoritismo para con los electores militares?

2 Encuesta a jefes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales

La información recogida en estas preguntas es para fines académicos —exclusivos de investigación electoral aplicada— por lo que es anónima. En ese sentido, solicitamos que sus respuestas sean lo más objetivas posibles, pues serán valiosas para el resultado de la investigación.

1	¿Qué coordinaciones ha desarrollado la ODPE con las autoridades militares para cuestiones de seguridad?
2	¿Cuál ha sido la disposición de las autoridades militares para dichas coordinaciones?
3	¿Cuál fue el resultado de dichas coordinaciones?
4	¿Qué coordinaciones ha desarrollado la ODPE con las autoridades militares para cuestiones de implementación del voto militar?
5	¿Cuál ha sido la disposición de las autoridades militares para dichas coordinaciones?
6	¿Cuál fue el resultado de dichas coordinaciones?
7	¿Se han reportado trabas u obstáculos para el despliegue militar de seguridad durante los comicios?
8	¿Se han reportado trabas u obstáculos para la implementación del voto de los militares en su jurisdicción?
9	¿La ODPE ha asumido gastos respecto a la intervención militar en las elecciones? ¿En qué rubros?

