

Covid-19, Estado de derecho y
**PROCESOS ELECTORALES
EN LATINOAMÉRICA**



Covid-19, Estado de derecho y
**PROCESOS ELECTORALES
EN LATINOAMÉRICA**

2021 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.

Klingelhöferstr. 23
D-10785 Berlín
República Federal de Alemania
Tel.: (+49-30) 269 96 453
Fax: (+49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica
Calle 93b No. 18 - 12, piso 7
Bogotá
República de Colombia
Tel.: (+57 1) 743 09 47
Fax: (+57 1) 743 09 47-7
www.kas.de/es/web/rspla
iusla@kas.de
Twitter: @KASiusLA
Instagram: @KASiusLa
Facebook: www.facebook.com/kasiusla

Editores

Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido

Coordinación académica

Jesús Delgado Valery
Andrés Villegas

Coordinación editorial

Daniel Alejandro Pinilla

Corrección de estilo

María José Díaz Granados

Diagramación

Marta Rojas

Maqueta y diseño de cubierta

Martha Isabel Gómez

Imágenes de cubierta

iStockphoto/ Julia Garan

Traducción textos portugués

Paulo Baptista

Esta publicación se distribuye de manera gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer. Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS o Transparencia Electoral.

Contenido

7 Presentación-Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer
Dra. Marie-Christine Fuchs y Andrés Villegas

11 Presentación-Transparencia Electoral
Leandro Querido, Jesús Delgado

15 Prólogo
Alfonso Herrera García

20 SECCIÓN GENERAL

21 Los derechos políticos electorales durante la pandemia
Arturo Espinosa Silis. México

39 Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del covid-19
Leandro Querido. Argentina

63 Covid-19 e implementación de tecnología en los procesos electorales
Jesús Delgado Valery. Venezuela

83 Pandemia, elecciones y futuro
Francisco Guerrero Aguirre. México

99 Participación política de la mujer en el contexto del covid-19
Paula S. Suárez. Argentina

123 Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia
Betilde Muñoz-Pogossian. Venezuela-Estados Unidos

148 EXPERIENCIAS NACIONALES

149 Estado de derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. Una mirada preocupada desde Argentina
Gustavo Javier Daverio. Argentina

149 EXPERIENCIAS NACIONALES

- 167 Estado de derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia covid-19: el caso boliviano
Julio Ascarrunz. Bolivia
- 193 Las elecciones y la pandemia en Brasil
Marcelo Ramos Peregrino Ferreira. Brasil
- 217 SARS CoV-2: impacto en la política chilena
Eugenio Guzmán-Astete, Gonzalo Müller-Osorio. Chile
- 243 La gestión política de la pandemia en Colombia
Nicolás Alejandro Liendo. Argentina, Camilo González. Colombia
- 265 Costa Rica: una sólida democracia en apuros frente a la pandemia
Eduardo Brenes Jiménez. Costa Rica
- 285 Cuba: marco legal, accionar gubernamental e impacto social bajo la coyuntura pandémica
Johanna Cilano Pelaez. Cuba
- 307 La democracia amenazada: ¿y ahora cómo votamos?
Mónica Banegas Cedillo. Ecuador
- 333 Incidencia de la pandemia de covid-19 en el Estado de derecho y en el próximo proceso electoral de 2021 en El Salvador
Erika Beatriz Saldaña Rodríguez. El Salvador
- 355 El deterioro institucional y la emergencia del covid-19 en Guatemala
Luis Fernando Mack. Guatemala
- 373 Crisis sanitaria y económica, y falta de acuerdos entre políticos: principales amenazas para el próximo proceso electoral hondureño
Rosa Morazán. Honduras
- 391 Covid-19 y Estado de derecho en México
Jaime Talancón Martínez. México
- 415 Nicaragua: entre un régimen dictatorial y la pandemia de covid-19
Azahálea Isabel Solís Román. Nicaragua
- 455 Panamá y el Estado de Derecho durante la pandemia
Sergio García-Rendón. Colombia
- 471 Efectos de la pandemia de covid-19 en Paraguay
Alberto Manuel Poletti Adorno, José Mauricio Marengo Irala. Paraguay

- 501 Perú: reforma política y elecciones en tiempos de covid-19
Milagros Campos Ramos. Perú
- 521 Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana
en el marco de la pandemia de covid-19
Jimena M. Conde Jiminián. República Dominicana
- 553 Uruguay: elecciones e instituciones políticas en época de covid-19
Sandra Choroszczucha. Uruguay
- 581 Venezuela:elecciones vulneran derechos políticos y a la salud
Eugenio G. Martínez. Venezuela

608 CAPÍTULO FINAL

- 609 Comentarios finales
Jesús Delgado. Venezuela, Leandro Querido. Argentina

Presentación

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

La pandemia del coronavirus ha representado un reto para toda la humanidad, especialmente en materia de salud pública y economía. La incertidumbre frente a las características y la naturaleza del novedoso virus SARS-CoV-2, y respecto al número de contagiados, recuperados y fallecidos ha ocupado, con razón, gran parte de la atención de los gobiernos del mundo. Para frenar la propagación del virus muchos gobiernos han declarado el estado de emergencia constitucional y han expedido medidas de protección como cuarentenas, cierre de comercios y de lugares públicos como escuelas, iglesias y universidades, y medidas de distanciamiento social. Sin embargo, en muchos casos las medidas de protección de la vida y de la salud pública han implicado restricciones o suspensiones de algunas libertades fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la libertad personal, la libertad de circulación y de tránsito, la libertad de reunión y de culto, y la libertad de ejercicio de la profesión u oficio. Estas restricciones han tenido como consecuencia un alarmante incremento del desempleo y, por ende, han disminuido los ingresos de muchas familias, como se ha comprobado en varios países de la región latinoamericana. La pandemia ha provocado que el continente más desigual del mundo sea aún más desigual.

Asimismo, para proteger la salud de los ciudadanos, en muchos países de América Latina se aplazaron o se suspendieron procesos electorales que estaban previstos para el año 2020. Esto a costa de uno de los derechos más importantes consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): los derechos políticos, es decir, el derecho a elegir y a ser elegido (art. 23).

Justamente por esto, y por ser las elecciones libres, periódicas y transparentes un presupuesto *sine qua non* de la democracia, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

no podía ser ajeno –aun en una crisis con tantos otros problemas apremiantes (o tal vez precisamente por eso)– a la preparación, el desarrollo y los resultados de la variedad de procesos electorales por realizarse este año en la región, y a las eventuales restricciones, presentes en algunos países desde comienzos del año, de los derechos políticos mencionados y otros derechos fundamentales correlativos. Se trata de un asunto jurídico-político de la mayor relevancia para el papel que ha desempeñado nuestro Programa desde hace 30 años en el continente.

En una situación crítica y excepcional sin precedentes como la provocada por la propagación del covid-19, las diversas elecciones realizadas y por realizar en esta coyuntura marcarán sin duda, de modo variable y en el corto y mediano plazo, la estabilidad de la democracia y del Estado de derecho en América Latina. Hay países en los que desde antes de la pandemia los sistemas electorales y políticos se han caracterizado por deficiencias en materia de participación, paridad, democracia interna de los partidos, su financiación y la de sus campañas; independencia, transparencia y solidez de los órganos electorales y de las elecciones mismas. Por eso es fundamental profundizar en estas deficiencias desde una perspectiva transversal, regional y comparada, y entender, así, si la pandemia las agudizó, las disminuyó o no las alteró; comprender, en suma, la incidencia de la pandemia en los procesos de participación democrática en marcha a través de las votaciones.

¿Cuáles gobiernos de la región se han aprovechado de la pandemia para restringir los derechos políticos de sus ciudadanos? ¿Los órganos legislativos y judiciales lograron mantener el equilibrio de poderes, en una coyuntura que ha tendido a resaltar el protagonismo del ejecutivo? ¿Con qué fines y resultados se postergaron o suspendieron las elecciones en más de diez países de la región? ¿Las medidas excepcionales adoptadas frente al ejercicio de los derechos políticos fueron necesarias, proporcionales, temporales e idóneas, conforme a las legislaciones nacionales que regulan la materia, pero también frente a los límites y controles internacionales (la CADH, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y las resoluciones emitidas al respecto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)? ¿Se implementaron herramientas tecnológicas para garantizar y fomentar la participación masiva del electorado, previendo los inminentes riesgos de contagio de SARS-CoV-2 en elecciones presenciales

multitudinarias, y se adoptaron, en consecuencia, las medidas de bioseguridad necesarias? ¿Constituyó y constituye la pandemia una ventana de oportunidad para introducir modificaciones a los sistemas electorales y consolidar la participación y los derechos de las minorías discriminadas históricamente o en situación de vulnerabilidad? ¿La pandemia incrementó o revirtió el abstencionismo sistémico y la amenaza que representan los delitos electorales, característicos de nuestros países?

Estas y otras preguntas similares fueron abordadas por los autores y las autoras que contribuyeron en esta publicación, tanto haciendo énfasis en las condiciones y necesidades específicas de los países analizados (19 en total), como centrándose en temas transversales como los derechos políticos, la administración de elecciones, la implementación de tecnologías, las lecciones aprendidas de las votaciones en tiempos de pandemia, la participación política de las mujeres, la participación política de minorías y las conclusiones generales de la obra.

Queremos agradecer a Transparencia Electoral, en cabeza de Jesús Delgado y Leandro Querido, por el trabajo comprometido y eficiente en la realización de esta obra, y, por supuesto, a los expertos y las expertas que participaron en ella (concedores de los asuntos jurídico-políticos de sus países y la región) por haber aceptado nuestra invitación y brindarnos una mirada clara y completa de los temas que quisimos profundizar en este proyecto editorial.

Como con todas las publicaciones en las que colaboramos, esperamos que esta sea ampliamente difundida, analizada, comentada y criticada de manera constructiva, en aras de una discusión informada y bien argumentada de las temáticas que aborda. Esta obra es una muestra más de nuestro humilde pero decidido aporte al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en la región.

Dra. Marie-Christine Fuchs y Andrés Villegas

Directora y coordinador de proyectos

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

Presentación

Transparencia Electoral

Los procesos electorales contemporáneos enfrentan una serie de desafíos y dificultades jurídicas, políticas y técnicas para los organismos competentes: desde el debilitamiento del apoyo a la democracia y la apatía manifestada en una baja participación electoral en algunos países de la región, pasando por la fiscalización del financiamiento de las campañas, la supervisión de los mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas, el cumplimiento de la paridad o la implementación de tecnología, hasta los mecanismos para garantizar la integridad y la transparencia electoral, el quehacer de los entes electorales se complejiza de manera vertiginosa.

La llegada de la pandemia del covid-19 viene a problematizar aún más la administración de las elecciones. Los desafíos de promover una amplia participación electoral y, al mismo tiempo, cumplir con los protocolos establecidos para minimizar los focos de contagio no son pocos, y más aún en una región que fue especialmente afectada por la pandemia, en un contexto de desigualdad y crisis económica.

En un principio, los tomadores de decisiones, ya sea en el Congreso o en los organismos electorales, se debatían entre la celebración de elecciones, con los grandes riesgos de contagio que ello conlleva, y la posposición de estas, enfrentando las limitaciones que prevén las constituciones y las leyes como, por ejemplo, el vencimiento de los mandatos de las autoridades y las fechas de toma de posesión.

Este debate ya ha quedado atrás, ya que a medida que avanzó la pandemia, organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Panamericana de la Salud (OPS) entendieron que había que “aprender a convivir con el virus”, tomando las medidas de resguardo necesarias.

La transición de cuarentenas estrictas a la “convivencia con el virus” repercutió de forma positiva en el Estado de derecho, ya que de esta manera se garantizaba, en lo estrictamente electoral, la celebración de

elecciones con la implementación de protocolos; pero, de manera más general, significaba una limitación a las medidas extraordinarias tomadas por algunos gobiernos para restringir la movilidad, las reuniones, el normal funcionamiento de los poderes legislativo y judicial, e incluso, en algunos países, la libertad de expresión.

Sin embargo, desde que la OMS catalogó como pandemia el covid-19, el 11 de marzo de 2020, la mayoría de los países de la región tomaron estrictas medidas excepcionales que no se aligeraron sino hasta finales del segundo semestre, y no en todos los casos.

La implementación de estas medidas ha supuesto un gran desafío para la democracia, ya que en ocasiones fueron desproporcionadas, afectaron los derechos políticos de los ciudadanos, el correcto desenvolvimiento del sistema de pesos y contrapesos, y perjudicaron en especial a sectores históricamente vulnerados y estructuralmente excluidos.

Específicamente en el apartado electoral, la irrupción del covid-19 impuso limitaciones a los procesos de democracia interna de los partidos, al desarrollo de campañas electorales, la fiscalización del financiamiento, el monitoreo de los procesos electorales por parte de la sociedad civil, y acentuó los obstáculos de ciertos colectivos, como las mujeres y las minorías, para postular candidatos, participar en los comicios y acceder a cargos de elección popular.

Ante este complejo escenario, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer y Transparencia Electoral unieron esfuerzos para abordar el impacto de la pandemia del covid-19 en el Estado de derecho en la región.

A estos efectos, tuvimos el gusto de convocar a prestigiosos especialistas para que dieran cuenta de la situación en cada uno de sus países de manera amplia y exhaustiva. Además, algunos temas, como el efecto en los derechos políticos, los derechos de la mujer, de las minorías o la implementación de tecnología fueron tratados en capítulos transversales.

Queremos agradecer especialmente a Marie-Christine Fuchs y a Andrés Villegas, jefe y coordinador, respectivamente, del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, por la disposición para trabajar de manera conjunta con nuestra organización, así como por el acompañamiento y el compromiso para completar esta obra.

Queremos también extender un agradecimiento a cada uno de los y las especialistas convocados por el esfuerzo para abordar los efectos jurídicos, políticos y electorales de esta pandemia en curso, con las dificultades que ello representó.

Esperamos que esta obra sea de utilidad para pensar y discutir los efectos de esta situación extraordinaria y contribuya al fortalecimiento democrático de los países de nuestra región.

Leandro Querido

Director Ejecutivo
Transparencia Electoral de América Latina

Jesús Delgado

Director de Desarrollo Institucional
Transparencia Electoral de América Latina

Prólogo

Cuando a lo largo de 2020 se habló del impacto de la pandemia en la democracia resultaron inevitables varios lugares comunes. Uno de ellos es que la democracia no se detiene ni es renunciable en épocas de crisis como la que padecemos. Otro es que, si bien estamos conscientes de que la salud pública obliga a un recorte necesario de libertades individuales, este no puede ser arbitrario o estar desvinculado de un sentido básico de proporcionalidad. Asimismo, es frecuente escuchar que nada de lo que caracteriza a nuestras instituciones democráticas volverá a ser igual cuando la pandemia nos dé una tregua, se aleje de nosotros, o cuando podamos convivir con la enfermedad con una vacuna segura y eficaz.

Sin embargo, el impacto de la pandemia en la vida democrática está muy lejos de ser una cuestión sujeta a valoraciones genéricas, o válidas para un solo modelo de Estado y de gobierno. Las repercusiones del covid-19 en los sistemas políticos pueden evaluarse mejor a partir de cada una de las instituciones concretas que los componen y que los explican.

Ningún análisis adecuado de dicho impacto puede prescindir de considerar su efecto individualizado en una multiplicidad de elementos, tales como los derechos políticos, las libertades personales, las políticas públicas, las acciones gubernamentales y administrativas, los procesos legislativos y electorales o las funciones de las autoridades judiciales, esto es, en cada una de las diversas manifestaciones de un régimen democrático.

Consideremos también que, enfocándonos en Latinoamérica, la pandemia irrumpió en una región integrada por países con distintos grados de desarrollo, con debilidades y fortalezas institucionales específicas, y con distintos niveles de satisfacción, o incluso de deterioro, en la garantía de derechos individuales y sociales.

Las secuelas del coronavirus no serán las mismas en las distintas latitudes del orbe, ni será igual el tiempo que lleve a reconstruir alguna versión de normalidad social, política y, por supuesto, económica de la población.

Este libro ofrece reflexiones preocupadas y pertinentes de cara a un amplio espectro de problemas provocados por la expansión del covid-19 en Latinoamérica. El punto de mira central son las afectaciones al Estado de derecho y los aspectos que rodean a la institucionalidad de las elecciones en nuestra región.

En el cumplimiento de ese propósito, por supuesto, se revelan inquietudes comunes y determinadas maneras de concebir la extraordinaria situación de riesgo en que nos ha situado una enfermedad altamente contagiosa y especialmente devastadora para las personas más vulnerables por su condición de edad o la precariedad de su salud.

Este esfuerzo colectivo es, entonces, un sitio ideal para la reflexión comparada del Estado de derecho en la región ante las distintas situaciones de los países latinoamericanos, de cara a una preocupación sanitaria global. A la luz de las contribuciones de los expertos y las expertas participantes se construye conjuntamente el análisis de distintos escenarios políticos, estrategias y decisiones que fueron tomadas para enfrentar la contingencia. También se explican las situaciones y se apuntan retos de los procesos electivos en este difícil contexto, en cuanto mecanismos insustituibles para la integración del poder público a través de la participación política y ciudadana universal, libre, secreta y sin discriminación.

Desde el punto de vista del Estado de derecho, presidido por las constituciones políticas, cabe una certeza de base si pensamos en el ordenamiento jurídico como una de sus herramientas esenciales de garantía. Ninguna aplicación más o menos razonable de un determinado ordenamiento jurídico podría implicar el éxito o el fracaso del combate a una pandemia. No existe una estrategia jurídica que pueda resultar contundente para evitar los estragos a la salud pública de un virus con la potencialidad de contagio y de afectación a la vida como la demostrada por el coronavirus.

Sin embargo, ello no nos exime de cuestionarnos y, sobre todo, de convocarnos a ofrecer una respuesta a la difícil pregunta: ¿qué podían y qué pueden hacer el Estado de derecho y sus regímenes constitucionales por sociedades inmersas en una peligrosa pandemia?

Tal interrogante tiene sentido porque las medidas adoptadas por los gobiernos de los Estados nunca podrían renunciar a un asidero jurídico bajo un esquema de democracia a través del derecho. En función de las

diversas etapas expansivas de la pandemia, es perfectamente posible evaluar la pertinencia o la efectividad de esas medidas, de cara a las posibilidades institucionales, más o menos limitadas, que tenían los poderes públicos para enfrentarlas.

Es pertinente, también, cuestionar si las medidas de distanciamiento social y las sanitarias relacionadas con la higiene permanente de manos y el uso de cubrebocas, por ejemplo, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se implementaron con la debida oportunidad o con la intensidad pertinente en cada uno de nuestros países. Por cierto, considerando con optimismo (que no con realismo) que el vital líquido, protagonista central de esa actividad higiénica, estuviera en condiciones de distribución adecuada en todas partes, y al alcance de todas las personas tanto en centros urbanos como en poblaciones rurales o marginadas. Los hechos notorios nos indican más bien lo contrario.

En todo caso, también es posible valorar si dichas medidas han sido legítima o apropiadamente aplicadas por los gobiernos de turno, y han guardado fidelidad a las instituciones dispuestas para estas emergencias en las constituciones o los ordenamientos jurídicos en general. Todo ello, sin soslayar la problemática situación que padecen precisamente muchas de las instituciones, tanto de salud como de seguridad pública, en nuestra extensa comunidad latinoamericana.

Dentro de las lecciones aprendidas para el Estado de derecho podemos considerar las relacionadas con la implementación (o la falta de implementación) de estados de emergencia. Ante estas crisis, se requieren declaratorias de emergencia o excepción asequibles a poblaciones dotadas de una importante pluriculturalidad, pero también con grandes desigualdades históricamente afincadas. Ello, sin pasar por alto las profundas necesidades de intercambios económicos en el día a día, sin los cuales, irremediablemente, se desestabiliza la subsistencia de un gran número de personas.

Me refiero a declaratorias de emergencia constitucionalmente adecuadas, con características no necesariamente coercitivas, sino especialmente comunicativas a gran escala, acompañadas de incentivos económicos para los más necesitados.

A partir de las trágicas experiencias latinoamericanas, cabe pensar en constituciones con efectos normativos en el discurso gubernamental

y llamados a la convivencia responsable en los espacios públicos. El objetivo consistiría en intensificar el ideario social respecto a la gravedad del problema sanitario, poniendo en el centro de la discusión pública las necesidades de cuidado propias de un riesgo extremo, pero con un talante pedagógico y socialmente dialéctico.

Cabe pensar también en declaratorias de emergencia constitucionalmente adecuadas para reducir a la mínima expresión la discrecionalidad política y la arbitrariedad frente a la definición de límites a las libertades personales. La discrecionalidad política ante un fenómeno epidémico con tan pocas certezas iniciales, además de indeseable para la ciudadanía, resulta impropia desde la perspectiva del obligado tratamiento epidemiológico y técnico de este.

No puede pretenderse que el Estado de derecho, y su principal instrumento jurídico, que son sus constituciones políticas, tengan la capacidad de proveer soluciones inequívocas para casos fortuitos. Probablemente sería una equivocada ilusión pensar que las normas jurídicas, por sí mismas, pudieran servir al propósito de detener el avance irremediable de una pandemia.

No se trata de trazar soluciones institucionales ajenas a la consabida debilidad que en Latinoamérica experimenta el Estado de derecho, o separadas de su difícil cultura de legalidad. Tampoco son deseables soluciones ajenas a la fragilidad de infraestructuras de seguridad pública, con equipos de trabajo no experimentados ni profesionalizados para contingencias sanitarias. Tampoco es posible ignorar la ya apuntada desigualdad social y económica de carácter estructural que padecemos históricamente.

Pero lo que sí resulta impostergable como parte de las lecciones aprendidas de este impasse sanitario es la convicción de que no pueden dejar de tomarse en serio los instrumentos que nos hemos dado para posibles escenarios de riesgo, en los que esté en juego la supervivencia de la población.

Esos instrumentos, propios del Estado de derecho, no fueron concebidos para protagonizar su inutilidad en escenarios de crisis existencial como la que literalmente enfrentamos. Se establecieron y se adaptaron para cumplir una función rectora, para disciplinar la actuación política frente a fenómenos incontrolables o difícilmente controlables por la voluntad humana. Se colocaron ahí para garantizar que los pilares democráticos no desaparecieran frente a realidades extraordinarias.

No es deseable esperar otra emergencia sanitaria del tamaño del covid-19 para recordarnos este aprendizaje. Difícilmente podemos esperar que esta epidemia sea la última y la más devastadora de todas las que pueda sufrir la humanidad en el futuro más próximo.

Los estados de excepción, en sus distintas manifestaciones, no son licencias para la arbitrariedad o la discrecionalidad incontroladas. El Estado de derecho no habilita su exención en estados de emergencia. Por el contrario, en las circunstancias actuales, debe comprenderse que habilita mecanismos para conseguir la legítima protección de los bienes en juego. Permite que las políticas sanitarias se sometan, no a las decisiones unilaterales del gobernante de turno, sino a las respuestas de la ciencia, la medicina, la epidemiología, así como, en el terreno de la ejecución política, a las técnicas jurídicas propias del Estado democrático de derecho.

Estos son los grandes propósitos que persigue el trabajo de conjunto desplegado por expertos y expertas del continente que han aportado sus ideas a este libro colectivo, atinadamente impulsado por el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer y Transparencia Electoral. Estoy seguro de que, en el recorrido de las páginas que siguen, el lector coincidirá con todos ellos: las instituciones democráticas tienen un trascendental papel que cumplir en los desoladores e inciertos días de una pandemia.

Alfonso Herrera García

Grupo de Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales
Programa Estado de Derecho para Latinoamérica
Fundación Konrad Adenauer

Los derechos políticos electorales durante la pandemia*

Arturo Espinosa Silis**

México

Resumen: la pandemia originada por el covid-19 vino a trastocar la forma en la que se llevan a cabo las elecciones en el mundo y con ello el ejercicio de los derechos políticos, especialmente el derecho al voto activo y pasivo. El debate se ha dado entre salvaguardar la salud de las personas (derecho a la salud) y llevar a cabo elecciones (derecho al voto). Algunos casos nos han demostrado que es posible hacer compatible ambos derechos, especialmente si implementamos diferentes modalidades para ejercer el derecho al voto. La pandemia implica replantear la manera en la que se ejercen los derechos en general, pues el covid-19 vino a imponer restricciones que anteriormente no existían, pero con las medidas idóneas y suficientes para garantizar la salud es posible ejercer cualquier derecho, entre ellos los políticos, simplemente necesitamos encontrar nuevas formas de hacerlo.

Palabras clave: pandemia, covid-19, elecciones.

Introducción

El mundo no volverá a ser el mismo desde la propagación del coronavirus (covid-19) a nivel mundial. Este virus contagió a millones de personas y arrebató la vida de cientos de miles de seres que no lograron vencerlo. La pandemia ha abierto una discusión pública amplia sobre cómo retomar actividades y vivir con un virus de amplio contagio, que no tiene un tratamiento curativo único y para el cual hasta ahora existe vacuna.

* Agradezco la colaboración de Daniela Arias y Fernanda Carbajal en la investigación y elaboración de este texto.

** Abogado, maestro en Derecho y especialista en Justicia y Derecho Electoral. Es socio fundador y director de la consultoría Estrategia Electoral. arturoespinosa@strategiaelectoral.mx

Una de las aristas de esta discusión pública ha sido la celebración de elecciones. De acuerdo con Idea Internacional, una amplia mayoría de países decidieron suspender sus procesos electorales. Entre el 21 de febrero y el 9 de agosto de 2020, al menos 69 países en todo el mundo pospusieron la celebración de sus jornadas comiciales, de los cuales 16 ya llevaron a cabo las elecciones pospuestas, mientras que 51 países y territorios optaron por celebrarlas en las fechas previstas originalmente.¹

El principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral es decidir si se deben celebrar o postergar las elecciones, e incluso se ha planteado como una cuestión de derechos, entre el derecho a votar y el derecho a la salud. Mantener una fecha preestablecida puede tener implicaciones sanitarias y poner en peligro la salud de las personas. Posponer la celebración acarrea consideraciones constitucionales y legales. En cualquiera de los casos hay también efectos políticos.

La pandemia y la eventual pospandemia enfrentan a los organismos electorales a una situación inédita: están frente a la oportunidad para revisar los procedimientos de organización de la elección y establecer nuevas formas de asegurar el ejercicio de los derechos políticos, lo que necesariamente implicará romper algunos límites en las modalidades de gestión que muchas veces conspiraron contra la capacidad de innovación del mundo electoral.

Los órganos electorales deben convertirse en administradores de elecciones que garanticen no solo el ejercicio de los derechos políticos, sino también la seguridad sanitaria de quienes participen en cualquier instancia de ellas. Además, deben garantizar el irrestricto ejercicio de los derechos a votar y ser votado estimulando la participación ciudadana, y para ello necesitan remover obstáculos, brindar certeza y asegurar que cada voto se cuenta y cuenta para la decisión colectiva. La adopción de nuevas tecnologías para el funcionamiento de los órganos electorales a que nos obligó la pandemia permite romper paradigmas sin poner en riesgo la integridad de ningún derecho.²

¹ International Idea, "Global overview of covid-19: Impact on elections", *Idea International*. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

² Alejandro Tullio, *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020). <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%C3%ADculo-4-lecciones-aprendi->

1. Suspensión de comicios en América Latina

En América Latina el aplazamiento de elecciones fue prácticamente unánime, como se ve en la tabla 1 comparativa.

TABLA 1. APLAZAMIENTOS DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	FECHA ORIGINAL	FECHA POSPUESTA
Bolivia*	3 de mayo	18 de octubre
Brasil	4 de octubre	29 de noviembre
Chile	26 de abril	25 de octubre
Estados Unidos**	3 de noviembre	3 de noviembre
Guayana	2 de marzo	Sin fecha
México	7 junio	18 de octubre
Paraguay	8 de noviembre	10 de octubre 2021
Perú	26 enero	11 de abril 2021
República Dominicana***	16 febrero	5 de julio
	17 de mayo	
Trinidad y Tobago	10 de agosto	10 de agosto
Uruguay	10 de mayo	27 de septiembre

* Las elecciones fueron pospuestas en una primera ocasión para el 6 de septiembre y posteriormente se modificó nuevamente la fecha para llevarse a cabo el 18 de octubre.

** Las elecciones primarias y las convenciones nacionales de los partidos Republicano y Demócrata fueron pospuestas.

*** Aunque las elecciones municipales del 16 de febrero sí se llevaron a cabo, por problemas en el voto electrónico se decidió repetirlas, de manera que el 5 de julio se realizaron tanto las municipales como las presidenciales, que sí fueron pospuestas a causa del covid-19.

La ruta para posponer las elecciones y reanudarlas en cada país es diferente. Lo primero que debemos entender es que suspender y/o aplazar las elecciones a causa del covid-19 es fruto de una situación extraordinaria que no necesariamente se encuentra prevista en la legislación, pues las leyes prevén situaciones ordinarias.

De ahí que en cada país el camino puede ser muy distinto. A manera de ejemplo haré referencia a los casos de México y Bolivia. En el primero

[das-en-materia-de-organización-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf](#).

el aplazamiento de las elecciones lo determinó la autoridad electoral y la facultad para hacerlo provino de una interpretación del marco legal; en el segundo, el Congreso emitió una ley que facultó expresamente a la autoridad electoral para el aplazamiento.

En el caso mexicano, la decisión de posponer los procesos electorales en las entidades de Coahuila e Hidalgo fue tomada por el Instituto Nacional Electoral (INE), en su calidad de autoridad rectora del sistema electoral nacional, de manera que a través del acuerdo INE/CG82/2020³ se determinó que se debían suspender los procesos electorales, así como la jornada electoral que originalmente se debía celebrar el 7 de junio de 2020. La decisión de la autoridad electoral se basó en los informes emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Secretaría de Salud del gobierno mexicano. Aquí, la protección del derecho a la salud fue el principal criterio de decisión y acción. Por tanto, los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo fueron suspendidos por razones de emergencia sanitaria en su etapa de precampañas.⁴

Posteriormente fue la misma autoridad electoral, mediante el acuerdo INE/CG170/2020, quien determinó que era posible reanudar los procesos electorales. Para lo anterior, el INE señaló tres cuestiones torales y que coinciden con aspectos fundamentales plasmados en la guía elecciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA):

1. Aunque la pandemia continúa, existen disposiciones determinadas por las autoridades sanitarias que permiten reanudar actividades a través de la implementación de protocolos de seguridad sanitaria.
2. Es necesario garantizar la debida integración de los órganos de gobierno que se van a elegir, pues ello requiere observar el principio democrático y el Estado constitucional de derecho.

³ Las razones expuestas en el acuerdo, las cuales justificaron esta suspensión de los procesos electorales y aplazamiento de la jornada electoral, se pueden consultar en Consejo General Instituto Nacional Electoral, "Acuerdo por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, covid-19". <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2ex202003-27-ap-3.pdf>.

⁴ Perla Gris y Susana Ramírez, "Afectación a los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el covid-19", *Instituto Belisario Domínguez*, (85) (2020). <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4842>.

3. La reanudación de los procesos electorales garantiza el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía que hace posible ejercer el derecho a votar y ser votado.

En el caso de Bolivia se emitió la Ley 1297, denominada de Postergación de las Elecciones Generales 2020, la cual establecía un plazo máximo para celebrar las elecciones, el cual corría del 3 de mayo de 2020 al 6 de septiembre de 2020. De este modo la autoridad electoral podía determinar la nueva fecha de la jornada electoral dentro de ese tiempo conforme a criterios técnicos de la propia autoridad electoral y miembros de organismos especializados de salud; sin embargo, dado que en la fecha límite aún no había condiciones para celebrar los comicios, el Congreso Nacional tuvo que emitir una nueva norma, la Ley 1304, en la que ampliaba el plazo para poder celebrar las elecciones, de manera que el Tribunal Supremo Electoral definió como nueva fecha de las elecciones el 18 de octubre de 2020.

Ambos casos ejemplifican de manera clara cómo las autoridades electorales han tenido que establecer protocolos de acción no solo para garantizar condiciones óptimas de realización de elecciones, sino para lograr la coordinación con autoridades sanitarias. El reto no es sencillo y más adelante entenderemos por qué.

El debate entre derechos políticos y derecho a la salud

El derecho al voto puede ser activo o pasivo, es decir, la ciudadanía puede ejercer su derecho al acudir a las urnas y elegir la candidatura u opción política que mejor le convenga, y también puede ejercerlo participando como candidato o candidata para obtener un cargo de elección popular. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresamente establece como derechos políticos elegir y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas y realizadas mediante sufragio universal, igual, libre y secreto, y además contempla el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.

En este plano debemos también considerar lo que señala el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, el cual va en el mismo sentido que el artículo 23 de la Convención Americana citado

y también establece que estos derechos políticos no podrán tener restricciones indebidas, lo cual es congruente con el numeral 5 del propio Pacto Internacional, que señala que no son admisibles las restricciones o menoscabos a los derechos humanos con el argumento de que unos se reconocen en menor grado que otro. Es decir, plantea que todos los derechos deben valorarse en igual medida.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que los derechos políticos son derechos humanos que se relacionan estrechamente con otros derechos, los cuales propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Incluso señala que el ejercicio efectivo de los derechos políticos “constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos”.⁵

Es a partir de esta concepción de los derechos políticos que debemos abordar el debate entre llevar a cabo las elecciones conforme a la fecha original o posponerlas indefinidamente hasta que existan condiciones idóneas de salud para su celebración, debate que, en términos de derechos, se ha planteado como una confrontación entre el derecho a votar y el derecho a la salud.

Respecto a la manera de garantizar el ejercicio de los derechos durante la pandemia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el apoyo de las Relatorías Especiales sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y sobre Libertad de Expresión, señaló como recomendaciones las siguientes:⁶

- Integrar medidas de mitigación y atención enfocadas en la protección y garantía de los derechos, dados los graves impactos directos e indirectos que el contexto de la pandemia y la crisis sanitaria infecciosa pueden generar.
- Es necesario cuidar que las medidas económicas, políticas o de cualquier índole que sean adoptadas no acentúen las desigualdades existentes en la sociedad.

5 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 143. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

6 Corte IDH, Resolución No. 1/2020, “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

- Asegurar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la justicia ante posibles violaciones de los derechos humanos.

En el caso de estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de derecho, la citada resolución plantea que cualquier restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de proteger la salud de la ciudadanía el marco de la pandemia por covid-19 debe cumplir con los requisitos establecidos por el régimen de derecho internacional de los derechos humanos. En particular, las medidas deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud.⁷

El estudio “Afectación a los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el covid-19”, elaborado en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en México, señala que no se puede vulnerar un derecho por priorizar otro, en este caso, el derecho a la salud, en detrimento de los político-electorales, pues priorizar la protección de la salud no significa sobreponer el ejercicio de este derecho frente a los derechos políticos-electorales. Por el contrario, esto debe interpretarse como la aplicación del principio de interdependencia de los derechos humanos (artículo 1 constitucional) donde la protección de un derecho lleva a garantizar la realización de otros.⁸

A partir de lo que plantea la Corte IDH es posible señalar que en situaciones extraordinarias como las que se originan por la pandemia ocasionada por el covid-19 es válido que exista una restricción de los derechos humanos, así como la adopción de medidas de mitigación y atención, pero ambas deben atender al principio de legalidad, no pueden acentuar las desigualdades, y tampoco pueden ser desproporcionadas.

A partir de este planteamiento, es importante entonces valorar en qué condiciones es pertinente llevar a cabo elecciones y garantizar el ejercicio del derecho al voto, sin poner en riesgo la salud de la ciudadanía.

⁷ Corte IDH, Resolución No. 1/2020, “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, 10 de abril de 2020.

⁸ Gris y Ramírez, “Afectación a los procesos electorales”.

Para ello, es oportuno valorar los cuatro pasos que plantea la OEA en su *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*:⁹

1. *Valorar las condiciones de salud*: la decisión de postergar o celebrar una elección debe recaer principalmente en la salud de las personas, es decir, se deben tomar en cuenta los estudios, informes y recomendaciones de las autoridades sanitarias.
2. *Considerar el marco jurídico*: los países tienen el deber y la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de su constitución y de la propia legislación electoral. La postergación de un proceso electoral debe ir aparejada de los cambios al ordenamiento jurídico a través de procedimientos legislativos formales que brinden certeza jurídica y garanticen el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.
3. *Privilegiar los acuerdos políticos*: la postergación de una elección conlleva un impacto político. Es importante propiciar el diálogo y los acuerdos frente a esta decisión de manera que sea consecuencia de amplias consultas con los sectores políticos del país y permita al mismo tiempo brindar el respaldo necesario al árbitro electoral.
4. *Establecer una fecha adecuada*: una vez agotada la evaluación de los riesgos, se dan las condiciones que determinan la postergación de una elección y se han alcanzado los acuerdos políticos correspondientes, es primordial definir una fecha o un rango de fechas que brinde certeza y permita adecuar las actividades electorales a un nuevo cronograma, evitando la postergación y extensión de mandato de manera indefinida.¹⁰

Desde esta perspectiva, parece claro que es posible garantizar el ejercicio de los derechos políticos y, al mismo tiempo, el derecho a la salud de la ciudadanía, considerando que la organización de elecciones requerirá un esfuerzo adicional. La propia Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral Systems

9 Gerardo de Icaza et al., *Guía para organizar elecciones en tiempos de Pandemia* (Washington: Organización de los Estados Americanos, 2020). <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

10 De Icaza et al., “Guía para organizar elecciones”.

- IFES) señala que “es posible celebrar elecciones en medio de una crisis de salud pública, pero se necesita una planificación considerable para evitar exacerbar una situación ya grave”.¹¹

Esta mayor organización se debe a que hay que considerar que las elecciones y las diferentes actividades que conlleva un proceso electoral generalmente involucran conglomeraciones masivas, las cuales pueden acelerar la propagación de enfermedades cuyos modos de transmisión involucran contacto directo o indirecto de persona a persona. Por ello es necesario contar con estrategias apropiadas de mitigación de riesgos, de lo contrario se puede provocar un aumento en el número de contagios y generar un colapso del sistema de salud. Muchas de estas medidas pasan por trasladar diferentes actividades de las elecciones al plano virtual, tales como las campañas, el registro de candidaturas, la capacitación de las personas que estén en las mesas de casilla o auxiliando en los centros de votación, entre otras.

A partir de todo lo anterior, parece que, en el contexto de la pandemia –acerca de la cual existe una gran incertidumbre sobre cuándo terminará o de qué manera se controlará–, valorar elecciones parece una tarea titánica, pues no parece estar tan cerca la aplicación de la vacuna de manera universal, y esto hace que resulte imposible considerar que las elecciones se pueden postergar de manera indefinida hasta que no haya riesgo alguno de contagio, ya que ello vulneraría el principio de certidumbre del derecho de las personas a votar en elecciones periódicas, así como el Estado de derecho.

Campañas electorales durante la pandemia

Como parte del ejercicio de los derechos políticos está el que quienes pretenden acceder a un cargo de elección popular tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder competir y buscar el voto de la ciudadanía. La pandemia por covid-19 también ha repercutido en este punto, pues el impacto no solo se ha dado en la manera de ejercer el derecho

¹¹ Fernanda Buril, Staffan Darnolf y Muluken Aseresa, *Cuidando la salud y las elecciones* (Washington: International Foundation for Electoral Systems, 2020). https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020_spanish.pdf.

al voto, sino también en la manera de hacer campañas electorales y, con ello, en la posibilidad de buscar ganar una elección.

Las campañas electorales han pasado de actos masivos a reuniones virtuales o presenciales con un número muy reducido de personas y en lugares abiertos o muy amplios y con buena ventilación, además de las medidas sanitarias básicas, tales como uso de cubrebocas, distanciamiento de 1,5 metros entre personas y uso de desinfectante, entre otras.

Las campañas electorales deberán contar con estrategias de comunicación efectivas, que busquen conectar desde la distancia a los candidatos y las candidatas con la ciudadanía, pues uno de los retos será hacer que la ciudadanía participe y ejerza sus derechos políticos de manera libre y sin temor a poner en riesgo su salud. Sin duda esto requerirá un mayor esfuerzo por parte de candidatos y candidatas, pues el derecho a ser votado no se puede coartar con motivo de la emergencia sanitaria, pero la manera de ejercerlo sí debe adaptarse a los tiempos que se están viviendo, por lo que se requerirá mayor creatividad e innovación en la manera de acercarse al electorado, de promover el voto a favor de una candidatura y de incentivar la participación ciudadana.

Estas nuevas formas y vías para hacer campañas electorales, para que un candidato o candidata se promuevan y busquen el voto ciudadano, harán que cobre mayor relevancia la libertad de expresión en los medios de comunicación tradicionales y en las redes sociales, porque sin duda serán los canales más directos para acercarse a la ciudadanía y buscar su voto, y en muchos casos se convertirán en los únicos medios para hacer campañas.

En el Estado democrático, la formación de la voluntad popular se da a través de un proceso de dialéctica permanente entre los distintos actores sociales (gobierno, partidos políticos y ciudadanía), cuyo ejercicio no se entendería sin la libertad de expresión.¹² Es por ello que, como un derecho necesario para ejercer los derechos políticos, también debe garantizarse la libertad de expresión de la manera más amplia posible durante la pandemia por covid-19. Es importante hacer énfasis en este aspecto durante las campañas, ya que se debe considerar que la libertad de expresión, sobre

¹² Yessica Esquivel, *Libertad de expresión política y propaganda negativa* (Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2018), 148-159.

todo en contextos electorales dentro de una sociedad democrática, goza de una *protección especial o preferente*, debido a que se encuentra ligada directamente a los derechos políticos y a su ejercicio. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, pues es necesario que todas y todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de las candidaturas, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que las y los electores puedan formar su criterio y votar.¹³

Así, en este contexto de pandemia por covid-19, cobrará especial relevancia que, ante las condiciones acotadas, en las cuales se llevarán a cabo las campañas electorales, se garantice la libertad de expresión de la manera más amplia posible, de forma que se privilegie, en todos los medios y garantizando las medidas de salud, el debate abierto, público e informado, y en ello los medios de comunicación tradicionales y los digitales jugarán un papel fundamental.

Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y pospandemia

La crisis por covid-19 ha entorpecido la realización de elecciones en diferentes partes del mundo. En algunos casos se ha privilegiado exitosamente tanto el ejercicio de los derechos políticos como el derecho a la salud y en otros incluso se ha llegado al extremo de tomar medidas restrictivas de los derechos políticos. Para ilustrar lo anterior abordaré dos procesos: el de Corea del Sur, que sin duda es uno de los casos exitosos de elecciones realizadas durante la pandemia en donde se respetó el ejercicio de los derechos políticos y se hizo con medidas sanitarias que evitaron un aumento en los contagios, y el caso de las elecciones en Galicia y el país Vasco, ambos en España, en donde se optó por la restricción de los derechos políticos, como medida de salud.

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión", en *Informe Anual* (Washington: CIDH, 2009), párrafo 220; y Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Fondo Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 11, párrs. 88 y 90.

Corea del Sur fue uno de los primeros países en el mundo en celebrar una jornada electoral durante la pandemia. El 15 de abril de 2020 llevó a cabo elecciones legislativas, bajo fuertes medidas sanitarias, entre ellas:¹⁴

- Las campañas se realizaron de manera virtual, principalmente a través de redes sociales, aplicaciones telefónicas y materiales postales.
- Se alentó la votación anticipada, extendiendo la votación por correo.
- La votación en persona se realizó con el uso de mascarillas y estaciones de desinfección.
- Se estableció un horario especial, tras el cierre de las urnas, para que aquellas personas que permanecían en cuarentena pudieran votar.
- Los pacientes diagnosticados con covid-19 pudieron ejercer su derecho al voto mediante correo postal o en casillas especiales.
- Para el acceso a los colegios electorales fue obligatorio el uso de caretas, guantes de plástico, desinfectante para manos y una sana distancia de al menos un metro; aquellas personas que tuvieran una temperatura elevada de 37,5 C° eran trasladadas a una cabina especial.

Según la Comisión Electoral, la participación en los comicios del 15 de abril se sitúa en un 65,1%, la más alta registrada en la historia democrática del país. Esto hace que el caso de Corea del Sur sea un ejemplo de respeto y garantía de los derechos político-electorales, porque se implementaron las medidas necesarias para que las personas que se encontraban aisladas o en cuarentena pudieran ejercer su derecho al voto.

Gran parte del éxito de las elecciones en Corea del Sur se debió a que su marco legal permitía diferentes modalidades de votación, tales como el voto a distancia y por correo y, de esta forma, es más sencillo garantizar los derechos políticos de la ciudadanía, pues la legislación prevé diferentes mecanismos para hacerlo.

Los casos de *Galicia* y *el País Vasco* son distintos, pues en estas provincias españolas los gobiernos locales advirtieron que las personas

¹⁴ Antonio Spinelli, "República de Corea: enseñanzas de las elecciones en tiempos de pandemia", *Idea International*, 21 de abril de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/rep%C3%BAblica-de-corea-ense%C3%B1anzas-de-las-elecciones-en-tiempos-de-pandemia>

contagiadas por covid-19 no podrían acudir a votar en la fecha programada para la celebración de los comicios, que era el 12 de julio, y que aquellas personas que a sabiendas de esta medida acudieran a votar cometerían un *delito contra la salud pública*. La justificación dada por las autoridades sanitarias para evitar que las personas contagiadas acudieran a votar fue que había restricciones a la movilidad por razones de salud, lo cual justificaba limitarles el ejercicio del derecho al voto.¹⁵

Aunque dicha determinación fue impugnada ante las instancias competentes, estas confirmaron la restricción como válida. La coalición Elkarrekin Podemos-IU presentó diversos recursos ante la Junta Electoral en contra de los acuerdos 2020/360 y 2020/357¹⁶ en relación con las medidas de salud pública adoptadas de cara a los comicios del 12 de julio, entre las cuales se prohibía a las personas contagiadas acudir a votar. En la impugnación se solicitó que se facilitaran los mecanismos para garantizar el derecho al voto, con medidas de seguridad para toda la ciudadanía, ya que al prohibir el derecho a votar se violan los derechos fundamentales de las personas, y se señaló que en dado caso de que el gobierno vasco no pudiera emitir dichas medidas, se solicitaba la suspensión o aplazamiento de los comicios.

El 17 de julio, la Junta Electoral Central, en el expediente 330/260, resolvió desestimar los recursos interpuestos por dicha coalición y confirmar los acuerdos, porque, a juicio de la autoridad electoral, las medidas adoptadas por la administración garantizaban condiciones adecuadas de circulación para poder acudir a votar, las cuales se encuentran debidamente justificadas porque se garantiza el derecho a la salud de los votantes y el de las personas que intervinieron a lo largo del proceso electoral.

En resumidas cuentas, la resolución de la Junta Electoral consideró que las medidas adoptadas no tenían como finalidad privar a las personas de su ejercicio al voto, ya que eran medidas proporcionadas y adecuadas que respondían a la necesidad de salvaguardar otro derecho

15 COPE, “200 personas con coronavirus no podrán votar este domingo en Euskadi”, *COPE*, 10 de julio de 2020. https://www.cope.es/emisoras/pais-vasco/noticias/200-personas-con-coronavirus-podran-votar-12j-20200710_809979.

16 Administración Electoral de Euskadi - Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, “Acuerdos de la Administración Electoral de Euskadi”, 2020. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/w_in_20_b_pv_miemb_guiasani/es_def/adjuntos/7-374-GV.pdf.

fundamental y esencial, que es el derecho a la vida, la integridad física de las personas y la salud.¹⁷

Cabe señalar que el artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España únicamente prevé como restricción del derecho a ser votado el de las personas que han sido condenadas por sentencia judicial firme.¹⁸ Además, conforme a la legislación española, es posible que la ciudadanía solicite el voto anticipado, con lo cual se pudo haber garantizado su derecho a participar en los comicios; sin embargo, nada de esto fue motivo de valoración por parte de la autoridad electoral o de los gobiernos locales.¹⁹

El acceso a la justicia

Finalmente, desde otra arista de los derechos políticos, también debe garantizarse el acceso a la justicia, pues si la pandemia se usa como justificación para restringir derechos políticos, es necesario que existan tribunales y jueces o juezas que garanticen el ejercicio de los derechos políticos.

Son las y los juzgadores quienes deben asegurarse de que, a pesar de las nuevas circunstancias, se genere un equilibrio entre el derecho al voto y el de la protección a la salud, tal como lo señala el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México.²⁰

La pandemia por covid-19 no puede servir de pretexto para detener la impartición de justicia y con ello coartar derechos de la ciudadanía. Como sostuvo el magistrado electoral Felipe de la Mata: “la impartición de justicia, evidentemente, no escapa a una realidad distinta, las y los jueces

17 Junta Electoral Central, “Resolución del expediente 330/260”, 2020. http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/Satellite?c=Page&childpagename=JEC%2FJEC_Layout&cid=1379061424237&packedargs=anyosesion%3D2020%26idacueroinstruccion%3D72569%26idsesion%3D977%26template%3DDoctrina%252FJEC_Detalle&pagename=jec%2Fwrapper%2FJEC_Wrapper&rendermode=preview.

18 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

19 El artículo 72 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral prevé que los electores que en la fecha de la votación no estén en su localidad o no puedan personarse pueden emitir su voto por correo.

20 Felipe Fuentes, “Los derechos político-electorales en tiempos de covid-19”, *El Heraldo de México*, 4 de junio de 2020. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/elecciones-mexico-derechos-politicos-electorales-democracia-votaciones-pandemia-covid/>.

tenemos el reto de garantizarla a través de las herramientas y mecanismos digitales necesarios para evitar la desprotección del acceso a la justicia”.²¹

De esta forma, es fundamental que durante la emergencia sanitaria el acceso a la justicia se garantice, de manera que los órganos jurisdiccionales puedan asegurar que el ejercicio de los derechos políticos no se coarte de manera injustificada y busquen un equilibrio entre el derecho a la salud y los derechos políticos. En este caso, se requerirá que la justicia transite a las vías digitales, como ocurrirá con las campañas electorales y como debería ocurrir en algunos casos con la emisión del voto.

Conclusiones

La pandemia por covid-19 puede suspender temporalmente la celebración de elecciones, pero no puede ser el pretexto para postergar indefinidamente la realización de estas. La renovación periódica de los cargos de elección popular es un principio democrático que se encuentra previsto en prácticamente todas las constituciones del mundo y en instrumentos internacionales, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles.

La pandemia no puede usarse como justificación para impedir el ejercicio de los derechos políticos. En ese sentido, hay que señalar que no existe una incompatibilidad entre el derecho a la salud y los derechos políticos. Por el contrario, es posible ejercer los segundos sin poner en riesgo la salud de la ciudadanía, pero para ello es necesario seguir medidas estrictas sanitarias, tales como:

- Comunicarse y coordinarse con las autoridades competentes de salud pública.
- Prevenir o mitigar la interacción persona a persona.
- Prevenir o mitigar la contaminación de superficies, objetos comunes u objetos contaminados.
- Implementar diferentes modalidades de votación, tales como: voto adelantado, voto por correo, voto a través de internet, voto presencial y voto a domicilio.

²¹ Felipe de la Mata, “Justicia electoral en línea”, *Expansión Política*, 22 de junio de 2020. <https://politica.expansion.mx/voces/2020/06/22/columnainvitada-justicia-electoral-en-linea>.

- Llevar a cabo campañas electorales, preferentemente a través de medios digitales o a través de reuniones con pocas personas y en lugares abiertos.
- Que la jornada electoral se lleve a cabo durante varios días consecutivos.
- Instalar un mayor número de casillas y/o centros de votación, de manera que en cada lugar sufrague un menor número de electores a los usuales.
- Contar con insumos desinfectantes, como alcohol y gel antibacterial, y termómetros infrarrojos para medir la temperatura de las y los electores.
- Contar con centros de votación con espacio suficiente para garantizar la sana distancia entre los electores, funcionarios de casilla y representantes de partidos políticos, tanto al momento del voto como en la fila de espera.
- Contar con una estrategia de comunicación efectiva para contrarrestar la infodemia que vivimos y combatir la desinformación.

Existen experiencias exitosas, y otras no tanto, de garantía del ejercicio de derechos políticos durante la pandemia. De estas podemos advertir que es posible votar y ser votado sin poner en riesgo la salud, y que la libertad de expresión y el acceso a la justicia se pueden garantizar a pesar de la pandemia. Es importante entender que esta situación extraordinaria no debe impedir el ejercicio de los derechos, aunque sí puede modificar la manera en la que se ejercen, y sin duda transformará en muchos casos la forma de votar, de hacer campañas electorales o de acceder a la justicia, e incluso dará mayor peso a los medios de comunicación y a las redes sociales como garantes de la libertad de expresión en los contextos electorales, pero de ninguna forma puede suprimir los derechos políticos, ni aquellos que estén relacionados con los mismos.

Bibliografía

Administración Electoral de Euskadi - Junta Electoral de la Comunidad Autónoma. "Acuerdos de la Administración Electoral de Euskadi". 2020.

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/w_in_20_b_pv_miemb_guiasani/es_def/adjuntos/7-374-GV.pdf.

Buril, Fernanda, Staffan Darnolf y Muluken Aseresa. *Cuidando la salud y las elecciones*. Washington: International Foundation for Electoral Systems, 2020. https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020_spanish.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión". En *Informe Anual*. Washington: IACHR, 2009.

Consejo General Instituto Nacional Electoral. "Acuerdo por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, covid-19". INE/CG82/2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2ex202003-27-ap-3.pdf>.

De Icaza, Gerardo *et al.* *Guía para organizar elecciones en tiempos de Pandemia*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

De La Mata, Felipe. "Justicia electoral en línea". *Expansión Política, Voces*, 22 de junio de 2020. <https://politica.expansion.mx/voces/2020/06/22/columnainvitada-justicia-electoral-en-linea>

COPE. "200 personas con coronavirus no podrán votar este domingo en Euskadi". *COPE*, 10 de julio de 2020. https://www.cope.es/emisoras/pais-vasco/noticias/200-personas-con-coronavirus-podran-votar-12j-20200710_809979.

Esquivel Alonso, Yessica. *Libertad de expresión política y propaganda negativa*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2018.

Fuentes Barrera, Felipe. "Los derechos político-electorales en tiempos de Covid-19". *El Heraldo de México*, 4 de junio de 2020. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/elecciones-mexico-derechos-politicos-electorales-democracia-votaciones-pandemia-covid/>.

Gris, Perla y Susana Ramírez. "Afectación de los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el Covid-19". *Instituto Belisario Domínguez*, núm. 85 (2020). <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4842>.

International Idea. "Global overview of covid-19: Impact on elections". *International IDEA*, 18 de marzo de 2020. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

Nuria González, María Marván y Guadalupe Salmorán. *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Democracia y procesos electorales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020. <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/158>.

Spinelli, Antonio. "República de Corea: enseñanzas de las elecciones en tiempos de pandemia". *Idea Internacional*, 21 de julio 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/rep%C3%BAblica-de-corea-ense%C3%B1anzas-de-las-elecciones-en-tiempos-de-pandemia>.

Strategia Electoral. "La justicia electoral en tiempos de pandemia". *Animal Político*, 21 de julio de 2020. <https://www.animalpolitico.com/candidata/la-justicia-electoral-en-tiempos-de-pandemia/>.

Tullio, Alejandro. *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020. <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%C3%ADculo-4-lecciones-aprendidas-en-materia-de-organizaci%C3%B3n-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf>.

Jurisprudencia

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, 6 de agosto de 2008. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Fondo Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 11.

Corte IDH. Resolución No. 1/2020, "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

Junta Electoral Central. Expediente 330/260. 17/7/20. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/w_in_20_b_pv_miemb_guiasani/es_def_adjuntos/386.pdf.

Junta Electoral Central. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg/contenido>.

Junta Electoral Central. Resolución del expediente 330/260, 2020. http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/Satellite?c=Page&childpagename=JEC%2FJEC_Layout&cid=1379061424237&packedargs=anyosesion%3D2020%26idacueroinstruccion%3D72569%26idsesion%3D977%26templat e%3DDoctrina%252FJEC_Detalle&pagename=jec%2Fwrapper%2FJEC_Wrapper&rendermode=preview.

Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del covid-19

Leandro Querido*

Argentina

Resumen: la pandemia del covid-19 ha venido impactando a las instituciones de los países del mundo donde ha llegado, entre ellas la electoral. En la región de América Latina ha obligado a algunos países a diferir sus elecciones, siempre que no afectara los periodos constitucionales y legales; otros han acordado reformas al marco constitucional y legal, para hacerlas cuando se hayan minimizado los riesgos a la salud de todos los actores del sistema político. Los países con elecciones para 2021, han adelantado acciones para estar preparados oportunamente con protocolos actualizados y aprovechando las experiencias en donde se han llevado a cabo eventos electorales. Lo que ha quedado claro es que la realización de las elecciones en medio de la pandemia del covid-19 ha exigido una relación de trabajo coordinada entre el sistema de salud y el sistema electoral, con el fin último de asegurar la continuidad de los procesos propios de una democracia.

Palabras clave: elecciones, América Latina, covid-19.

Impacto del covid-19 en América Latina

El brote del virus SARS-CoV-2, causante del covid-19, calificado hasta ahora como la peste del siglo XXI, se le presentó a la humanidad de forma abrupta, por tanto, no estaba preparada para enfrentar las consecuencias de su irrupción.

* Politólogo, Universidad de Buenos Aires; magíster en Derecho Electoral, Universidad de Castilla La Mancha (España). Participó en misiones de observación electoral de la OEA, como coordinador regional, coordinador logístico y coordinador metodológico. Autor, compilador y coautor, respectivamente, de los libros *Así se vota en Cuba*, *Elecciones en Latinoamérica, 1985-2015* y *Así se vota en Venezuela*. leandrocquerido@gmail.com.

Este virus, que fue detectado e identificado a finales de diciembre de 2019 en China, se ha propagado en lo que va de 2020 a la mayoría de los países del mundo, por lo que el 30 de enero la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo declaró como una “emergencia de salud pública de importancia internacional”, y un mes después, el 11 de marzo, reconoció que ya era “una pandemia”, por los niveles alarmantes de rápida propagación y los efectos terribles para la salud y la vida de la población del planeta.

El covid-19 ha venido impactando de forma progresiva a todas las actividades humanas y, por ende, ha afectado el normal funcionamiento de todas las instituciones, entre ellas la electoral, porque ha obligado a aplicar medidas de políticas públicas para el control de esta epidemia. Entre estas medidas de contención y mitigación, cuya aplicación es inédita en el mundo, se encuentran el cierre de fronteras, de aeropuertos, servicios de transporte públicos, escuelas y universidades; la suspensión de vuelos aéreos nacionales e internacionales; el aislamiento de regiones; la prohibición de aglomeraciones y la obligación del distanciamiento físico. También ha obligado al uso de medidas de protección personal como el tapabocas o mascarilla, el lavado constante de las manos con agua y jabón, el uso de desinfectantes y el autoaislamiento.

A pesar de la aplicación de todas estas medidas y recomendaciones para contener el avance de este virus, hasta el 18 de agosto de 2020, luego de ocho meses de su aparición, las cifras de personas contagiadas en el mundo superaban los 22 millones, y las fallecidas llegaban a unas 800 mil, según los datos reportados en el Mapa interactivo del Centro de Ciencia e Ingeniería de la Universidad Johns Hopkins,¹ obtenidos de la información oficial proporcionada por organismos internacionales y nacionales autorizados. Sin embargo, según algunos investigadores y autoridades sanitarias, estas cifras se quedan cortas, porque el virus avanza con mayor velocidad que su detección. Además, aseguran que no están contabilizando todas las personas fallecidas víctimas de esta pandemia, que según una investigación periodística internacional publicada el 16 de junio por el portal web The Global Investigative Journalism Network, se debe a varias razones, entre ellas la falta de diagnóstico confirmado, “la falta de criterios sobre

¹ “Mapa interactivo de casos de coronavirus”, Universidad John Hopkins, acceso el 18 de agosto de 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

muertes probables en los certificados de defunción y hasta los encubrimientos deliberados".² A ello se agrega la alerta sobre que este virus podría permanecer un par de años, y sus consecuencias se sentirán por algunos decenios, según lo afirmado el pasado 31 de julio de 2020 por el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS, en la cuarta reunión del Comité de Emergencias sobre el covid-19.³

Como nuestro interés es visualizar el impacto de esta enfermedad en los procesos electorales de los países de la región latinoamericana, es necesario precisar que, desde Asia, donde surgió, se fue extendiendo progresivamente a Europa, hasta el 26 de febrero cuando fue reportado el primer caso en Brasil. Una semana después, el 7 de marzo, Argentina informó sobre el primer fallecimiento por esta causa en la región.

A la fecha, el virus ha venido afectando de manera desigual a los países de América Latina. Así lo indican los datos proporcionados por el Mapa interactivo del Centro de Ciencia e Ingeniería de la Universidad Johns Hopkins, que hasta el 16 de agosto colocaba a Brasil liderando esta lista, con 3.340.197 de contagiados y 107.852 fallecidos; seguido por Perú, 525.803 y 26.075; México, 522.162 y 56.757; Colombia, 456.689 y 14.810; Chile, 385.946 y 10.452; Argentina, 294.569 y 5.707; Ecuador, 101.542 y 6.070; Bolivia, 99.146 y 4.003; República Dominicana, 86.309 y 1.452; Panamá, 81.940 y 1.767; Guatemala, 62.562 y 2.379; Honduras, 49.979 y 1.567; Venezuela, 33.755 y 281; Costa Rica, 28.465 y 294; El Salvador, 22.912 y 612; Paraguay, 9.791 y 138; Nicaragua, 4.115 y 128; y Cuba, 3.316 contagiados y 88 fallecidos.

Conflicto entre el derecho a la vida y los derechos políticos en América Latina

Muchas de las medidas de mitigación y contención aplicadas por parte de los diferentes gobiernos de países democráticos del mundo con el fin de

2 Philip Rowan, "Cómo abordar el subregistro mundial en muertes por covid-19: los reporteros ofrecen consejos y técnicas", *The Global Investigative Journalism Network*, 16 de junio de 2020, <https://gijn.org/2020/06/16/como-resolver-el-subregistro-mundial-en-muertes-por-covid-19-los-reporteros-ofrecen-consejos-y-tecnicas/>.

3 Organización Mundial de la Salud (OMS), "El Comité de Emergencias sobre la covid-19 subraya la necesidad de mantener la respuesta a largo plazo", *OMS*, 1 de agosto de 2020, <https://www.who.int/es/news-room/detail/01-08-2020-covid-19-emergency-committee-highlights-need-for-response-efforts-over-long-term>.

controlar la expansión de este virus y disminuir en lo posible su letalidad, han venido afectando el ejercicio de derechos humanos fundamentales, entre ellos el derecho político a elegir y ser elegido.

De ahí que siga vigente, luego de más de un año de la aparición de este virus, el debate sobre cómo conciliar la obligación por parte de cada Estado de garantizar el derecho a la salud y a la vida con la obligatoriedad constitucional y legal de la renovación a tiempo de los titulares de los cargos electivos cuyos periodos han vencido o están por vencerse, como también realizar las consultas y los referendos programados o que pueden ser activados a solicitud de los ciudadanos, acordes con los respectivos ordenamientos jurídicos de cada país.

Ante los riesgos para la salud que implicaba cumplir en los tiempos previstos con las elecciones y consultas referendarias programadas para el 2020 en medio de esta pandemia, la mayoría de los Estados y órganos de gestión electoral de nuestra región latinoamericana decidieron posponer los eventos, fundamentalmente los programados para el primer semestre, hasta que sus instituciones sanitarias tuvieran control sobre la situación, con la permanente vigilancia para la identificación de casos y el rastreo de contactos, y pudieran contar con todos los recursos necesarios para proporcionar los servicios de salud esenciales. Otros que tienen elecciones este 2021, vienen adelantando acciones para estar preparados oportunamente con protocolos actualizados y aprovechando las experiencias de países donde se han llevado a cabo eventos electorales.

Lo que sí está claro es que las elecciones deben realizarse, lo que no niega su diferimiento por las razones expuestas; sin embargo, tomar esta decisión exige el consenso entre todos los actores involucrados, es decir, todos los integrantes del sistema político, como también exige una relación de trabajo coordinada entre el sistema de salud y el sistema electoral, con el fin último de asegurar la continuidad del acontecer y los procesos propios de una democracia.

No está de más recordar que en una democracia, las elecciones se realizan acordes con la finalización de los periodos constitucionales y legales, y el respeto y acatamiento estricto a la expresión de la soberanía popular, fuente y origen del poder político; y donde, además, hay Estado de derecho y se respetan los derechos humanos; existe real división y separación de los poderes del Estado, y control legal del ejercicio del poder

público; además de contar con un marco legal en donde está claramente definido el tipo de sistema electoral y las reglas del juego, así como los órganos y las autoridades electorales que garanticen, por ende, una administración transparente, justa, independiente e imparcial. Sin embargo, la actual situación de emergencia sanitaria ha obligado a la mayoría de ellos a diferir sus procesos electorales hasta que sus órganos electorales determinen que pueden tener control sobre esta.

Así lo indican las estadísticas proporcionadas por diferentes instituciones que hacen seguimiento en materia electoral, entre ellas el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) que hasta el 18 de agosto de 2020, con datos reportados por los diferentes gobiernos, órganos de administración electoral y medios de comunicación social, registra que desde que surgió el covid-19 al menos 70 países en el mundo han decidido postergar sus elecciones y referendos, y de ellos 16 lograron celebrarlos en las fechas diferidas, mientras que los otros 54 países todavía siguen con el aplazamiento de estas. También indica que hay otros 53 países que celebraron las elecciones y referendos en las fechas previstas.⁴

En los datos proporcionados por IDEA hay nueve países de nuestra región latinoamericana que decidieron posponer sus elecciones nacionales y subnacionales, y las consultas refrendarias, que estaban previstas en su mayoría para realizarlas en el primer semestre de 2020: 1) Argentina, donde las elecciones municipales en la ciudad cordobesa de Río Cuarto, programadas para el 29 de marzo, fueron convocadas nuevamente para el 27 de septiembre; 2) Bolivia, que difirió sus elecciones generales del 3 de mayo al 6 de septiembre y luego al 18 de octubre, como también suspendió hasta nueva fecha sus elecciones subnacionales; 3) Chile, cuyo referendo constitucional fue movido del 26 de abril al 25 de octubre; 4) República Dominicana, que difirió sus elecciones presidenciales y legislativas del 17 de mayo al 5 de julio de 2020, fecha cuando las llevó a cabo; 5) México, que movió las elecciones locales de sus provincias de Coahuila e Hidalgo del 7 de junio al 18 de octubre; 6) Paraguay, cuyas elecciones primarias pasaron del 12 de julio al 29 de noviembre de 2020, y sus

⁴ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), "Panorama global de covid-19: impacto en las elecciones", *IDEA*, acceso el 18 de agosto de 2020, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

elecciones locales programadas para el 8 de noviembre fueron trasladadas a 2021; 7) Perú, en donde fueron suspendidas las elecciones municipales de Chipao, distrito de Ayacucho, que estaban previstas para el 29 de marzo; 8) Uruguay, que decidió mover la fecha de las elecciones departamentales y municipales del 10 de mayo al 27 de septiembre; 9) Puerto Rico, en donde sus elecciones primarias fueron diferidas del 29 de marzo al 9 de agosto, pero por problemas ante la falta de papeletas fueron nuevamente suspendidas.

Desafíos de la administración electoral de los países de América Latina ante la pandemia

La estrategia mundial de respuesta a la pandemia por el covid-19 elaborada por la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) establece como objetivo primordial que todos los países la controlen mediante la ralentización de la transmisión y la reducción de la mortalidad. Esto ha exigido a las administraciones electorales de los países de nuestra región tomar decisiones que van desde diferir elecciones hasta donde sea posible sin afectar la duración de los periodos constitucionales y legales de los elegidos, hasta acordar reformas al marco constitucional y legal cuando se ha requerido ir más allá con el fin de hacerlas cuando estén dadas las condiciones para garantizar los mínimos riesgos a la salud de los funcionarios electorales y el personal de apoyo de otras instituciones del Estado, como también de los representantes de los partidos políticos y, fundamentalmente, de los electores.

Una de las primeras decisiones que se requiere para organizar elecciones en medio de la pandemia es que el Estado apruebe un presupuesto que incluya estas contingencias y asegure la adquisición oportuna de los materiales de protección y desinfección, así como la contratación de un mayor número de personas que se dediquen a las labores de limpieza e higiene de los centros y materiales de votación. Los órganos electorales están obligados, en aras de la transparencia en el manejo de estos recursos y materiales, a dar cuenta de la utilización idónea de los mismos.

Por ello, los órganos de gestión electoral están llamados y obligados a elaborar y desarrollar protocolos sanitarios, en el caso de que no lo hayan hecho, para aplicarlos en los próximos procesos electorales de sus respectivos países, con el concurso de todas las instituciones del Estado

activadas para enfrentar la pandemia del covid-19, entre ellas fundamentalmente la de salud pública.

En los países donde se llevarán a cabo procesos electorales tradicionales y que se ha determinado la existencia de unas 50 instancias procedimentales, de las cuales en 29 de ellas hay posibles riesgos de contacto y, por ende, pueden convertirse en focos de contagio, los órganos de administración electoral están a tiempo para hacer ajustes y mejoras en algunas de estas instancias. Para ello deben prever los productos y el personal responsable de la limpieza y desinfección de los materiales electorales, entre ellos marcadores o bolígrafos usados por los electores, el cambio de las urnas de cartón por urnas construidas con material acrílico, ubicar los mejores espacios para habilitar los centros de votación asegurando que cuenten con áreas amplias y ventiladas, incorporar el mayor número de mesas y centros de votación, elaborar y aplicar protocolos sanitarios para la distribución y el repliegue de los materiales electorales, prever planes de contingencia en caso de que se presenten electores con síntomas de covid-19, y, por último, considerar que la votación pueda darse en dos o tres días, entre otras acciones prioritarias.

Entre otras acciones que pudieran estar a tiempo de implementar los órganos electorales para disminuir los riesgos de contacto y posible contagio en el desarrollo del proceso electoral, está también determinar las actividades en las que se encuentran a tiempo para la incorporación de la tecnología. En este sentido, se podría considerar y decidir el desarrollo de aplicaciones y herramientas tecnológicas, si es que hasta la fecha no se han incorporado.

A este respecto, resaltamos las acciones que vienen acometiendo los órganos de administración electoral en países de América Latina para minimizar los riesgos de contagio por el covid-19, en sus procesos de elecciones y referendos nacionales.

Chile: protocolo sanitario para plebiscito de octubre

Entre los primeros países donde las administraciones electorales decidieron posponer las elecciones y los referendos de alcance nacional se destaca Chile, donde el Servicio Electoral (Servel) acordó cambiar el calendario en el que tenía previsto realizar el plebiscito constitucional, trasladándolo del 26 de abril al 25 de octubre de 2020, como también mover la fecha de las elecciones generales de alcaldes, concejales, gobernadores y

constituyentes (en caso de que se impusiera la opción “apruebo” en el Plebiscito Nacional), del 25 de octubre de 2020 al 11 de abril de 2021.

A dos meses de la realización del plebiscito, Servel informó en nota de prensa del 4 de agosto en su sitio web que aprobaba el Protocolo Sanitario que sería aplicado en este evento, con el fin de que “la pandemia no determine la participación”. Asimismo, explicó que estas medidas fueron concertadas con los ministerios de Salud (Minsal), del Interior, de la Secretaría General de Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa, entre otros; así como también con los parlamentarios y alcaldes luego de haber escuchado a partidos políticos, académicos y sociedad civil organizada.⁵

Desde el mes de abril, Servel solicitó oficialmente a los alcaldes de los municipios de todo el país información necesaria para el establecimiento de medidas que garantizaran la seguridad del electorado, los organismos electorales y el personal a cargo de funciones electorales. Entre los aspectos clave de la información requerida se destaca la referida a: la posibilidad de sanitizar los recintos que funcionarían como locales de votación y como colegios escrutadores, antes, durante y después de ocurrida la jornada electoral; posibilidad de contar con dispensadores de alcohol en gel en la entrada de cada recinto electoral; posibilidad de control del uso de mascarilla en los accesos o eventual control de temperatura; y disposición de señaléticas o demarcación de espacios para procurar el distanciamiento físico, tanto fuera del recinto electoral como en los accesos a cada Mesa Receptora de Sufragios y Colegio Escrutador.

Otra de las acciones que llevó a cabo Servel en la primera quincena de junio, dentro de la preparación del plebiscito, fue la entrega al Ejecutivo Nacional del documento “Propuestas de medidas para el desarrollo del Plebiscito Nacional 2020 frente a la crisis sanitaria por la propagación del covid-19”.

A su vez, Servel analizó las medidas que han tomado otros países en la realización de sus elecciones. Con este motivo, se hizo presente como observador en las elecciones extraordinarias generales de República

5 Servicio Electoral (Servel), “Se fortalece trabajo entre Servicio Electoral y Minsal: plebiscito ya cuenta con Protocolo Sanitario”, *Servel*, 4 de agosto de 2020, <https://www.plebiscitonacional2020.cl/se-fortalece-trabajo-entre-servicio-electoral-y-minsal-plebiscito-ya-cuenta-con-protocolo-sanitario/>.

Dominicana del 5 de julio de 2020, con un representante al frente de la Jefatura Adjunta de la Misión de Observación Electoral de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). Reconoce Servel que esta experiencia le permitió observar y analizar el funcionamiento de los protocolos sanitarios aplicados en esas elecciones, que la Junta Central Electoral (JCE) de República Dominicana elaboró en conjunto con la OPS.

Con el fin de continuar con la supervisión e implementación de las medidas de bioseguridad antes, durante y después del evento referendario nacional, Servel y Minsal decidieron reunirse semanalmente para revisar las medidas y los protocolos, así como establecer una instancia de coordinación regional entre los organismos de Salud y directores regionales de Servel, para acordar medidas según el plan Paso a Paso.

Bolivia: elecciones de 18 de octubre de 2020

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia suspendió las elecciones presidenciales y legislativas que habían sido convocadas para el 3 de mayo, las reprogramó para el 6 de septiembre, y luego las trasladó para el 18 de octubre de 2020.

En pronunciamiento publicado en su portal web, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) informó el 13 de agosto: “El Tribunal Supremo Electoral ha aprobado por unanimidad la Resolución 205 que confirma y establece el domingo 18 de octubre de 2020 como fecha definitiva, inamovible e impostergable de la jornada electoral”.⁶

Agrega que esta fecha fue producto de un diálogo que condujo a la concertación con los poderes Legislativo y Ejecutivo,

... para generar las condiciones para que el proceso electoral cuente con las máximas garantías y facilidades. Con la Asamblea Legislativa, se acordó la aprobación de una ley para fortalecer el proceso electoral [...] Con el gobierno [...] se aseguró la plena cooperación en los muchos campos que ese Poder debe contribuir al éxito del proceso electoral, entre otros, una entrega oportuna de recursos o la colaboración de las fuerzas de seguridad en la cadena de custodia y

⁶ Órgano Electoral Plurinacional (OEP), “Pronunciamiento del Tribunal Supremo Electoral”, OEP, 13 de agosto de 2020, https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/Pronunciamiento_TSE-13_08_2020.pdf.

los recintos de votación. La promulgación inmediata de la Ley 1315 corroborando la fecha máxima de la elección confirma el compromiso de los Poderes del Estado con la realización del proceso electoral 2020.

Es oportuno indicar que la propuesta de esta última fecha por el TSE para la realización de estas elecciones fue realizada partir de consideraciones técnicas y de valoraciones científicas, provenientes de estimaciones sobre la evolución de la pandemia, y teniendo como referencia las últimas experiencias internacionales.

Un dato que preocupó fue el retraso en la información oficial sobre los avances en la elaboración del protocolo sanitario para aplicar en estos comicios. Lo último que el órgano electoral dio a conocer sobre este asunto fue la reunión del TSE con su Comité asesor de seguridad de salud pública a comienzo del mes de julio, compuesto por expertos de la OPS, para afinar los protocolos de seguridad sanitaria cuando las elecciones estaban previstas para llevarse a cabo el 6 de septiembre de 2020, según registra nota de prensa de 3 de julio del mismo año publicada en el portal web de la OEP. En la misma información de prensa indica:

El Tribunal Supremo Electoral elabora protocolos de seguridad sanitaria para las distintas etapas del proceso electoral, con dos dimensiones fundamentales. La primera pone énfasis en el distanciamiento social y la segunda en los materiales específicos de protección. Durante la reunión fueron recibidos aportes en tres líneas: la cadena de custodia en el manejo del material electoral, la capacitación de jurados electorales y la jornada electoral.⁷

También en este país, las elecciones subnacionales para elegir gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldes y concejales, que estaban programadas para marzo de 2020, fueron diferidas hasta los primeros meses de 2021, ya que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) decidió que se convocaran dos días después de instalado el nuevo gobierno.

7 Órgano Electoral Plurinacional (OEP), "Expertos de la OPS aportan a la construcción de protocolos de seguridad sanitaria para las Elecciones del 6 de septiembre", *OEP*, 03 de julio de 2020, <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/expertos-de-la-ops-aportan-a-la-construccion-de-protocolos-de-seguridad-sanitaria-para-las-elecciones-del-6-de-septiembre/>.

Ecuador estudia propuesta de votación durante tres días consecutivos para minimizar riesgos de contagio

El 12 de marzo de 2020, el pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Ecuador dio inicio al periodo electoral para las elecciones generales que se llevaron a cabo el 7 de febrero de 2021, en el que elegirán al presidente y vicepresidente de la República, miembros de la Asamblea Nacional y representantes al Parlamento Andino. Con esta decisión dio inicio a las actividades que se desarrollan en cada una de las etapas del calendario electoral.

Dos meses después, específicamente el 4 de mayo, la presidente del órgano de administración electoral, Diana Atamaint, informó que ante la emergencia sanitaria por el covid-19, con el fin de evitar aglomeraciones en los recintos electorales manteniendo el distanciamiento social y todas las medidas de bioseguridad recomendadas por las autoridades sanitarias, estaban considerando la propuesta de que la ciudadanía votara en tres días: “el primer día destinado al sufragio de las personas con voto facultativo: adultos mayores, jóvenes entre los 16 y 17 años de edad, extranjeros, personas con discapacidad, policías y militares; el segundo día acudirían a votar hombres y el tercer día mujeres”.⁸ Ese mismo día, el vicepresidente del CNE, Enrique Pita, también planteó la opción de la implementación del voto telemático, que podría desarrollarse a través de dispositivos inteligentes y computadores, o por infocentros para quienes no tienen acceso a la red.

En el mes de julio, el Pleno del CNE aprobó la actualización de las directrices para las Elecciones Generales de 2021 de acuerdo con la nueva normalidad impuesta por la pandemia del covid-19, y el instructivo para el registro y el sufragio de los electores para los beneficiarios de “Voto en Casa”, para las Elecciones Generales 2021. Informó que el documento actualizado databa de diciembre de 2019, pero debido a la emergencia sanitaria fue revisado.

En este sentido, el Pleno del CNE agregó que para las elecciones de febrero de 2021 cada Junta Receptora del Voto (JRV) se integraría con 350 electores y se incrementaría el número de recintos electorales para evitar aglomeraciones; además, utilizarían dos urnas: una para binomio

⁸ Consejo Nacional Electoral (CNE), “Tres días para votar, una opción para Elecciones 2021”, CNE, 04 de mayo de 2020, <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5181-tres-dias-para-votar-una-opcion-para-elecciones-2021>.

presidencial y la segunda para assembleístas nacionales, provinciales, del exterior y parlamentarios andinos. También comunicó la aprobación de otras decisiones como que las urnas electorales sean elaboradas en un material similar al plástico, a fin de que puedan ser objeto de medidas de bioseguridad. Asimismo, tanto la notificación como la capacitación de las JRV se realizaron a través de medios digitales. Otra decisión en aras de cuidar la salud de los grupos de vulnerables y de atención prioritaria, fue que las JRV no se conformarían con adolescentes de entre 16 y 17 años, adultos mayores, ni personas con discapacidad. Por último, anunció que está prevista la elaboración de un Plan de Emergencia, Contingencia y Continuidad con las bases instituciones que integran el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNDGR).

Argentina conforma Grupo de Trabajo interinstitucional para elecciones legislativas de 2021

Para este año (2021), Argentina tiene en el calendario las elecciones legislativas de medio término que deben realizarse el 24 de octubre, proceso que deberá concluir el día 10 de diciembre de 2021 con la asunción de los senadores y diputados nacionales electos.

Debido a que la emergencia sanitaria continúa, la Cámara Nacional Electoral (CNE) decidió conformar un programa para evaluar el posible impacto de la pandemia del covid-19 en el próximo proceso electoral, que permitirá evaluar, proponer y dar seguimiento a las medidas específicas por adoptar. Adicional, también acordó conformar un grupo de trabajo con esta misma finalidad, para lo cual convocó a representantes del Ministerio del Interior, del Correo y del Comando General Electoral o, en su defecto, del Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto, referentes o expertos según la temática que se considere abordar.

La tarea más importante de este grupo de trabajo según la CNE es que, con la colaboración de los expertos de los ministerios de Salud, Justicia y del Interior nacionales se acuerde la oportuna adopción de las medidas necesarias para llevar adelante las actividades del cronograma electoral. Además, activó el Consejo Consultivo de los partidos políticos y el foro de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

Con la participación de todas estas instituciones y organizaciones, la CNE asegura que se podrán diseñar y elaborar los protocolos adecuados

para llevar adelante los comicios en las mejores condiciones de prevención y resguardo de la salud de las autoridades de mesa, representantes de los candidatos y partidos políticos, así como de los votantes. Prevé desde ya que se podrían incluir algunos ajustes básicos, como aumentar la cantidad de mesas, centros y horarios de votación para reducir en lo posible la concentración de personas, hasta otras medidas más complejas, de acuerdo con los avances tecnológicos disponibles.

La CNE también alerta que la situación sanitaria o epidemiológica podría no ser homogénea en el territorio nacional para la fecha de las elecciones nacionales, lo cual podría exigir la aplicación de medidas o acciones diferenciadas en distintos distritos o zonas geográficas.

La decisión de la CNE fue publicada en la Acordada Extraordinaria Número 33 de fecha 16 de junio de 2020 denominada “Conformación de un programa de evaluación del posible impacto del covid-19 en el proceso electoral 2021. Propuestas y futuras medidas a adoptarse en el contexto de la actual situación epidemiológica”.⁹

Perú aplicará diversos adelantos tecnológicos en elecciones de abril de 2021

El 8 de julio de 2020, el presidente de la República de Perú, Martín Vizcarra, convocó a las elecciones generales para el 11 de abril de 2021, en las que se elegirán el presidente y dos vicepresidentes de la República, 130 congresistas y 5 parlamentarios andinos.

Un día después de la convocatoria a estas elecciones, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Víctor Ticona Postigo, informó que en estos comicios se aplicarán diversos adelantos tecnológicos que contribuirán a su optimización, lo que fue demostrado en los últimos procesos electorales realizados en el ámbito nacional, y que redundará en beneficio de las organizaciones políticas y los electores.

Luego, el 24 de julio, en una reunión virtual con miembros de la Corte Electoral de Uruguay para intercambiar experiencias sobre el manejo de los procesos electorales en medio de esta pandemia, el presidente del JNE señaló que estos comicios en medio de la pandemia por el

⁹ Cámara Nacional Electoral (CNE), “Acordada Extraordinaria Número 33”, CNE, 16 de junio de 2020, https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/pdf/AE_033-20.pdf.

covid-19 constituyen un reto para el sistema electoral de su país, ya que hay que salvaguardar la salud de los actores electorales, sin menoscabo de sus derechos políticos.¹⁰

Adelantó que dentro de las medidas adoptadas están la suspensión de la adecuación de los partidos políticos al nuevo reglamento, la virtualización de la inscripción de las organizaciones políticas, el establecimiento de la mesa de partes en línea, así como la realización de sesiones del Pleno y audiencias públicas con uso de una plataforma virtual. También informó que esperan la aprobación del Congreso Nacional de una ley que otorgue un plazo adicional para que las nuevas organizaciones políticas se puedan inscribir virtualmente en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), pues el plazo legal venció el 15 de julio de 2020. Indicó que esperan que el Congreso apruebe las normas que regirán este proceso, a fin de desarrollar los reglamentos pertinentes.

República Dominicana: modelo en la región de cómo realizar elecciones en medio de la pandemia

Uno de los países de América Latina que pospuso sus elecciones generales por la pandemia del covid-19 fue República Dominicana, donde la Junta Central Electoral (JCE) acordó trasladar la fecha de sus elecciones presidenciales y legislativas del 17 de mayo al 5 de julio de 2020. En esta última fecha se llevaron a cabo, a pesar de que la emergencia sanitaria por el coronavirus estaba en plena vigencia, con cifras récord de contagio de más de 1.000 personas diagnosticadas diariamente. El candidato presidencial que resultó ganador se impuso en la primera vuelta, juramentándose en el cargo el 16 de agosto; con lo cual este país pudo ajustar la realización de los comicios con sus lapsos constitucionales.

La decisión del órgano de administración electoral de realizar estas elecciones en medio de la emergencia sanitaria por el covid-19 generó temor de que se produjera una alta abstención; sin embargo, la misma se ubicó en 44,7% según el boletín final de la JCE en la elección

¹⁰ Jurado Nacional de Elecciones (JNE), "JNE y Corte Electoral de Uruguay intercambian experiencias en manejo de comicios durante pandemia", *JNE*, 24 de julio de 2020, <https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/8290>.

presidencial.¹¹ Aunque fue la más alta en un proceso electoral de gran convocatoria nacional, después de la dictadura militar en 1961, es importante destacar que se movilizó en un mismo día el 55 % de la población electoral, es decir, más de 4 millones de electores.

Esto fue un reto para la administración electoral y las otras instituciones del Estado, que con la aplicación de una serie de medidas y protocolos en los centros de votación lograron que no se convirtiera en un gran foco de contagio nacional, con graves consecuencias para la salud y vida de sus ciudadanos.

De acuerdo al presidente de la JCE, magistrado Julio César Castaños Guzmán, en la organización de las elecciones en medio de la pandemia del covid-19, el órgano electoral veló por que se cumplieran todas las observaciones referentes a la implementación de las medidas sanitarias:

... el procedimiento aprobado por el Pleno de la JCE para la elaboración y aprobación del Protocolo Sanitario que fue implementado en dicho proceso electoral, estuvo basado en uso de mascarillas y guantes, distanciamiento de 2 metros entre electores, desinfección de manos del elector a la entrada del recinto de votación, así como la desinfección de espacios y materiales.¹²

Aunque es cierto que los ciudadanos votaron con mascarilla, usaron gel antibacteriano y guardaron la distancia física en los centros electorales, los organismos involucrados en la organización de las elecciones no pudieron evitar algunas aglomeraciones en las afueras de estos recintos, tal como lo indicó el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA),

11 Junta Central Electoral (JCE), “Elecciones extraordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones 05 de julio 2020. Relación general definitiva del cómputo electoral”, *Boletín Nacional Electoral*, file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Presidente_Con_Alianzas.pdf

12 Presidente de la Junta Central Electoral (JCE), “La experiencia de República Dominicana en la organización de sus elecciones generales 2020” (conferencia en conversatorio organizado por instituciones de El Salvador, 14 de agosto de 2020), <https://jce.gob.do/Noticias/presidente-jce-presenta-conferencia-virtual-la-experiencia-de-republica-dominicana-en-la-organizacion-de-sus-elecciones-generales-2020-en-conversatorio-organizado-por-instituciones-de-el-salvador>.

presentado y publicado el 7 de julio de 2020 en el portal web de esta organización hemisférica.¹³

La Misión de Observación Electoral de la OEA reconoce que la experiencia de República Dominicana contribuye al aprendizaje internacional

La Misión de Observación Electoral de la OEA señala que la pandemia impactó el proceso electoral de distintas maneras, comenzando con su postergación del 17 de mayo al 5 de julio; y que no fue acompañado de una suspensión temporal del periodo de campaña, que se prolongó de dos a casi cuatro meses, la cual fue impactada por las medidas de distanciamiento social y el toque de queda, lo que fue aprovechado por el oficialismo para realizar actividades fuera del horario permitido.

Asimismo, reconoce que la JCE desarrolló un protocolo sanitario y adoptó una serie de medidas con el fin de reducir el riesgo de contagio desde la preparación hasta el día de los comicios, nutriéndose de los aprendizajes de experiencias de otros países que habían celebrado elecciones en el marco de la pandemia. Resalta que la experiencia de República Dominicana contribuye a ese aprendizaje internacional.

Uno de los puntos importantes que plasma en su informe preliminar la MOE de la OEA es que el día de la votación se hizo un esfuerzo para cumplir con las medidas sanitarias para evitar la propagación del covid-19: “Prácticamente la totalidad de los centros observados contó con productos desinfectantes, mascarillas, guantes y toallas húmedas, además de indicaciones para guardar la distancia entre los votantes al interior. Sin embargo, en el exterior de los recintos se observaron aglomeraciones de personas que no cumplieron con el distanciamiento físico”.

Otro dato que sobresale de la observación de la MOE de la OEA fue que la votación se desarrolló de forma ordenada y tranquila, con pocos reclamos por retrasos en la apertura de las mesas, y largas filas en algunos centros de votación, aunque cada elector requirió menos de cuatro

13 Organización de los Estados Americanos (OEA), “Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana”, OEA, 10 de julio de 2020, p. 5, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Republica-Dominicana-Informe-Preliminar-Elecciones-Generales-5-de-julio.pdf>.

minutos para emitir su voto. Además, la mayoría de los centros de votación cerró a la hora indicada, a excepción de los que todavía tenían electores en fila. En la sección de recomendaciones y hallazgos, señala que hubo fallas en la formación electoral, debido al surgimiento de la pandemia, lo que ocasionó que los miembros de los colegios electorales no ejercieran de forma idónea sus funciones, en especial al momento del cierre de las mesas.

En cuanto a la participación política de las mujeres en estas elecciones generales la MOE de la OEA, aunque reconoce que en la legislación se estableció un piso de 40% y un techo de 60%, no fue suficiente para alcanzar la equidad efectiva en la participación política de hombres y mujeres, lo cual se visualizó en varios hechos, como que no hubo ninguna mujer candidata a la presidencia de la República, aunque ocuparon la mitad de las candidaturas a vicepresidentes; y que solo hubo un 12,5% de mujeres candidatas al Senado.

MOE de Uniore resalta que las elecciones en República Dominicana fueron un referente

La Misión de Observación Electoral de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) en su informe sobre las Elecciones Extraordinarias Presidenciales y Congressuales celebradas el 5 de julio de 2020, destacó “el carácter innovador de la JCE en la implementación de las medidas sanitarias en la elección convirtiéndose en un referente regional para la organización de futuros procesos electorales a desarrollarse en medio de la crisis sanitaria internacional”.¹⁴

Dentro de sus observaciones indica que en algunos centros de votación hubo largas colas, que obligaron a los electores a esperar hasta dos horas para ejercer su derecho al voto, quienes contaban con los implementos necesarios para su protección sanitaria personal. Considera que esto se debió a que la JCE aplicó en esta elección “nuevas medidas que garantizaran

¹⁴ Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), “Informe sobre Elecciones del 5 de julio”, Junta Central Electoral, 3 de agosto de 2020, <https://jce.gob.do/Noticias/mision-de-uniore-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>.

la salud de las y los votantes y de todas aquellas personas que estaban trabajando en el proceso electoral”.¹⁵

Aunque resalta que en el interior de los centros de votación se cumplió con los protocolos establecidos, ya que contaban con todos los materiales electorales y el kit sanitario (guantes, mascarillas, toallas húmedas antibacteriales y alcohol en gel), afiches informativos sobre el protocolo sanitario y la mecánica de votación, y en todos había marcas en el suelo para mantener el distanciamiento entre los votantes, también hubo incumplimiento en algunos procesos o que no se realizaron conforme a lo estipulado.

Los procesos y las situaciones en donde se incumplió con el protocolo o no fueron previstos en el mismo, según la MOE de Uniore son los siguientes: no se asignó a una persona para la desinfección de mesas de trabajo, superficies y sillas; no se realizó en algunos casos la desinfección de los marcadores entre votante y votante; hubo centros en donde se agotaron algunos suministros de higiene; no se previó el manejo de desechos de material utilizados en el proceso de votación. También observó que los miembros de algunos centros de votación almorzaron en las mesas de votación, quitándose sus tapabocas, con lo cual interrumpieron el protocolo.

Aporte de la OEA a la organización de elecciones seguras ante la pandemia

Hay que reconocer como un aporte oportuno para la realización de elecciones en medio de esta situación de emergencia sanitaria por el covid-19 la publicación dada a conocer el 7 de julio de 2020 por la OEA, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, esfuerzo realizado conjuntamente con la OPS.

En el prólogo de la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, el Secretario General del organismo hemisférico, Luis Almagro, explica que ante la serie de dificultades que ocasiona esta pandemia en la organización de los procesos electorales “deben analizarse alternativas democráticas para que no se vea lesionada la legitimidad de origen de los

¹⁵ Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), “Informe de la Misión de Observación Internacional”, Uniore, 05 de julio de 2020, pp. 19 y 20, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Informe%20Misi%C3%B3n%20de%20UNIORE.pdf>.

gobernantes, las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los periodos de gobierno”.¹⁶

En este material, la OEA proporciona una serie de medidas para la celebración de elecciones con los menores riesgos de contagio para quienes participan en su organización y desarrollo, como son los funcionarios electorales y de otras instituciones del Estado, y los candidatos, asegurando que puedan participar en condiciones de equidad y transparencia, a fin de garantizar a los electores el derecho de ejercer un voto seguro.

La Guía de la OEA está estructurada en seis capítulos en los que aborda la organización y la administración electoral, el uso de la tecnología, participación e inclusión, campaña electoral, comunicación, y votación y escrutinio.

Respecto a los asuntos más importantes por considerar para la preparación de las elecciones en tiempos de pandemia, la Guía determina los siguientes:

1. Rediseñar un plan nacional de elecciones, en el que además de buscar la mitigación y reducción de la propagación del coronavirus en las distintas etapas del proceso electoral, con mayor atención el día de la votación, también se incorpore la visión técnica del sector salud y la evidencia científica, la experiencia y el conocimiento del equipo de respuesta nacional a la pandemia.
2. Crear un espacio interinstitucional para lograr un trabajo coordinado entre el órgano electoral y las instituciones del Estado que dan respuesta a la pandemia, lo cual nutrirá a su vez a la autoridad electoral con información actualizada y asesoría técnica para la adopción de medidas durante el transcurso del proceso electoral, cuidando que no se afecten la autonomía y las atribuciones de la máxima autoridad en materia electoral.
3. Establecer una comisión de seguimiento que verifique el cumplimiento de las medidas en materia electoral en el contexto de la pandemia, la cual permitirá analizar y evaluar de forma continua

16 Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, OEA, p. 3, <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

su implementación e informar sobre el avance o los problemas que se puedan ir produciendo, para facilitar la toma de decisiones y realizar los ajustes necesarios.

4. Definir una estrategia de monitoreo, lo cual requiere aplicar una metodología que permita recabar datos e información respecto al estado de ejecución de las medidas por aplicar en las diversas actividades del proceso electoral y focalizar o reforzar donde haya retrasos o deficiencias: capacitaciones, comunicación, infraestructura, materiales, protocolos, compra y distribución de insumos de limpieza y desinfección, entre otras.
5. Prever distintos escenarios en el transcurso del proceso, a partir de los cuales los órganos electorales puedan visualizar los factores de riesgo que se pueden producir antes de los comicios, en su organización y durante la jornada de votación. Esta construcción de escenarios permitirá elaborar respuestas acordes con el brote en áreas más o menos circunscritas, la transmisión comunitaria y la aplicación de medidas de emergencia que restrinjan la movilidad, entre otras.

En esta Guía, la OEA plantea que en el contexto actual es una oportunidad explorar la utilización de tecnologías de la información y herramientas en línea para brindar soluciones que prevengan o disminuyan el contacto físico de las personas, para reducir los riesgos y limitar la propagación del covid-19. Entre estas soluciones plantea el desarrollo de aplicaciones móviles, sitios web u otras herramientas, que pueden funcionar como centros de consulta del ciudadano, brindar información sobre el proceso electoral y permitir la gestión de trámites ante las instituciones electorales.

Conclusión

Es de esperar que en el marco de una pandemia la información se agote debido al impacto de esta en la salud de la población. A medida que algunos países logran achatar sus curvas empiezan a reflexionar acerca de cómo reconstruir la golpeada actividad económica. Salud de la población y economía son dos temas centrales y profundamente interrelacionados. Ahora habría que agregar un tercer tema que es crucial también: la salud

de la democracia. En una democracia, las elecciones son el instrumento de todo sistema político para elegir los cargos de representación. La competencia electoral democrática es un recurso fundamental para reducir los conflictos inherentes a toda actividad social. Con respecto a este punto debemos estar atentos porque se han registrado elecciones muy complicadas en estos últimos meses y porque, además, todo indica que la pandemia podría traer elecciones aún más complejas.

Las elecciones no pueden ser una imposición arbitraria sin garantías. El contraejemplo en este sentido es Venezuela, que estableció una fecha para sus elecciones parlamentarias con una autoridad electoral ilegítima, con la reciente intervención de los partidos políticos de la oposición, en un clima de violencia en ascenso y sin ninguna garantía de integridad electoral.

Este contexto excepcional requiere de mayor compromiso democrático. De consensos amplios y excepcionales acerca de las condiciones y características que deberán tener los procesos electorales que se avecinan.

Bibliografía

Cámara Nacional Electoral (CNE). “Acordada Extraordinaria Número 33”. CNE, 16 de junio de 2020. https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/pdf/AE_033-20.pdf.

Consejo Nacional Electoral (CNE). “Tres días para votar, una opción para Elecciones 2021”. CNE, 04 de mayo de 2020. <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5181-tres-dias-para-votar-una-opcion-para-elecciones-2021>.

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. “Guía para Organizar Elecciones en Tiempos de Pandemia”. OEA. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). “Panorama global de covid-19: impacto en las elecciones”, acceso el 18 de agosto de 2020. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

Junta Central Electoral (JCE). “Elecciones extraordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones 05 de julio 2020. Relación general definitiva del cómputo electoral”. *Boletín Nacional Electoral*, file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Presidente_Con_Alianzas.pdf.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE). “JNE y Corte Electoral de Uruguay intercambian experiencias en manejo de comicios durante pandemia”. JNE, 24 de julio de 2020. <https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/8290>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). “Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana”. OEA, 10 de julio de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/Republica-Dominicana-Informe-Preliminar-Elecciones-Generales-5-de-julio.pdf>.

Organización Mundial de la Salud (OMS). “El Comité de Emergencias sobre la covid-19 subraya la necesidad de mantener la respuesta a largo plazo”. OMS, 1 de agosto de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/detail/01-08-2020-covid-19-emergency-committee-highlights-need-for-response-efforts-over-long-term>.

Órgano Electoral Plurinacional (OEP). “Expertos de la OPS aportan a la construcción de protocolos de seguridad sanitaria para las Elecciones del 6 de septiembre”. OEP, 03 de julio de 2020. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/expertos-de-la-ops-aportan-a-la-construccion-de-protocolos-de-seguridad-sanitaria-para-las-elecciones-del-6-de-septiembre/>

Órgano Electoral Plurinacional (OEP). “Pronunciamento del Tribunal Supremo Electoral”. OEP, 13 de agosto de 2020. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/08/Pronunciamento_TSE-13_08_2020.pdf.

Presidente de la Junta Central Electoral (JCE). “La experiencia de República Dominicana en la organización de sus elecciones generales 2020”. Conferencia en conversatorio organizado por instituciones de El Salvador, 14 de agosto de 2020. <https://jce.gob.do/Noticias/presidente-jce-presenta-conferencia-virtual-la-experiencia-de-republica-dominicana-en-la-organizacion-de-sus-elecciones-generales-2020-en-conversatorio-organizado-por-instituciones-de-el-salvador>.

Philp, Rowan. “Cómo abordar el subregistro mundial en muertes por Covid-19: los reporteros ofrecen consejos y técnicas”. *The Global Investigative Journalism Network*, 16 de junio de 2020. <https://gijn.org/2020/06/16/como-resolver-el-subregistro-mundial-en-muertes-por-covid-19-los-reporteros-ofrecen-consejos-y-tecnicas/>.

Servicio Electoral (Servel). “Se fortalece trabajo entre Servicio Electoral y Minsal: plebiscito ya cuenta con Protocolo Sanitario”. Servel, 4 de agosto de 2020, <https://www.plebiscitonacional2020.cl/se-fortalece-trabajo-entre-servicio-electoral-y-minsal-plebiscito-ya-cuenta-con-protocolo-sanitario/>.

Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). “Informe sobre Elecciones del 5 de julio”. *Junta Central Electoral*, 3 de agosto de 2020. <https://jce.gob.do/Noticias/mision-de-uniore-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>.

Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). “Informe de la Misión de Observación Internacional”. Junta Central Electoral, 05 de julio de 2020. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Informe%20Misi%C3%B3n%20de%20UNIORE.pdf>.

Universidad John Hopkins. “Mapa interactivo de casos de coronavirus”. Acceso el 18 de agosto de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Covid-19 e implementación de tecnología en los procesos electorales

Jesús Delgado Valery*
Venezuela

Resumen: la pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2 ha supuesto un desafío para la celebración de elecciones. Si bien en un principio muchos países decidieron suspender los comicios, luego de casi un año de la irrupción del virus los organismos electorales han tomado medidas para la celebración de las elecciones mitigando los riesgos de contagio a través de protocolos sanitarios. En este sentido, la implementación de tecnología en varias de las fases del ciclo electoral ha permitido reducir las instancias de contagio, aunque la jornada electoral tradicional sigue presentando grandes riesgos.

Palabras clave: elecciones, tecnología, covid-19.

El nuevo panorama mundial a partir de la irrupción del virus SARS-CoV-2, causante del covid-19, ha obligado a los gobiernos a tomar medidas de prevención y cuidado sanitario para sus ciudadanos, reforzando principalmente el sistema de salud y desplegando operativos para la detección de infectados a fin de evitar la saturación de los centros asistenciales.

Este virus ha afectado distintas áreas de la actividad humana, y se han establecido estrictas restricciones a la aglomeración de personas en espacios limitados, debido a que son esas las condiciones ideales para su transmisión.

* Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Central de Venezuela (UCV); candidato a magíster en Estudios Electorales, Universidad de San Martín (Unsam) de Argentina. Ha participado en la organización de más de veinte misiones de observación electoral en distintos países de América y Europa. Es coautor de *Así se vota en Venezuela* (2020), *Desafíos de la Democracia en América Latina* (2020), *El modelo iliberal cubano y su influencia en América Latina* (2020). Escribe sobre elecciones y tecnología en varios medios de América Latina. jesus.delgado@transparenciaelectoral.org

De acuerdo con las investigaciones científicas, el SARS-CoV-2 se transmite vía gotas respiratorias emitidas por la tos o los estornudos de una persona infectada, por lo que es fundamental poder garantizar el distanciamiento social, además del uso de tapabocas, guantes y máscaras, para reducir los focos de contagio.

Esto ha supuesto un desafío enorme para la administración de elecciones en el mundo, y específicamente en nuestro continente, en donde prevalece el modelo de “manualismo electoral”,¹ es decir, un esquema de participación y concentración masiva de personas (funcionarios electorales, fuerzas de seguridad, autoridades de mesa, fiscales partidarios, electores, entre otros) en un lapso muy breve, normalmente entre ocho y doce horas, y con una gran manipulación de materiales físicos (identificaciones, boletas, bolígrafos, comprobantes de votación, actas de escrutinio, etc.).

Este modelo representa un gran reto para el cumplimiento de los protocolos sanitarios. De acuerdo con IDEA Internacional, hasta el 27 de septiembre se habían pospuesto 71 elecciones nacionales o subnacionales, 64 se habían celebrado en la fecha originalmente acordada, mientras que otras 30 se realizaron en una fecha distinta a la convenida inicialmente.

Sin embargo, una medida que pareció lógica en los inicios de la pandemia, como suspender las elecciones, se convirtió en algo inviable cuando la comunidad científica tomó conciencia de su magnitud.

Ante la falta de información, muchos gobiernos consideraron que las restricciones a la aglomeración o a la libre movilidad serían cuestión de días, pero a medida que evolucionaba la pandemia, los tomadores de decisiones entendieron que se hacía necesario diseñar protocolos para que se celebraran elecciones al tiempo de garantizar la salud de la población.

Al momento de escribir estas líneas existe un consenso en que las restricciones producto del manejo de la pandemia se van a extender por meses, acaso años. Es por ello que los organismos electorales han comenzado a implementar medidas para salvaguardar la salud de los involucrados en los comicios.

1 Leandro Querido, “Brasil va por el voto remoto vía teléfono celular”, *Noticias Electorales*, 24 de septiembre de 2020, <https://www.noticiaselectorales.com/brasil-va-por-el-voto-remoto-via-telefono-celular/>.

Dentro de estas medidas se encuentran las que tienen que ver con la protección para evitar contagios, en las que se incluye el distanciamiento social y el uso de tapabocas, guantes o máscaras, pero también hay otras que tienen que ver con modificaciones en algunas actividades del ciclo electoral a fin de reducir las instancias de contagios.

La tecnología, en estas circunstancias, ha jugado un papel determinante, porque ha permitido que algunas actividades propias de los procesos electorales ya no sean presenciales, mientras que en otras se ha logrado reducir la cantidad de personas involucradas.

Antes de la irrupción de la pandemia, en nuestra región ya existían organismos electorales que habían incorporado tecnología en distintas fases del proceso electoral, y a partir de estas nuevas condiciones ya están debatiendo sobre soluciones que permitan realizar una gran cantidad de trámites a la distancia, incluso la emisión del voto.

De hecho, para las elecciones que se celebraron el 15 de noviembre de 2020 en Brasil se previó realizar una prueba piloto de voto electrónico a través del teléfono celular, con una oferta de candidatos ficticios. El Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil estableció alianzas con empresas desarrolladoras de tecnología para explorar opciones de emisión del voto por internet.²

A continuación, revisaremos qué herramientas a nivel tecnológico se han implementado en nuestra región en las diferentes fases del proceso electoral.

La etapa preelectoral hace referencia a todo lo relacionado con la preparación de los comicios. Algunas de las actividades dentro de esta etapa son: el registro de votantes; el registro de candidatos; el registro de partidos políticos; la depuración del padrón electoral; la capacitación a funcionarios electorales, representantes de partidos y ciudadanos, entre otros.

La etapa electoral comprende lo que sucede el día de la elección e incluye actividades como el despliegue de los funcionarios electorales, la instalación de las mesas, la identificación del elector, la emisión del voto, el escrutinio y la transmisión de datos electorales.

² Querido, “Brasil va por el voto remoto vía teléfono celular”.

Por último, en la etapa posterior a la elección se incluye la elaboración de estadísticas electorales, la rendición de cuentas de gastos de campaña o la proclamación de los ganadores.

Fase preelectoral

Registro y verificación de votantes

Una de las partes importantes de esta fase es el registro o empadronamiento y la verificación por parte del votante: si se encuentra habilitado para votar y en qué recinto electoral.

En algunos casos, el registro o empadronamiento es automático, es decir, cuando el ciudadano o la ciudadana cumple la edad mínima para votar, automáticamente queda inscrito en el padrón electoral. En otros casos, el registro es voluntario.

En el caso de República Dominicana, se habilitó una aplicación llamada “Verifícate”, a través de la cual los ciudadanos habilitados para votar podían verificar su recinto de votación, tanto a nivel nacional como en las circunscripciones del exterior, para las elecciones extraordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones del 5 de julio de 2020.³

En cuanto al registro de votantes, desde mucho antes de la pandemia en Bolivia se estableció en 2009, a través de la cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos (OEA), un proceso de reempadronamiento biométrico del electorado con miras a las elecciones generales de diciembre de ese año. El resultado ha sido un padrón electoral que cumple con altos estándares internacionales y que incluye fotografía digital, huellas dactilares, firma, e información demográfica como nombre, edad y dirección de los votantes. La solución informática del registro biométrico de votantes incluye un *software* de gestión de datos y 3.000 estaciones de registro fijas y móviles con lector biométrico de huella, pantalla para digitalización de firma y cámara digital. Incluye un centro nacional de datos con redundancia y estaciones departamentales de transmisión de datos.⁴

3 Laura Castellanos, “JCE activa aplicación Verifícate a nivel nacional y en el exterior para elecciones del 5 de julio”, *Noticias Junta Central Electoral*, 9 de junio 2020.

4 Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) y Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, “Caso Bolivia”, en *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral* (Washington: OEA, 2014), edición en PDF, https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf.

Chile cuenta con una solución tecnológica para esta fase llamada “Claveunica”, que genera una contraseña para identificarse en todos los servicios del Estado. Esta permite el uso de correos electrónicos para las comunicaciones con los votantes, así como también las consultas relacionadas con el empadronamiento, los recintos de votación, las mesas y la habilitación para votar.

Uruguay aprobó el Reglamento para las Elecciones Municipales de 27 de septiembre de 2020,⁵ que para el registro de votantes estableció un proceso nuevo para la solicitud de la credencial cívica y su renovación. De esta manera, los ciudadanos solicitan, a través de la página web de la Corte Electoral, un turno para dirigirse presencialmente a realizar el registro. Si bien no se hace el trámite completamente *online*, con la solicitud de turno en línea se logra evitar el congestionamiento de las instalaciones y, por ende, los contagios.

En Brasil, desde el año 2017 los electores pueden obtener y gestionar a través de una aplicación el registro o “título de votante”. Para acceder al documento digital, los votantes deben descargar la aplicación de título electrónico desarrollada por el Tribunal Superior Electoral y disponible en la App Store y Google Play. Al ingresar el número de su título electoral, su nombre, el nombre de la madre y el padre, y la fecha de nacimiento, el título electrónico es validado y liberado. Cuando se accede por primera vez, el documento se registra localmente y se pone a disposición del votante. La novedad fue una iniciativa del Tribunal Regional Electoral de Acre (TRE-AC).

Además del registro de votantes, a partir de 2008, la Justicia Electoral de Brasil comenzó un proceso de modernización del sistema electoral y estableció el Programa de Identificación Biométrica utilizando la tecnología para el reconocimiento individual de votantes, basado en datos biométricos (huellas dactilares),⁶ que ya está implementado en 15 Estados y en proceso de implementación en 10 más.

Según información del TSE de Brasil, con la adopción de la biometría, el proceso de votación virtualmente excluyó la posibilidad de intervención humana. Ahora, la urna solo se libera para votar cuando el lector

5 Corte Electoral, Circular 10857, de 22 de abril 2020, Reglamento para las Elecciones Municipales que se realizaron el 27 de septiembre de 2020.

6 Tribunal Super Electoral, “Biometría”, <http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria>.

biométrico identifica las huellas digitales de ese votante (se escanea una huella digital con las almacenadas en la base de datos de Justicia Electoral). En las últimas elecciones, la identificación del votante brasileño a través de huellas dactilares alcanzó el 78,08 % del electorado en todo el país, llegando a 115.469.403 personas. Se espera que para 2022 se alcance al 100 % del electorado.

El último caso que quisiéramos abordar en este apartado es el de Surinam, que celebró elecciones el 25 de mayo de 2020. El Registro Civil incluye a las personas elegibles en la lista de electores y captura las características biométricas únicas para identificar a los ciudadanos. Estos datos biométricos se obtienen cuando los ciudadanos solicitan y reciben credenciales de identificación actualizadas. De acuerdo con lo informado a la Misión de Observación Electoral de la OEA, hasta la fecha menos del 50% de los ciudadanos (alrededor de 200.000) han renovado sus tarjetas de identificación, lo cual significa que la lista de electores no ha alcanzado su potencial pleno de identificación biométrica. Cabe señalar que actualmente no se utiliza la información biométrica para identificar a los electores en las mesas electorales.

Registro de candidatos y partidos políticos

Uruguay cuenta con una plataforma para el registro de partidos políticos y candidatos, prevista en el Reglamento para las Elecciones Municipales de 27 de septiembre de 2020,⁷ el cual establece que la lista de candidatos a integrantes de cada municipio será incluida en una sola hoja de votación. De acuerdo con el artículo 21:

Quienes soliciten ante las Juntas Electorales el registro de una hoja de votación deberán constituir domicilio electrónico a efectos de las notificaciones que correspondan (artículo 253 de la Ley 18.996 de 7 de noviembre de 2012), sin perjuicio de la obligación de comparecer, en horario de oficina, dentro de las cuarenta y ocho horas de presentada la solicitud, a fin de notificarse.

En ese sentido, las notificaciones relacionadas con el registro de los candidatos se harán de manera electrónica. Para ello, se creó una

⁷ Corte Electoral, Circular 10857, cit.

plataforma en la que luego de solicitarse el registro de la hoja de votación de manera presencial e informado un correo electrónico, la Corte Electoral habilitará la carga de información correspondiente a la candidatura. En efecto, a partir del día 6 de agosto, las autoridades nacionales de los partidos políticos y las agrupaciones nacionales y departamentales estaban habilitadas para ingresar al sistema de nóminas y realizar el registro de las hojas de votación ante las Juntas Electorales. A tales fines, la Corte Electoral remitió a los correos electrónicos declarados los usuarios y las contraseñas para su ingreso. Sin embargo, aquellos partidos políticos y agrupaciones que no contaban con correo electrónico declarado o el mismo se encontrara inactivo podían presentarse ante la Corte Electoral o la Junta Electoral y, por escrito, solicitar que les fuera remitido el usuario y la contraseña al correo electrónico que declaran.

En el caso de Brasil se dispone de un sistema a través del cual la solicitud de inscripción debe ser presentada en medio magnético generado por el Sistema de Candidaturas - Módulo Externo (CANDex), desarrollado por el Tribunal Superior Electoral, acompañado de los formularios impresos de la Declaración de Regularidad de Actos de Partido (Drap) y Solicitud de Registro de Candidatura (RRC), emitido por el sistema y firmado por los solicitantes. El Drap se debe entregar con copia del acta de la convención del partido ingresada, firmada y acompañada de la lista de participantes con las respectivas firmas.⁸

Asimismo, de acuerdo con la Resolución para la Elección y el Registro de Candidatos para la Elección 2020, en su artículo 19:⁹

Los partidos políticos y coaliciones solicitarán a la Justicia Electoral la inscripción de sus candidatos hasta las 19.00 horas (diecinueve) del 15 de agosto del año en que se celebren las elecciones (Ley No. 9.504 / 1997, art. 11, art. caput).

1. La solicitud se preparará en CANDex, disponible en los sitios web de los tribunales electorales.
2. La presentación del DRAP y RRC se realizará a través de:

8 Tribunal Superior Electoral, “Registro de Candidatos”, <http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/candidaturas/registro-de-candidatos>

9 Resolución 23.609/2019, de 27 de diciembre, Elección y Registro de Candidatos para Elección.

- I - transmisión por Internet, hasta las 11:59 pm del 14 de agosto del año electoral; o
 - II - Entrega de medios a la Justicia Electoral, hasta el plazo previsto en la caput.
3. En el caso del punto I del § 2, CANDex emitirá un recibo de entrega indicando la hora en que se transmitió la solicitud de registro.

El mismo sistema les genera la documentación que deberán presentar de manera presencial y firmada para finalizar el proceso de registro de candidatos, según el artículo 20. Las solicitudes de registro constan de los siguientes formularios generados por CANDex: Declaración de regularidad de los actos del partido (DRAP); Solicitud de Registro de Candidatura (RRC); Solicitud de Registro de Solicitud Individual (RRCI).

En cuanto a Venezuela, la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en su artículo 59,¹⁰ establece: “Las postulaciones se harán en los formatos y con los requisitos que establezca el Consejo Nacional Electoral en el reglamento respectivo”.

Para la Elección a la Asamblea Nacional a celebrarse el 6 de diciembre de este año, el Manual para el Proceso de Postulaciones de Candidatas y Candidatos a cargo de elección popular¹¹ indica que *el proceso de las postulaciones será automatizado*. Para ello se desarrolló el Sistema Automatizado de Postulaciones (SAP), mediante una plataforma *online* dispuesta para usuarios en todo el país.

Los pasos para postular a través del SAP son: 1) consignación de autorizadas y autorizados para postular; 2) creación de usuario y clave; 3) carga del Plan de Gestión (organizaciones primarias); 4) crear postulaciones: nominales y listas, primarias y adherentes; 5) impresión de la planilla de postulación.

Capacitaciones

La instancia de capacitaciones es una de las que, en condiciones normales, representa una gran cantidad de interacciones cercanas en espacios cerrados por tiempos prolongados, y los organismos electorales han

¹⁰ Ley Orgánica del Poder Electoral, noviembre de 2002.

¹¹ Consejo Nacional Electoral, *Manual para el proceso de postulaciones de candidatas y candidatos a cargo de elección popular* (Venezuela: CNE, 2020).

diseñado distintas alternativas para continuar celebrándolas a fin de reducir el riesgo de contagios.

De acuerdo con el Informe Preliminar de las Elecciones Generales de República Dominicana de la OEA, las capacitaciones para autoridades electorales y delegados de partidos políticos se realizaron de manera presencial y fueron insuficientes. Esto fue constatado a lo largo del proceso electoral, ya que se evidenciaron dificultades para que las autoridades de mesa llevaran adelante sus funciones. Por tal motivo, una de las recomendaciones fue disponer de un mejor diseño y producción de contenidos que puedan ser útiles para la educación electoral a distancia. Las herramientas de apoyo a la capacitación deberían incluir diferentes modalidades, tales como material audiovisual y una plataforma virtual que permita ampliar las estrategias de formación.¹²

La Junta Central Electoral (JCE) informó que celebraron capacitaciones presenciales dirigidas a más de 1.320 autoridades electorales, en grupos de no más de 20 personas por taller.¹³ Asimismo, realizaron capacitaciones de manera presencial a técnicos para el escaneo y la transmisión de votos.¹⁴

En Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) implementó las capacitaciones a funcionarios electorales de manera remota, las jornadas de instrucción son llevadas a cabo a través de la plataforma Google Meet, cumpliendo con las disposiciones emanadas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) concernientes a la cuarentena como consecuencia de la pandemia por el covid-19. Los temas que se imparten guardan relación con la Ley de desbloqueo, Voto electrónico y Voto secuencial que serán implementados a partir de las próximas elecciones municipales.¹⁵

12 Organización de los Estados Americanos, "Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana", OEA, 10 de julio de 2020, <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=425&MissionId=506>.

13 Laura Castellanos, "JCE continúa capacitación de miembros de Juntas Electorales para elecciones del 5 de julio de 2020", *Noticias Junta Central Electoral*, 7 de junio 2020.

14 Laura Castellanos, "JCE inicia capacitación de 7.500 técnicos a nivel nacional para elecciones del 5 de julio de 2020", *Noticias Junta Central Electoral*, 14 de junio 2020.

15 Nathalia Pérez, "Prosiguen en el mes de agosto las capacitaciones online a funcionarios de la Justicia Electoral", *Justicia Electoral Paraguay*, 19 de agosto 2020, <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8693-prosiguen-en-el-mes-de-agosto-las-capacitaciones-online-a-funcionarios-de-la-justicia-electoral.html>.

El Servicio Electoral de Chile puso a disposición de la ciudadanía el sitio web “formacionciudadana.servel.cl”, donde se brinda información a la ciudadanía sobre los temas más relevantes y actuales de la educación ciudadana con énfasis en lo cívico-electoral.¹⁶

Fase electoral

Como se señaló, la fase electoral comprende el proceso de votación, desde la apertura de las mesas hasta el escrutinio y la transmisión de los resultados.

Cambios sustanciales en esta fase requieren de un gran consenso por parte de los partidos políticos, las instituciones y la sociedad civil, por lo que generalmente necesitan mucho tiempo de discusión. Por tanto, es improbable que se realicen cuando las elecciones ya están convocadas, a menos de que existan mecanismos legales que abran la puerta a la implementación de cambios.

Para las elecciones que ya estaban convocadas para el año 2020, se tornaba muy complejo incorporar modificaciones en este sentido. Sin embargo, en aquellos países que contemplan procesos electorales en el futuro cercano, y ante la prevalencia de la pandemia, sería oportuno que los tomadores de decisiones empezaran a discutir sobre la implementación de mecanismos superadores del manualismo electoral.

Las elecciones municipales de 16 de febrero de República Dominicana, cuando la pandemia recién ponía pie en el continente latinoamericano, fueron suspendidas el mismo día de su celebración por un error en el sistema de voto automatizado que la JCE había implementado. En esa ocasión, horas antes de los comicios, los técnicos encontraron que un gran porcentaje de las máquinas de votación no mostraban la totalidad de la oferta electoral, y si bien intentaron solventarlo, finalmente a pocas horas de iniciada la jornada debieron suspenderla.¹⁷

16 Servicio Electoral de Chile, “Servel lanza su web de Formación Ciudadana e inicia el II Curso de Educación Cívica Electoral para profesores”, Servel, 13 de agosto de 2020, <https://www.servel.cl/servel-lanza-su-web-de-formacion-ciudadana-e-inicia-el-ii-curso-de-educacion-civica-electoral-para-profesores-y-profesoras/>.

17 Jesús Delgado, “Falló el voto automatizado en República Dominicana”. *Revista Voz y Voto*, 28 de febrero de 2020, <https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/26Fallo-el-voto-automatizado-en-Republica-Dominicana>.

Vale resaltar que este fallo pudo haberse evitado si se hubiera avanzado en un proceso de incorporación de tecnología de manera adecuada, con consensos políticos, auditorías técnicas y una solución desarrollada por una empresa con experiencia en materia electoral. Ninguno de estos requisitos se dio en ese caso.

Luego de este fallo, las elecciones fueron reprogramadas para el 15 de marzo de manera manual. Posteriormente, las elecciones presidenciales del 5 de julio también se realizaron de la manera tradicional a través de boletas de papel.

En Brasil, el proceso de votación se lleva a cabo a través de la *urna electrónica*, que es un microordenador resistente, pequeño, ligero, con autonomía energética y con elementos de seguridad, de uso específico para elecciones. Dos terminales conforman la urna electrónica: la terminal de la mesa de votación, donde se identifica y autoriza al elector a votar (en algunos modelos de urna, donde se verifica su identidad mediante biometría), y la terminal de votantes, donde se registra numéricamente el voto.

El terminal de la mesa de votación cuenta con un teclado numérico, donde se ingresa el número de registro de elector, y una pantalla de cristal líquido, donde aparece el nombre de este, si pertenece a esa mesa de votación y puede votar. Antes de la habilitación, en los tramos donde hay identificación biométrica, el elector tiene su identidad validada por las urnas. Por tanto, un votante no puede votar por otro.

El proceso de automatización de la emisión del voto en Brasil comenzó hace 25 años. La primera elección en la que se implementó el voto electrónico fue en las municipales de 1996; y en las generales de 1998 se implementó en todos los municipios con más de 40.500 electores registrados (307 municipios de 5281).¹⁸

Además de Brasil, Venezuela es el otro país de la región que automatizó la totalidad del proceso electoral. El Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales,¹⁹ en su artículo 310, señala:

18 Jesús Delgado, "Automatización electoral en Brasil. Un caso de éxito", *Noticias Electorales*, 28 de febrero de 2019, <https://www.noticiaselectorales.com/automatizacion-electoral-en-brasil-un-caso-de-exito/>.

19 Consejo Nacional Electoral, *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales* (Venezuela: CNE, 2013).

En la Mesa Electoral el voto es electrónico y se emitirá cuando la electora o elector presione en las boletas electorales electrónicas la opción correspondiente a las candidatas o candidatos así como el voto lista de su preferencia, de ser el caso, y presione en la pantalla de la máquina de votación el recuadro "VOTAR". El voto quedará depositado electrónicamente en las unidades de almacenamiento del sistema automatizado de votación. La electora o elector podrá emitir tantos votos como cargos a elegir correspondan en la respectiva circunscripción.

Sin embargo, el deterioro institucional de Venezuela ha impactado especialmente el ámbito electoral, y si bien la ley establece que el voto será automatizado, a principios de 2020 hubo un incendio en los depósitos del Consejo Nacional Electoral y las llamas consumieron el 98% de las máquinas de votación. Faltando dos meses para las elecciones del 6 de diciembre, aún no se había informado cuál sería el *hardware* y *software* que se usaría.

En el caso de Perú, en el año 2016 se aprobó el reglamento del voto electrónico,²⁰ en el cual se señalan todas las medidas correspondientes para llevar a adelante la emisión del voto, escrutinio y totalización de resultados. Todo esto, a través de diferentes sistemas informáticos que permitan mantener la seguridad y transparencia del proceso.

El Sistema de Voto Integral presenta dos modalidades, la de voto electrónico presencial, que requiere la participación del elector a través del uso de equipos informáticos electorales y en ambientes controlados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el voto electrónico no presencial, el cual no requiere la concurrencia del elector al local de votación, por lo que queda a discrecionalidad de este la determinación del equipo y el lugar de emisión del voto, de acuerdo con los procedimientos que señale la ONPE para dicho efecto, a fin de garantizar la debida identificación de los electores.

Por último, en Paraguay se estableció, a través de la Ley 6318 de 2019, que se deberá disponer la utilización de sistemas de voto electrónico, incluidos sistemas de voto electrónico que expidan una versión

²⁰ Oficina Nacional de Procesos Electorales, "Reglamento del voto electrónico", <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-022-2016.pdf>

impresa del voto emitido por el elector que, acto seguido, debidamente firmado por las autoridades de mesa, será depositado por el elector en las urnas convencionales previstas para el voto con papeletas o boletines, los cuales deberán quedar debidamente resguardados.²¹

Se trata de la Boleta Única Electrónica (BUE) que ya ha sido usada en las provincias argentinas de Chaco y Salta.

Poselección

En República Dominicana, la JCE utiliza las Unidades de Escaneo y Transmisión para facilitar el proceso de cómputo, ya que permite que los resultados electorales sean divulgados con mayor rapidez y precisión. La tecnología permite transferir datos electorales electrónicamente a centros de procesamiento de resultados, a fin de reducir las filas para la entrega de valijas con material electoral en las juntas electorales y aumentar la transparencia del proceso.²²

A través de esta tecnología se escanean las actas y se transmiten de manera inmediata a los centros de procesamiento de resultados. Cumplida la transmisión, la unidad genera una copia fiel de los resultados electorales, distribuye un soporte digital que asegura la digitación y consulta de los resultados, y permite la entrega de las imágenes de las actas a los partidos y medios de comunicación.²³

Bolivia contó hasta las elecciones de octubre de 2019 con el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares (TREP). Sin embargo, la auditoría de la OEA concluyó que hubo un fraude electoral evidenciado en el procesamiento de los resultados, por la manipulación de los datos y suplantación de actas.

En ese sentido, teniendo el precedente en las elecciones generales de 2019, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia comunicó que para las elecciones de 18 de octubre dispondría de un nuevo sistema de Difusión

21 Tribunal Superior de Justicia Electoral, Ley 6318 de mayo de 2019.

22 Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, "Caso República Dominicana", en *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral* (Washington: OEA, 2014), https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf.

23 Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, "Caso República Dominicana".

de Resultados Preliminares (Direpre), en el que se reforzaría la transparencia y la confiabilidad.

El Direpre contiene un nuevo sistema informático contratado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); será administrado por el TSE y difundirá en tiempo real y de manera ininterrumpida los datos.²⁴ Recordemos que justamente la interrupción de la carga de las actas en la elección de 2019 fue uno de los disparadores de las sospechas de fraude.

En el caso de Chile, para la consolidación de resultados se contará con colegios escrutadores que reunirán las actas de los escrutinios realizados en las mesas receptoras de sufragio y consolidarán los votos que en ellas se consignen. De acuerdo con el Servicio Electoral (Servel) habrá al menos un colegio en cada localidad en que tenga su sede una junta electoral.

El colegio escrutador, en audiencia pública, con la ayuda de un sistema computacional procederá a registrar y sumar el número de votos obtenidos por cada candidato en las mesas que debe escutar. Para efectos de lo anterior, el Servel dotará a cada colegio escrutador de un computador con su respectiva impresora y de un *software* o sistema que permita realizar el ingreso o la revisión de los resultados por mesa y candidato. Del sistema computacional se obtendrá el cuadro de resultados definitivo del colegio, en tres ejemplares. El Servel deberá dar a conocer los resultados de los escrutinios practicados por los colegios escrutadores a medida que vaya disponiendo de ellos.

Para estos efectos, el director del Servel abrirá el sobre con el acta y cuadro que hubiere recibido del presidente de cada colegio escrutador, comprobará la exactitud de dichos resultados con los contenidos en el sistema computacional, efectuará las correcciones que fueren necesarias para que los resultados del sistema computacional se ajusten al acta y cuadro, y procederá a liberar su información en los términos señalados en el inciso siguiente.

El funcionamiento del sistema tiene distintas etapas. Primero, se reciben las actas de escrutinios de las mesas. Luego, equipos de digitadores

²⁴ Fuente Directa, “El TSE asegura la transparencia de la Elección 2020 con la puesta en ejecución de la Difusión de Resultados Preliminares (DIREPRE)”, 10 de marzo de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/>.

ingresan los datos a computadores programados exclusivamente para la transmisión de datos. Toda esa información es analizada por el data center encargado de actualizar el conteo de votos. Finalmente, esta información se publica en el sitio web del Servel.

Algo similar sucede en Uruguay, que para el proceso del escrutinio habilitó un nuevo sistema informático. Terminado el conteo de votos, según el Reglamento para Elecciones Municipales de septiembre de 2020, en su artículo 50: “El presidente registrará en la aplicación de la *tablet*, el número y letras de las hojas de votación exhibidas en la forma establecida en el artículo precedente, así como los sobres en blanco y la anulación de las hojas cuando corresponda”.

Cada comisión receptora de votantes tendrá una *tablet*, la cual usará iniciado el escrutinio para el registro de cada hoja de votación. Asimismo, en su artículo 60 señala:

Una vez labradas las Actas de Escrutinio, el secretario ingresará en la aplicación de la *tablet*, los totales de votos a cada Lema que resulten del Acta de Escrutinio de la Elección Departamental.

Posteriormente, se deberá cotejar el resultado de los reportes emitidos por el dispositivo contra las Actas labradas, asegurando que los datos de dichos reportes sean los correspondientes a los reflejados en las Actas, para así proceder a la trasmisión de resultados.

Si bien el proceso de conteo de votos se hará de manera manual, la carga de dichos votos se realizará en el dispositivo electrónico a fin de poder realizar su transmisión. En el caso de identificar un voto observado, el proceso para reportarlo, según el protocolo para la jornada electoral, establece que se transmitirá escaneando el acta y digitalizando las actas de escrutinio.²⁵

En el caso de Suriname, la responsabilidad de tabular y verificar los votos emitidos en las elecciones generales le corresponde a la Autoridad Electoral Central (AEC), que no ha implementado un sistema de resultados preliminares. No obstante, la Misión de Observación Electoral de la OEA indicó que el Ministerio de Asuntos Internos –el organismo encargado de preparar el proceso electoral– empezó a procesar resultados preliminares

²⁵ Corte Electoral, Circular 10976 de 31 de julio 2020, Protocolo Sanitario para la jornada electoral de las Elecciones Departamentales y Municipales.

no oficiales de la Asamblea Nacional en la noche de las elecciones. Aunque este proceso no se completó durante esa noche, los resultados que se recibieron fueron remitidos al Consejo Electoral Independiente, los partidos políticos y los medios de comunicación y se publicaron en la página de Facebook del Ministerio. Las actas, que se elaboran en los centros de votación, también se transportan a los Centros Electorales Principales en la noche de las elecciones para facilitar la tabulación. En la mayor parte de los distritos –excepto Paramaribo y Wanica– los documentos se escanean en los Centros Electorales Principales y se transmiten en forma electrónica a la Autoridad Electoral Central. La OEA indicó que solamente se utilizaron las imágenes de las actas como respaldo y para empezar la digitalización de los resultados, pero no se publicaron ni se colocaron en ninguna página web oficial para informar a los ciudadanos o para que los partidos políticos los inspeccionaran.

Por último, es importante resaltar que Paraguay implementa el sistema TREP. El mismo tiene el fin de dar a conocer “en el menor tiempo posible los preliminares de las votaciones realizadas”, para que la ciudadanía, los medios de comunicación masivos “y especialmente los candidatos de los distintos cargos en disputa, dispongan de una información previa al juzgamiento y cómputo definitivo, que serán realizados posteriormente, por los Tribunales Electorales de cada partido y movimiento político, y concertaciones electorales”.²⁶

Una vez realizado el escrutinio de cada cargo, los miembros de mesa deben llenar los datos de la votación en el “Certificado de Resultados para el TREP” (formato color amarillo) que será entregado por el acopiador de cada mesa, debidamente identificado, una hora antes de finalizar el proceso de la votación. Este certificado debe ser firmado por todos los integrantes de la mesa y los veedores de los movimientos políticos que lo deseen (la firma de los veedores no es necesaria para darle validez al documento). Inmediatamente después de llenado el certificado, le es entregado al acopiador, quien revisa que el certificado de resultados de la votación sea el original, contenga los datos de la votación por lista y que

²⁶ Jesús Delgado, “El Sistema de Transmisión de Resultados Electorales de Paraguay”, *La Patilla*, 09 de abril de 2018, <https://www.lapatilla.com/2018/04/09/el-sistema-de-transmision-de-resultados-electorales-de-paraguay-por-jesus-delgado/>.

esté firmado por los miembros de mesa; en caso de que falte alguno de estos requisitos, lo solicitará al presidente de la mesa para corregir el faltante. Una vez verificado que el documento contenga los requisitos establecidos, lo llevará al lugar donde esté instalado el centro de transmisión (CTX) para que sea digitalizado y transmitido a la Justicia Electoral para su procesamiento y divulgación.²⁷

Incorporación de tecnología en el marco de la pandemia

El manualismo electoral sigue dominando los procesos comiciales de América Latina. A esto se suma que nuestras legislaciones no contemplan recursos como el voto anticipado o voto por correo, que han tenido un gran éxito en la celebración de elecciones en el marco de la pandemia en lugares como Corea del Sur, Polonia o Estados Unidos.

En general, los organismos electorales han diseñado e implementado sistemas alternativos en las fases previas a la jornada electoral para evitar la aglomeración de personas. Sin embargo, el día de la elección se siguen encontrando centros de votación tradicionales, en los que mayoritariamente se hace muy difícil cumplir con medidas como el distanciamiento social o la ventilación apropiada de los recintos, y los materiales electorales son manipulados por autoridades, fiscales partidarios y electores.

Por tanto, es importante que los organismos electorales contemplen sistemas alternativos de votación, a fin de descongestionar los centros electorales y, además, garantizar el voto de las personas que por temor a contagiarse o por estar atravesando los síntomas del virus, no pueden emitir su voto de manera tradicional.

A pocos meses de la jornada electoral es muy complejo implementar un sistema de votación a distancia para todo el padrón electoral, dado que se debe debatir y aprobar en un primer momento una legislación que lo habilite y regule; los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deben participar en un debate público que dé luz a un sistema con legitimidad, y se deben hacer las licitaciones correspondientes, auditorías, simulacros y pruebas de estrés.

Sin embargo, podemos aprovechar esta oportunidad para empezar este debate e implementar de manera complementaria sistemas de

²⁷ Delgado, "El Sistema de Transmisión de Resultados Electorales de Paraguay".

votación a distancia, sin la pretensión de abandonar por completo el voto manual, pero sí contando con una alternativa.

Bibliografía

Castellanos, Laura. "JCE activa aplicación Verifícate a nivel nacional y en el exterior para elecciones del 5 de julio". *Noticias Junta Central Electoral*, 9 de junio 2020.

Castellanos, Laura. "JCE continúa capacitación de miembros de Juntas Electorales para elecciones del 5 de julio de 2020". *Noticias Junta Central Electoral*, 7 de junio 2020.

Castellanos, Laura. "JCE inicia capacitación de 7.500 técnicos a nivel nacional para elecciones del 5 de julio de 2020". *Noticias Junta Central Electoral*, 14 de junio 2020.

Consejo Nacional Electoral. *Manual para el Proceso de Postulaciones de Candidatas y Candidatos a cargo de elección popular*. Venezuela: CNE, 2020.

Consejo Nacional Electoral. *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*. Venezuela: CNE, 2013.

Corte Electoral. Circular 10857, de 22 de abril 2020. Reglamento para las Elecciones Municipales que se realizarán el próximo 27 de septiembre de 2020.

Corte Electoral. Circular 10976, de 31 de julio 2020. Protocolo Sanitario para la jornada electoral de las Elecciones Departamentales y Municipales.

Delgado, Jesús. "Automatización electoral en Brasil. Un caso de éxito". *Noticias Electorales*, 28 de febrero de 2019. <https://www.noticiaselectorales.com/automatizacion-electoral-en-brasil-un-caso-de-exito/>.

Delgado, Jesús. "El Sistema de Transmisión de Resultados Electorales de Paraguay". La Patilla, 09 de abril de 2018. <https://www.lapatilla.com/2018/04/09/el-sistema-de-transmision-de-resultados-electorales-de-paraguay-por-jesus-delgado/>.

Delgado, Jesús. "Falló el voto automatizado en República Dominicana". *Revista Voz y Voto*, 28 de febrero de 2020. <https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/26Fallo-el-voto-automatizado-en-Republica-Dominicana>.

Fuente Directa. "El TSE asegura la transparencia de la Elección 2020 con la puesta en ejecución de la Difusión de Resultados Preliminares (Direpre)". 10 de marzo de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/>.

Ley Orgánica del Poder Electoral, noviembre de 2002.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. “Reglamento del Voto Electrónico”. <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-022-2016.pdf>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). “Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana”. OEA, 10 de julio de 2020. <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=425&MissionId=506>.

Pérez, Nathalia. “Prosiguen en el mes de agosto las capacitaciones *online* a funcionarios de la Justicia Electoral”. *Justicia Electoral Paraguay*, 19 de agosto 2020. <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8693-prosiguen-en-el-mes-de-agosto-las-capacitaciones-online-a-funcionarios-de-la-justicia-electoral.html>.

Querido, Leandro. “Brasil va por el voto remoto vía teléfono celular”. *Noticias Electorales*, 24 de septiembre de 2020. <https://www.noticiaselectorales.com/brasil-va-por-el-voto-remoto-via-telefono-celular/>

Resolución 23.609/2019, de 27 de diciembre de 2019. Elección y Registro de Candidatos para Elección.

Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. “Caso Bolivia”. En *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*. Washington: OEA, 2014. https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf.

Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. “Caso República Dominicana”. En *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*. Washington: OEA, 2014. https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf.

Servicio Electoral de Chile (Serval). “Serval lanza su web de Formación Ciudadana e inicia el II Curso de Educación Cívica Electoral para profesores”. Serval, 13 de agosto de 2020. <https://www.servel.cl/serval-lanza-su-web-de-formacion-ciudadana-e-inicia-el-ii-curso-de-educacion-civica-electoral-para-profesores-y-profesoras/>.

Tribunal Superior de Justicia Electoral. Ley 6318, de mayo de 2019.

Tribunal Superior Electoral. “Biometría”. <http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria>.

Tribunal Superior Electoral. “Registro de Candidatos”. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/candidaturas/registro-de-candidatos>.

Pandemia, elecciones y futuro

Francisco Guerrero Aguirre*

México

Resumen: a pesar de la pandemia mundial y la crisis por la presencia del covid-19, los comicios no se detienen y, con restricciones y modificaciones, las actividades electorales siguen vigentes y latentes en todo el mundo. Hasta julio de 2020 y en pleno desarrollo de la pandemia se han realizado 41 procesos electorales a nivel mundial, los cuales nos han dejado grandes lecciones y nos permiten reflexionar sobre la manera de organizar los procesos comiciales en cada país. Planificar, organizar y desarrollar procesos electorales en medio de una pandemia es una tarea compleja que requiere un gran análisis, debate y discusión sobre todas las variables multidimensionales que componen un proceso electoral. La realización de elecciones en el contexto actual requiere de planificación, acuerdos, sistematización de experiencias y cooperación entre entidades electorales, ciudadanía, organizaciones políticas y entidades públicas y privadas, para celebrar con éxito procesos comiciales. El presente artículo analiza y propone acciones en cuanto a las reglas de juego, el financiamiento del proceso electoral, la utilización de medios tecnológicos en las diversas fases del proceso, el desarrollo de las campañas electorales y la organización de la jornada electoral, todos ellos, aspectos ligados a la imprescindible coordinación logística y sanitaria que enfrentamos por el desarrollo de la pandemia.

Palabras clave: Estado de derecho, elecciones, democracia, covid-19.

* Doctor en Relaciones Internacionales y maestro en Análisis de Conflictos Internacionales, Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra; licenciado en Derecho, con mención honorífica, UNAM. Autor de varios libros, articulista de revistas y publicaciones especializadas y colaborador en el periódico *Excélsior* con la columna Punto de equilibrio. Fue presidente del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C.; director general del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Cámara de Diputados; y consejero electoral del Instituto Federal Electoral, de 2008 a 2013. Desde junio de 2015 es Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA). FGuerrero@oas.org

Introducción

Está presente el deseo de retomar rápidamente lo arrebatado y dar continuidad al flujo vital abruptamente cortado por lo imprevisto e inesperado. El deseo del mundo entero es retomar su flujo vital, interrumpido por la pandemia del covid-19, y está el anhelo y la convicción de la humanidad de superar las múltiples crisis que ha desatado este hecho. En este contexto, es importante considerar el impacto de la pandemia en el Estado de derecho, la legitimidad de las autoridades prorrogadas en funciones, las transiciones democráticas y los grandes desafíos ante la postergación de elecciones a causa de la crisis sanitaria. Es innegable que la pandemia del covid-19 en el corto y mediano plazo no podrá ser superada en su totalidad, como tampoco podrán ser revertidos sus efectos negativos. Al momento de escribir este texto (24 de agosto de 2020), según los datos de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos, en el mundo existen 23,4 millones de contagios y 808.693 decesos por el virus.¹

Luego de un difícil proceso de confinamiento social en casi todos los países del mundo durante el primer semestre de 2020, acompañado de restricciones en la movilidad, limitaciones al desarrollo de actividades productivas, declaratorias de emergencia, con el fin de frenar el avance de los contagios y decesos, en la actualidad se han tomado decisiones para reducir el confinamiento y reactivar progresivamente las actividades económicas y sociales dentro de lo que se ha denominado una “nueva normalidad”, reflejo del deseo de retomar el flujo vital, pese a la pandemia.

En este escenario de “nueva normalidad”, la organización y celebración de elecciones y el ejercicio del sufragio en los diversos países del mundo emerge como un elemento fundamental que contribuye a robustecer el Estado de derecho y el régimen democrático, y apunta a restablecer la vida cívica y política de los ciudadanos otorgando legitimidad a los gobernantes, generando cohesión social, propiciando el debate de los asuntos públicos y fortaleciendo la transparencia y confianza en ordenamiento jurídico.

El impacto de la pandemia en la democracia y en el desarrollo de los comicios es evidente y notorio, y obligó a reprogramar y considerar aspectos que no se tenían previstos. Así es como, hasta el mes de junio de

¹ Johns Hopkins University, *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)* (Coronavirus Resource Center, 2020). <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

2020, según la Organización de los Estados Americanos (OEA) “más de 60 elecciones en el mundo han sido pospuestas con motivo de la pandemia”.² Sin embargo, entre mayo y julio de 2020, a nivel mundial, aproximadamente 20 países efectuaron elecciones generales y locales. En el caso particular de América Latina y el Caribe, países como República Dominicana, Surinam y la Federación de San Cristóbal y Nieves efectuaron sus procesos electorales dentro del contexto de la pandemia, y para finales de este año se prevé que Jamaica, Bolivia, Chile, Venezuela y Uruguay celebren comicios, mientras que para el año 2021 se tienen previstas las elecciones en Chile, Perú, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Argentina y México.

Ahora bien, los interrogantes que se plantean los ciudadanos y organismos electorales, políticos y sociales, junto con los Estados, son: ¿cómo organizar y celebrar elecciones dentro del contexto de la pandemia del covid-19 y cómo preservar la salud de los ciudadanos sin afectar el ejercicio del derecho al voto dentro de los comicios? Frente a estos interrogantes, no existe una solución homogénea o una fórmula general aplicable a todos los países para organizar sus elecciones preservando por igual el derecho al voto y a la salud de los ciudadanos. Como lo indica De Icaza: “Varios países de la región y del mundo han tenido ya elecciones desde que fue declarada la pandemia en marzo. Los resultados han sido variados, en algunos países la abstención ha sido evidente, en otros la participación se ha mantenido. En algunos los contagios incrementaron exponencialmente, en otros no”.³

Sin embargo, considero importante establecer los siguientes aspectos generales y herramientas que pueden ser adaptados a cada realidad local, sistema político y electoral, organización y proceso electoral, para “no tener que escoger entre salud y democracia, sino proteger la salud y la democracia mediante elecciones seguras”.⁴

2 Departamento de Cooperación y Observación Electoral (DECO) - Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* (Washington: DECO, 2020). <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

3 Gerardo de Icaza, “Elecciones en pandemia”, *Diario Excelsior*, 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-nacional/elecciones-en-pandemia/1393601>.

4 Icaza, “Elecciones en pandemia”.

Reglas del juego en tiempos de pandemia

A lo largo del desarrollo de la pandemia del covid-19 se ha escuchado reiteradamente la frase “la realidad supera a la legalidad”, como el argumento para justificar la insuficiencia del marco normativo frente a los múltiples e impredecibles efectos de la crisis sanitaria y el desbordamiento de las capacidades institucionales, como la adopción de medidas que rebasan los cauces de la constitucionalidad, legalidad e institucionalidad vigentes para gestionar la crisis. Esta situación plantea la carencia de seguridad jurídica y de certeza y confianza ciudadana en las instituciones, así como en la previsibilidad de los actos de la institucionalidad pública, pudiendo generar un estado de anomia, caracterizado por “la ausencia de leyes en una comunidad o la falta de respeto a las existentes”.⁵

En el plano electoral, plantea el dilema de celebrar o postergar las elecciones, acarreando consideraciones de carácter sanitario, legal, constitucional y político sobre la conveniencia o no de cada opción. Por otro lado, como lo refiere Luis Almagro, secretario general de la OEA:

Las secuelas de la pandemia, las altas posibilidades de contagio con la interacción humana, el riesgo de muerte, la aplicación de las medidas restrictivas, ponen serias dificultades en la organización de los procesos comiciales, por lo que deben analizarse alternativas democráticas para que no se vea lesionada la legitimidad de origen de los gobernantes, las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los períodos de gobierno.⁶

En este sentido, hay que ser enfáticos en manifestar que el marco constitucional y legal en materia electoral no se encuentra suspendido por efectos de la pandemia y tampoco existe un cheque en blanco para la suspensión indefinida de elecciones y prórroga en el ejercicio de los mandatos públicos. Por lo tanto, los principios democráticos que rigen la contienda electoral –como son la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el régimen plural de partidos; y la separación e independencia de los poderes públicos– constituyen

5 Rodrigo Borja, *Sociedad, cultura y derecho* (Quito: Planeta, 2007), 308.

6 DECO-OEA, *Guía para organizar elecciones*.

valores básicos del sistema democrático que no se pueden paralizar ni entrar en cuarentena.

Frente a los desafíos que presenta la pandemia, el ordenamiento jurídico que rige las elecciones debe ser flexible, para hacer posible la realización de los comicios respetando los principios antes referidos. Así juegan un papel trascendental los parlamentos y cortes constitucionales en la adecuada motivación y reforma de los cuerpos normativos y sentencias que justifiquen la postergación razonable y no indefinida de los procesos electorales, la planificación integral y multisectorial del proceso electoral y sus diversas fases, el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos y organizaciones políticas, y el adecuado diálogo e interacción entre las autoridades sanitarias y electorales para preservar los derechos, tanto a la salud como al sufragio de la ciudadanía.

Para ello, la construcción de los cuerpos normativos dentro de los órganos legislativos debe tomar en cuenta las opiniones y recomendaciones de los organismos y autoridades electorales y sanitarias, como un ejercicio multisectorial e interdisciplinario para alcanzar un proceso electoral exitoso y seguro. Asimismo, este ordenamiento jurídico debe ser producto de un amplio diálogo y acuerdo político y social, que incluya las propuestas de los diversos actores de la sociedad de un país y les otorgue legitimidad a las normativas, certeza y seguridad jurídica a las actuaciones de las instituciones y confianza en el proceso electoral.

Organización multisectorial e interdisciplinaria del proceso electoral

Tradicionalmente, un proceso electoral en cualquiera de sus fases conlleva la interacción de diversos actores políticos y sociales, así como de los candidatos con los ciudadanos, y la realización de proselitismo político, el ejercicio del sufragio a través de la concurrencia masiva de los electores a los centros de votación, la movilización de funcionarios de los organismos electorales de las fuerzas armadas y policía para organizar y vigilar el proceso electoral, entre otros aspectos.

En este contexto, con la finalidad de evitar que la jornada electoral aumente la propagación del covid-19 mediante el crecimiento de contagios y decesos, los organismos electorales, conjuntamente con las entidades sanitarias, de orden público y todas aquellas vinculadas con la

gestión de la pandemia, deben desarrollar en conjunto un plan general de elecciones que proteja la vida y salud de los ciudadanos y que permita ejercer su derecho al voto de manera segura, al tiempo que reduce el abstencionismo electoral. Como refiere De Icaza:

Frente al peligro de que una elección se convierta en una oportunidad para la propagación del coronavirus, las autoridades políticas y electorales de la región –y del mundo– tienen una enorme responsabilidad. Es su deber trabajar en la redefinición de todos los procedimientos y protocolos del proceso electoral, permitiendo que la ciudadanía ejerza su derecho al voto en el contexto actual.⁷

Para ello, es imprescindible que los organismos electorales cuenten con la información necesaria sobre la situación sanitaria y la evolución de la pandemia en los diversos territorios y considerar las recomendaciones de las entidades sanitarias para el diseño y aplicación de los protocolos de bioseguridad para el proceso electoral. Además, las entidades públicas y privadas deben compartir y coordinar los diversos recursos logísticos en las distintas fases del proceso para el cumplimiento de las medidas de protección personal (uso de mascarilla, higiene de manos), medidas ambientales (limpieza de superficies y objetos, buena ventilación) y medidas de distanciamiento social de carácter individual y comunitario. Como lo refiere la OEA:

Si bien cada país cuenta con un sistema de seguimiento, evaluación y monitoreo de la pandemia y la colaboración inter-institucional depende de las características domésticas, es importante involucrar a las dependencias del Estado que cumplen un rol esencial en la respuesta a la pandemia de COVID-19. El apoyo intersectorial amplía las experiencias y capacidades del Estado para cumplir con la estrategia nacional en respuesta a la pandemia y mejorar la preparación de los comicios.⁸

Solo con esta organización multisectorial e interdisciplinaria del proceso electoral podrán implementarse medidas claves y fundamentales, como: crear consejos sanitarios electorales con la participación de asociaciones

7 Icaza, “Elecciones en pandemia”.

8 DECO-OEA, *Guía para organizar elecciones*.

médico-científicas y del Estado, que propongan protocolos sanitarios y estrategias de comunicación; potenciar los sistemas automatizados de votación en donde su cultura social y política lo admita; capacitar de forma virtual a las autoridades de las mesas de votación, veedores y representantes de organizaciones políticas; incorporar el análisis integral de los indicadores de la evolución de la pandemia para decidir el aplazamiento o no de los comicios; regular las campañas electorales digitales y la sanción de la campaña electoral presencial que ponga en riesgo la salud de las personas; identificar las necesidades de adquisición de materiales y equipos adicionales, con establecimiento de protocolos de bioseguridad e infraestructura en los recintos de votación; ampliar la jornada electoral, entre otros aspectos.

En relación con lo anterior, las elecciones de República Dominicana del 5 de julio de 2020 representan un ejemplo de una planificación multisectorial e interdisciplinaria de un proceso electoral en el contexto de la pandemia, como lo refiere la Dirección Nacional Electoral de Argentina (DINE):

La Junta Central Electoral de República Dominicana (órgano electoral) tomó como referencia la experiencia coreana, la opinión de la Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Salud Pública y todas las medidas sanitarias y de distanciamiento dictadas al respecto. La aplicación del protocolo sanitario está dividida en tres partes: antes, durante y después de votar. A estas medidas se adhieren protocolos específicos para autoridades de mesa y para cada recinto de votación, como la sanitización frecuente, así como también para aquellas personas que utilicen el transporte público para ir a votar. Para poder llevar a cabo este proceso, la JCE estableció que, en ningún caso los/as electores podrán acercarse a menos de dos metros y deberán salir inmediatamente del establecimiento luego de votar, para mantener el distanciamiento social y que todos deben portar mascarillas de manera obligatoria. Asimismo, se sugirió extender el horario de votación, a fin de evitar la aglomeración de votantes.⁹

⁹ Dirección Nacional Electoral de la República Argentina, *Elecciones y Covid-19. Análisis de la agenda electoral en el contexto de la pandemia* (Buenos Aires: Ministerio del Interior, 2020), 18.

Asimismo, en las elecciones de Surinam del 25 de mayo de 2020 se establecieron medidas interinstitucionales, como levantamiento temporal del estado de emergencia, para facilitar el traslado de los electores a los centros de votación; el establecimiento de medidas de bioseguridad, como distancia de un metro y medio entre los votantes, desinfección de las manos antes ingresar a la mesa de votación, desinfección de las cabinas de votación y recintos electorales cada dos horas; habilitación de mesas especiales de votación para quienes cumplen cuarentena obligatoria, y extensión de la jornada electoral.

Ahora bien, para que esta planificación multisectorial e interdisciplinaria del proceso electoral sea eficaz requiere que los actores políticos y sociales participen en su diseño e implementación, de manera que conozcan el contenido de las medidas y también realicen consultas, sugerencias y peticiones frente a su implementación. De esta manera, la creación de un foro permanente de comunicación entre el organismo electoral y las organizaciones políticas y sociales permite crear una corresponsabilidad en el cumplimiento de las políticas sanitarias y de seguridad en las diversas etapas del proceso electoral. Por ejemplo, en marzo de 2020, en Chile se suscribió por parte de todos los partidos políticos el “Acuerdo Político para retrasar las jornadas de votación del primer semestre de 2020 pasándolas al segundo semestre, de manera que serán celebradas a partir de octubre y hasta el nueve de mayo de 2021”.¹⁰

Sin duda, esto genera confianza y transparencia en las acciones de las autoridades electorales y reduce las suspicacias y los temores frente a la limpieza de las elecciones y el rol imparcial de los organismos electorales. Por otro lado, estas medidas contribuyen a reducir el índice de ausentismo electoral, puesto que los electores pueden confiar en que sufragan en condiciones de libertad, equidad y seguridad –al realizarse esfuerzos máximos para reducir los riesgos de contagio– y en que su voluntad se verá reflejada en los resultados finales de los comicios.

Por ejemplo, en las recientes elecciones de República Dominicana, con una participación del 55% de los electores, el porcentaje de abstención del 45% marca un récord histórico de ausentismo en los procesos

10 Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/Capel) e Instituto Nacional Electoral de México (INE), *El COVID-19 y las elecciones en América Latina* (San José: Capel, 2020), 15.

electorales dominicanos, mientras que los comicios de Surinam lograron 71,66% de participación de la ciudadanía. Estos indicadores reflejan la necesidad de informar a la población sobre las medidas adoptadas, los cambios en la metodología de la votación y la corresponsabilidad entre los organismos electorales y los actores políticos y sociales en generar un proceso electoral confiable en términos de transparencia y protección de su salud, con la finalidad de reducir y eliminar la incertidumbre y el desconocimiento, los cuales coadyuvan al crecimiento del abstencionismo o ausentismo electoral.

Garantizar el financiamiento del proceso electoral

La celebración de elecciones en el actual contexto pandémico requiere de mayores recursos financieros, los cuales son escasos en un escenario de recesión y crisis económica, y ampliación de las demandas públicas concernientes al Estado. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, para las elecciones de octubre de 2020, según el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/Capel), el Tribunal Supremo Electoral de este país afronta el desafío de “elaborar una ampliación presupuestal para hacer frente a los gastos inherentes a las nuevas condiciones de trabajo y de bioseguridad de los electores”.¹¹ De igual manera, para el Servicio Electoral de Chile (Servel) su mayor desafío es la “armonización de un abultado calendario de elecciones que podría verse afectado si la compleja situación económica del país así lo requiere y las medidas restrictivas se endurecen”.¹²

Ahora bien, frente a este escenario, dentro de los organismos electorales es necesario elevar los criterios de eficiencia y eficacia en el diseño de los presupuestos electorales, como la generación de mecanismos de cooperación institucional públicos y privados, nacionales y extranjeros, tendientes a mantener la calidad de los comicios y a preservar la salud de los funcionarios electorales y electores.

Frente a esto, estrategias como el desarrollo de un plan financiero que contemple de forma detallada los costos sanitarios y operativos de los comicios son herramientas imprescindibles para facilitar la planeación de los mismos, el establecimiento de criterios de optimización, austeridad y

11 IIDH/Capel, *El COVID-19 y las elecciones*.

12 IIDH/Capel, *El COVID-19 y las elecciones*.

ahorro, como también para lograr el compromiso político del gobierno con el financiamiento del proceso, e identificar conjuntamente con la autoridad sanitaria los recursos necesarios, médicos, logísticos y humanos, para su desarrollo. En este plan financiero no debe perderse en ningún momento el enfoque de preservar los derechos a la salud y al voto.

Adicionalmente, este plan de financiamiento debe estar acompañado de procesos de rendición de cuentas, auditoría, control y veeduría ciudadana, en los cuales se evidencie la prolijidad en el uso de los recursos públicos, haciendo énfasis en aquellos gastos excepcionales demandados, de carácter sanitario y operativo.

Impulsar la utilización de medios tecnológicos en las diversas fases del proceso

Con la finalidad de reducir las aglomeraciones y el riesgo de contagio, los organismos electorales deben promover el uso de herramientas tecnológicas, *software* libre, medios telemáticos y redes sociales para desarrollar tareas como la actualización del registro electoral, capacitación electoral, inscripción de candidaturas, registro de organizaciones políticas, ejercicio de la justicia electoral en las vías administrativa y judicial, ejercicio del sufragio, realización de escrutinios públicos y proclamación de resultados, como también en la difusión de los protocolos de bioseguridad para el ejercicio del sufragio. Como lo indica el Departamento de Cooperación y Observación Electoral de la OEA (DECO), “las condiciones sanitarias relacionadas con la pandemia de covid-19 han provocado que, con mayor celeridad, se explore la utilización de tecnologías de la información y herramientas en línea para brindar soluciones que prevengan o disminuyan el contacto físico de las personas, para reducir los riesgos y limitar la propagación de la covid-19”.¹³

La exploración de alternativas tecnológicas para garantizar el derecho al sufragio durante la crisis ocasionada por el covid-19 surge como una consecuencia lógica de las medidas de distanciamiento. Las autoridades electorales se han visto en la obligación de adaptar los procesos electorales a la nueva normalidad y de pensar en modalidades alternativas a la manera tradicional en la que se organizan y desarrollan elecciones.

13 DECO-OEA, *Guía para organizar elecciones*.

En este contexto de urgencia sanitaria, donde el distanciamiento social es la piedra de toque de las políticas de prevención en torno al covid-19, la discusión sobre la conveniencia de utilizar el voto electrónico como alternativa al voto en papel debe darse de manera seria, oportuna, razonada y cautelosa. No deben tomarse decisiones apresuradas “sobre las rodillas” sin evaluar con extremo cuidado las ventajas y obstáculos que esta modalidad traería al modelo tradicional que, de manera generalizada, se ha utilizado durante las últimas décadas.

El éxito o fracaso del uso de herramientas tecnológicas en los comicios, particularmente el voto electrónico, depende, en gran medida, de la idiosincrasia de cada país, de sus condiciones políticas, de su desarrollo, de la tradición y de la práctica electoral. Estas decisiones no pueden ser tomadas de manera unilateral o a puerta cerrada y debe haber un proceso abierto de consultas que incluya a todos los actores relevantes.

Adicionalmente, es fundamental pensar primero en el electorado. ¿Cómo afectará a los votantes la implementación del voto electrónico? ¿Está la ciudadanía preparada para asumir cambios de esta naturaleza? ¿Cómo asegurar que los votantes y actores políticos entiendan y confíen en esta herramienta? Es esencial que cualquier alternativa que se plantee cumpla con los programas de pruebas e instrumentación necesarios y sea evaluada de manera detallada y cuidadosa para preservar la confianza pública en la elección.

Sin embargo, en países de América Latina y el Caribe donde la brecha digital se ha visto acrecentada por la pandemia, es necesario desarrollar procesos o estrategias mixtas que permitan la inclusión de las actividades antes descritas de manera presencial, acompañadas de herramientas digitales, contemplando las realidades territoriales y la disponibilidad de plataformas tecnológicas de los ciudadanos, organizaciones políticas y organismos electorales, y aplicando metodologías rápidas que disminuyan la concentración de personas y la exposición al virus. Como lo indica la OEA, “la tecnología es un canal de comunicación que llega a muchas personas. Sin embargo, no todos tienen acceso a estas herramientas. Por lo tanto, se debe considerar la creación de contenidos con otras características para acceder a todos los segmentos de la población”.¹⁴

14 DECO-OEA, *Guía para organizar elecciones*.

Acciones como la habilitación de centros de atención ciudadana, manual de trámites, creación de infraestructura con enfoque sanitario, adopción de protocolos para las diversas actividades del proceso electoral, desinfección de salones y superficies, reserva de citas, presentación de documentos por vía electrónica, entre otras, permiten que ciudadanos y organizaciones políticas que tienen dificultades en el acceso a la tecnología puedan continuar con el ejercicio de sus derechos políticos y participar en las diversas fases del proceso electoral.

Regulación de nuevas campañas electorales

Uno de los aspectos de mayor transformación debido a la pandemia es el de las campañas electorales, entendidas como actividades centrales para la participación política y el funcionamiento de una democracia. En ellas, las organizaciones políticas buscan dar publicidad a las candidaturas, difundir las propuestas de gobierno, contrastar las ideas con los contrincantes y convencer a los ciudadanos para conseguir su voto. En esta materia, las campañas electorales deben tener en cuenta aspectos como: la coordinación permanente con las autoridades sanitarias locales, la realización de protocolos seguros para llevar a cabo las actividades, la limitación de la cantidad de asistentes a eventos y reuniones presenciales, evitando la participación de personas de alto riesgo y procurando la realización de eventos al aire libre o en espacios con buena ventilación.

Con las restricciones vigentes, el eje fundamental de *marketing* y comunicación política correrá a través de las redes sociales. Los equipos de campaña cuentan con expertos en la utilización de *software* de nanosegmentación, de escucha social, de inteligencia periodística y de ultrasegmentación de los mensajes. Hoy, las formas tradicionales de hacer campaña política presencial se mezclan con estrategias mediáticas y digitales, en donde prima el uso de tecnología y redes sociales. Los mensajes de los candidatos se divulgan a través de plataformas, sitios web, apps y comunidades virtuales, sin necesidad de que los ciudadanos se expongan a contraer el virus.

Como lo ha señalado la periodista Antonieta Cádiz, durante la pandemia la mayoría de los candidatos se han enfocado en herramientas a distancia, ya sea videoconferencias, reuniones telefónicas, publicidad en medios sociales y tradicionales, mensajes por las redes sociales y correos

electrónicos, todo con la esperanza de que las campañas logren vencer el gran enemigo del aislamiento social.

Organización de la jornada electoral priorizando la salud de la ciudadanía

La organización de la jornada electoral y los centros de votación deben evitar aglomeraciones, reducir el riesgo de contagio y preservar la salud de todos los actores que intervienen en el acto comicial. En este sentido, estrategias como extender la jornada electoral, llevar a cabo la elección en más de un día, separar las elecciones, establecer horarios para que los electores acudan mayoritariamente a sufragar, elaborar un plan de transporte público para el día de las elecciones, aumentar los centros de votación, mejorar la infraestructura de los mismos, reducir la cantidad de votantes por cada mesa, entre otras, constituyen mecanismos para reducir el riesgo de contagio y generar confianza y seguridad en los ciudadanos al momento de sufragar.

Consideraciones finales

La planificación, organización y desarrollo de los procesos electorales dentro del contexto de la pandemia del covid-19 no es una tarea sencilla, en consideración de las diversas variables de origen sanitario, logístico, legal y político que deben ser tomadas en cuenta por las administraciones electorales. Adicionalmente, no existe una metodología única y homogénea para realizar elecciones en este contexto. Sin embargo, no es una tarea imposible, puesto que la evaluación de los comicios que se han efectuado hasta en momento refleja que, con planificación, acuerdos, organización, sistematización de experiencias y cooperación entre entidades electorales, ciudadanía, organizaciones políticas y entidades públicas y privadas, es posible sacar adelante con éxito esta clase de procesos.

En este sentido, el enfoque de las elecciones debe ser el de preservar la salud de la ciudadanía, sin sacrificar su derecho al voto, y viceversa; hoy más que nunca las elecciones son un instrumento necesario para generar la cohesión social y la legitimidad de los gobernantes e instituciones públicas para gestionar y superar a la pandemia. Por ello, cada organismo electoral debe ampliar su enfoque de análisis y apreciación, proponer soluciones creativas y eficaces que incluyan a todos los ciudadanos y

organizaciones políticas, sin dejar a nadie por fuera en el ejercicio de sus derechos políticos. Hoy debemos ser corresponsables, para avanzar en el camino del fortalecimiento de la democracia, en donde nadie sea excluido del debate y de la toma de decisiones.

Los retos y desafíos son enormes. Con postergaciones y cambios, el calendario electoral regional y mundial seguirá su curso y todo nuestro esfuerzo debe estar concentrado en salir de esta pandemia garantizando transiciones democráticas, con elecciones íntegras, seguras, confiables, transparentes, justas, competitivas, que doten de legitimidad de origen a los nuevos gobernantes, promoviendo sociedades democráticas con más derechos para más gente.

Para finalizar, considero que no hay recetas únicas ni soluciones mágicas para enfrentar los desafíos en la organización de los procesos electorales y se requiere de altas dosis de debate, de voluntad política y de cooperación intersectorial. El momento exige de una gran minga democrática para fortalecer la institucionalidad y la confianza en el sistema electoral. Es necesario que el mundo, de forma progresiva y gradual, retome su flujo vital, reinicie su vida y la historia, aprendiendo las lecciones que esta dura prueba nos deja y encarando con resiliencia y solidaridad los retos que se avecinan en el futuro inmediato.

Referencias

Borja, Rodrigo. *Sociedad, cultura y derecho*. Quito: Planeta, 2007.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/Capel) e Instituto Nacional Electoral de México (INE). *El COVID-19 y las elecciones en América Latina*. San José de Costa Rica: Capel, 2020.

Departamento de Cooperación y Observación Electoral (DECO) - Organización de los Estados Americanos. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: DECO, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

Dirección Nacional Electoral de la República Argentina. *Elecciones y Covid-19. Análisis de la agenda electoral en el contexto de la pandemia*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, 2020.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Observación electoral y covid-19: la experiencia en República Dominicana". *Diario Excelsior*, 14 de julio de

2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/observacion-electoral-y-covid-19-la-experiencia-en-republica>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Democracia: valores básicos". *Diario Excelsior*, 10 marzo de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/democracia-valores-basicos/1368831>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Guía de acción política para enfrentar la pandemia". *Diario Excelsior*, 9 junio de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/guia-de-accion-politica-para-enfrentar-la-pandemia/1387018>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "El voto electrónico y la pandemia". *Diario Excelsior*, 23 de junio de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/el-voto-electronico-y-la-pandemia/1389727>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Suriname: observación electoral histórica". *Diario Excelsior*, 19 de mayo de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/suriname-observacion-electoral-historica/1382761>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Coronavirus y democracia". *Diario Excelsior*, 31 de marzo de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/coronavirus-y-democracia/1373103>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Elecciones durante la pandemia". *Diario Excelsior*, 5 mayo de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/elecciones-durante-la-pandemia/1379972>.

Guerrero Aguirre, Francisco. "Las nuevas campañas". *Diario Excelsior*, 18 de agosto de 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/las-nuevas-campanas/1400428>.

Gonzales, Nuria, María Marván y Guadalupe Villar. *Emergencia sanitaria por COVID-19. Democracia y procesos electorales*. México: UNAM, 2020.

Icaza, Gerardo de. "Elecciones en pandemia". *Diario Excelsior*, 2020. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-nacional/elecciones-en-pandemia/1393601>.

Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral. *Elecciones y COVID-19: lecciones de América Latina*. Estocolmo: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral, 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>.

Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral. *Una llamada para defender la democracia*. Estocolmo: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral, 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/una-llamada-para-defender-la-democracia>.

Instituto de la Democracia del Ecuador. *Investigación de prospectiva: escenarios de la pandemia COVID-19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador*. Quito: IDD-CNE, 2020.

Johns Hopkins University. COVID-19 *Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)*. Coronavirus Resource Center, 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Thompson, José. *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. San José de Costa Rica: Capel, 2020.

Participación política de la mujer en el contexto del covid-19

Paula S. Suárez*

Argentina

Resumen: hoy el mundo enfrenta grandes desafíos institucionales que son compartidos por todas las naciones a causa de la pandemia de covid-19. Tal situación obligó a que los Estados tomaran medidas de carácter extraordinario a fin de preservar de manera prioritaria el derecho a la salud de sus habitantes frente a otros de los que goza toda comunidad política y jurídicamente organizada. De ahí que haya una delgada línea, que se presenta en cualquier supuesto de excepcionalidad, respecto de los límites del accionar gubernamental en un Estado de derecho. Por ello, en tiempos de emergencia es cuando más fuerte debe encontrarse el sistema constitucional con sus respectivos controles y el aseguramiento del ejercicio de los derechos humanos con protección nacional e internacional, haciendo especial énfasis en los supuestos de sectores vulnerables, como es el caso de un grupo históricamente postergado: las mujeres. De ahí que el presente artículo se ocupe especialmente de la participación política de las mujeres en el contexto del covid-19, pues bajo este marco se han evidenciado aún más las asimetrías respecto a la desigualdad de género en la región.

Palabras clave: covid-19, Estado de derecho, mujer.

* Magíster en Derecho Electoral, Universidad de Castilla La Mancha; diplomada por la Universidad de Pisa y Salamanca. Profesora regular y doctoranda en la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Relatora de la Cámara Nacional Electoral. pssuarez81@hotmail.com / paulasuarez@derecho.uba.ar

Covid-19: contexto actual

Impacto sobre los derechos políticos y personales

Es claro que la crisis sanitaria, económica, social y política que se está viviendo en la región afecta a las democracias constitucionales, las cuales podrían encontrarse en riesgo debido a las diversas restricciones en el ejercicio de algunas libertades que, bajo la declaración de estados de emergencia, de excepción, de catástrofe, o simples manifestaciones de los poderes ejecutivos mediante decretos de necesidad y urgencia, limitaron los derechos de libre tránsito, reunión, trabajo, educación, religión, expresión, entre muchos otros.

En este marco es que los países de América Latina han adoptado políticas específicas alineadas con las recomendaciones generales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que incluyen medidas esenciales como, entre otras, el distanciamiento o aislamiento social, el cierre de las escuelas, la reducción o eliminación de cualquier actividad en espacios públicos, el cierre de negocios de actividades no esenciales, y hasta la cuarentena¹ o confinamiento.

Si bien en circunstancias como la antes descrita es habitual que se perciba la fuerte presencia de uno de los tres poderes del Estado (poder ejecutivo) sobre los otros, la mayor parte de los sistemas institucionales de la región están diseñados para que nada impida que los otros dos poderes (legislativo y judicial) controlen el necesario accionar del órgano administrador. Sin perjuicio de ello, en algunos países estos dos últimos poderes se vieron debilitados en su accionar, lo que afectó las debidas garantías que deben existir en todo Estado democrático constitucional.

Como bien destaca Daniel Zovatto, el covid-19, además de representar la peor emergencia sanitaria y socioeconómica en un siglo, también evidencia una crisis de gobernanza en las naciones latinoamericanas.²

En efecto, la casi totalidad de los comicios que debían celebrarse durante el segundo trimestre de 2020 fueron postergados para el segundo

¹ Alejandra Mora, "Mujeres, igualdad de género y Covid-19", en *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el Covid-19 en las Américas*, ed. por OEA (Washington: OEA, 2020), http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf.

² Daniel Zovatto, "La democracia no debería ser otra víctima de la pandemia", *La Nación*, 12 de septiembre de 2020.

semestre o para el 2021. De esta manera, República Dominicana pospuso sus elecciones generales del 17 de mayo al 5 de julio de 2020, las elecciones generales de Bolivia quedaron fijadas para el 18 de octubre del mismo año, el plebiscito chileno para el 25 del mismo mes y las parlamentarias venezolanas para el 6 de diciembre de 2020, todas ellas en un contexto de alta polarización y fragmentación.³ Asimismo, y solo a efectos de señalar algunos ejemplos, el 1º de julio la cámara de diputados de Brasil aprobó una medida para postergar las elecciones municipales del 4 de octubre al 15 de noviembre de 2020, con una segunda votación el 29 de noviembre. Respecto a Uruguay, el 17 de abril de 2020 el tribunal electoral fijó para el 27 de septiembre siguiente la nueva fecha para las elecciones municipales.

Coincidimos con Kevin Casas en que la decisión de celebrar o posponer elecciones en medio de una pandemia involucra desde consideraciones de salud pública, hasta la potencial lesión a la legitimidad derivada de una baja participación electoral, pasando por el riesgo de crisis constitucionales. Y señala con acierto que la celebración de elecciones periódicas, libres y transparentes es el área más exitosa del desarrollo democrático de América Latina durante las últimas cuatro décadas. Eso es un motivo de esperanza, pero no lo debe ser de complacencia: proteger ese avance nunca ha sido más urgente.⁴

Se trata, en definitiva, de la búsqueda y el reforzamiento de la legitimidad, no solamente la legitimidad de origen que está garantizada cuando los procesos electorales son correctos y transparentes, sino, fundamentalmente, la legitimidad de ejercicio para que se haga cierta la advertencia de George Berlia en cuanto a que “los representantes del pueblo soberano no se conviertan en los soberanos representantes del pueblo”.⁵

Las funciones legislativa y judicial en contexto de pandemia

Realizando una mirada panorámica sobre las diferentes naciones hemos visto que, en líneas generales, los poderes legislativo y judicial fueron

3 Zovatto, “La democracia...”.

4 Kevin Casas, “Lo que América Latina puede aprender de las elecciones durante la pandemia”, *The New York Times*, 2 de septiembre de 2020.

5 Alberto R. Dalla Via, “Sobre la democracia constitucional, la democracia radical y la ilusión de la democracia directa” (sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 23 de agosto de 2017).

fuertemente afectados a causa de la pandemia del covid-19, con un protagonismo casi estelar del poder ejecutivo en la toma de decisiones.

Afortunadamente, en algunos países, como por ejemplo Argentina, el Poder Legislativo funciona celebrando sus sesiones de modo virtual, aunque llevó un tiempo considerable la concreción de tal objetivo.

Más allá de las consideraciones jurídicas o políticas que se pueden vislumbrar en torno al desempeño de los parlamentos o congresos en los países de la región, debe tenerse en claro que resulta esencial que estos funcionen –de manera presencial o virtual–, para fortalecer el ejercicio de la representación ciudadana, la actividad legislativa y el control que este debe ejercer sobre el accionar del poder ejecutivo.

Ello predicaría, finalmente, que en la sociedad política se verifica la razón de ser y el sentido mismo del proceso del constitucionalismo, cual fue la de poner límites al ejercicio del poder estableciendo la soberanía de la ley por sobre la voluntad de funcionarios o gobernantes, independientemente de cuál fuere el régimen político que se consagre para su gobierno.

De otro lado, y con relación a la administración de justicia, corresponde señalar que, en un Estado de derecho, esta es una función estatal básica que sirve a la satisfacción de un derecho fundamental del que gozan todas las personas, que es el acceso a la jurisdicción con las debidas garantías⁶ constitucionales o, como las denomina Dworkin, con las debidas “cartas de triunfo”.

Ahora bien, la repentina y triste aparición de la pandemia del covid-19 plantea un nuevo y delicado desafío a la función jurisdiccional de todo Estado.

Somos conscientes de que estamos en presencia de un escenario crítico: la pandemia ha impuesto importantes restricciones que han alterado gravemente el desarrollo de nuestras vidas cotidianas.⁷ A consecuencia de ello, ya han aflorado muchas posturas encontradas y conflictos, y en ese contexto de excepcionalidad es razonable que se demande un servicio de justicia plenamente activo para satisfacer las necesidades de la

⁶ Juan Pablo Mas Vélez, “El Poder Judicial, ante el desafío del coronavirus”, *Infobae*, 27 de abril de 2020, <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/27/el-poder-judicial-ante-el-desafio-del-coronavirus/>

⁷ Mas Vélez, “El Poder...”.

ciudadanía, pues, en definitiva, es la única herramienta hábil con la que cuentan los ciudadanos para hacer valer sus derechos.

Como vimos, en Argentina –al igual que en otros países de la región– el Congreso comenzó a funcionar de manera virtual, y el Poder Judicial, si bien en un principio la Corte Suprema de Justicia de la Nación decretó la feria extraordinaria, ha ido regulando su accionar para prevenir el aglomeramiento en los juzgados a través del trabajo remoto; tarea nada sencilla con un sistema informático no preparado, a nuestro entender, para esta contingencia.

De otro lado, en Ecuador, el sistema judicial comenzó un proceso de reapertura gradual el 11 de mayo, con la posibilidad de audiencias virtuales. En Colombia, los juzgados reabrieron el 17 de junio de 2020, sin audiencias públicas presenciales, solo virtuales, y cuando ello fuera posible.

La experiencia nos ha demostrado que, en tiempos de crisis o emergencia, la independencia de los poderes y la función del poder judicial en el control de constitucionalidad se vuelven temas de fundamental importancia, ya que los habituales avances del poder administrador sobre los otros dos han de ser enfrentados por el poder judicial⁸ que, como dijo Hamilton en *El Federalista*,⁹ es el que no tiene la bolsa ni la espada, sino solamente el juicio.

Recordemos el texto del artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que no está establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución”.

En la mayoría de las estructuras político-constitucionales de los países de América Latina encontramos la división de tareas institucionales en tres poderes de cuya independencia resulta la eficacia del sistema de frenos y contrapesos (*check and balance*), que asegura a todos los habitantes del país un régimen de leyes y de derechos. En tal sentido, el Congreso está encargado de hacer las leyes, el ejecutivo se encuentra obligado a ponerlas en funcionamiento, y el judicial, sin influencia de los otros dos,

⁸ Ricardo Guibourg, “La función judicial”, *Pensar en derecho*, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/la-funcion-judicial.pdf>.

⁹ Alexandre Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010).

debe examinar su constitucionalidad y determinar cuándo ellas han sido infringidas.¹⁰

De ahí que recobre importancia la teoría del control de los poderes explicada por el filósofo alemán Karl Loewenstein, considerado por una mayoría de expertos como uno de los padres del constitucionalismo moderno.

En síntesis, los tribunales deben asegurar los límites de la acción gubernamental conforme a los principios de una democracia constitucional. Es deber de ellos asegurar que los principios y las normas constitucionales sean respetados.

Encontrar el justo equilibrio en la tarea de los jueces es de gran importancia, pues, como decía Alexis de Tocqueville,

... es a menudo tan pernicioso quedarse como excederse; [...] por ello los jueces no deben ser solamente buenos ciudadanos, hombres instruidos y probos, cualidades necesarias a todos los magistrados. Es necesario encontrar en ellos hombres de Estado; es necesario que sepan discernir el espíritu de su tiempo.¹¹

Y para ello los legisladores y magistrados judiciales están llamados a desempeñar una función tan esencial como la que desarrolla el personal de salud, de seguridad, entre muchos otros que minuto a minuto luchan por cumplir eficazmente con sus tareas frente a la adversidad que nos ha alcanzado a todas y todos.

Los estados de emergencia o excepción de facto

En una situación de emergencia o excepcional se requiere el dictado de medidas extraordinarias. Pero en un sistema democrático constitucional dichas medidas deben ser graduales, temporales, idóneas y proporcionales.

En tal sentido, compartimos lo expresado por Carlos Ayala Corao, en cuanto a que

... las medidas extraordinarias que se adopten para enfrentar la pandemia causada por el covid-19, deben estar dirigidas a utilizar los medios proporcionales para lograr el fin legítimo de garantizar los derechos a la salud, a la integridad física y a la vida de las personas; pero

¹⁰ Guibourg, "La función judicial".

¹¹ Alexis Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* (Paris: Gallimard, 1951), 154.

no para restringir sus derechos de manera innecesaria o desproporcionada; y mucho menos para dismantelar la Constitución, y restringir el Estado de derecho y la democracia.¹²

Como ya lo señalara Charles Louis de Secondat –Señor de la Brède y Barón de Montesquieu– en *El espíritu de las leyes*:¹³ “La ley, dijo Plutarco, es la reina de todos: mortales e inmortales”. Por tanto, las medidas que adopten los gobiernos deben ser constitucionales y convencionales, y, en consecuencia, razonables y proporcionales a la circunstancia que se quiera regular.

En similar orden de ideas se expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el 9 de abril de este año al expresar que:

Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.¹⁴

Por tanto, es imprescindible el funcionamiento de los controles de los poderes legislativo y judicial hacia el poder que dicta esas medidas excepcionales. Eso es lo que diferencia un Estado de derecho o *iure* de un estado *de facto* o de hecho. Pues como dijo Thomas Jefferson:

El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado solo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y

12 Charles Louis De Secondat, *El espíritu de las leyes* (Madrid: Ediciones Akal, 2002).

13 Carlos Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos”, *Max Planck Institute (MPIL) Research Paper Series*, n.º 17 (2020).

14 Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020: covid-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html#:~:text=Todas%20aquellas%20medidas%20que%20los,razonables%2C%20estrictamente%20necesarias%20y%20proporcionales%2C>.

equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros.¹⁵

Tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia

Esta pandemia del covid-19 puso en evidencia una desigualdad estructural y endémica respecto a diversos grupos de la comunidad política global que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como son, entre otros, los pobres, ancianos, mujeres, niños/as, personas privadas de libertad, entre otros.

Un tema de cuidado que afecta a toda la región, y que se relaciona –en cierto modo– con el tópico central de este trabajo, tiene que ver con la violencia de género, dado que las medidas de aislamiento hacen que la víctima conviva con su agresor sin que esta cuente con mayores posibilidades para superar una situación de riesgo de vida.

A los fines de ilustrar lo expuesto podemos señalar que, en Colombia, las llamadas a la línea de atención a víctimas de violencia doméstica aumentaron en un 91 % desde que se impuso la cuarentena; en México se incrementaron en un 36 %, y en Bolivia, la ciudad de Santa Cruz informó el mayor número de casos de violencia doméstica y covid-19. Junto a Paraguay, Bolivia también muestra la mayor tasa de homicidios de mujeres y niñas en Sudamérica.¹⁶

Por su parte, el 28 de marzo de 2020, el Gobierno uruguayo anunció medidas para detener el aumento de la violencia de género durante el distanciamiento social, incluida una campaña en redes sociales y principales medios. También estableció una línea directa de atención a emergencias y un protocolo creado junto con el Ministerio de Salud para que el personal detecte posibles casos de violencia doméstica.

En Argentina, las denuncias por violencia de género aumentaron un 39% durante la cuarentena, y desde el 20 de marzo se han producido 19 feminicidios. La ONU la llama “la otra pandemia” o “la pandemia en las sombras” y, con el apoyo de la Unión Europea, colabora con el Gobierno

15 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 1983), 279.

16 Emily Bartels-Bland, “La covid-19 podría agravar la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”, *Banco Mundial*, 15 de mayo de 2020, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/05/15/covid-19-could-worsen-gender-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean>.

para proteger a las mujeres y las niñas, amenazadas doblemente por el covid-19 y la violencia.¹⁷

Un informe publicado por ONU Mujeres destaca que Argentina encabeza los países que implementaron políticas públicas para enfrentar la crisis provocada por la pandemia, con una sustantiva proporción dedicadas al género.¹⁸

Otro caso aparte es la indigencia o pobreza que se vive en la mayoría de los países de la región, donde si bien los Estados comienzan a brindar ayudas económicas, se torna muy difícil la exigencia del distanciamiento social, en lugares reducidos donde conviven, por ejemplo, más de una familia, o donde la necesidad de salir a trabajar sin que estén dadas las condiciones mínimas necesarias para afrontar una pandemia de estas características resulta imperiosa.

Todas estas circunstancias golpean fuertemente las tristes realidades que evidencian que en América Latina deben implementarse cada vez más efectivas políticas públicas para paliar estas problemáticas que se vieron profundizadas por causa del covid-19.

Los límites y controles internacionales

Como hemos dicho, en escenarios de emergencia o de crisis es necesario que los derechos se encuentren tutelados no solo a nivel nacional, sino también por los instrumentos internacionales bajo el amparo del sistema interamericano.

Con relación a ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del covid-19, llama a los Estados “a fortalecer las instituciones democráticas bajo el enfoque de

¹⁷ Noticias ONU, “La ONU y Argentina luchan con la otra pandemia del coronavirus, la violencia de género”, *Noticias ONU*, 20 de abril de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082>.

¹⁸ Telam, “Para la ONU Argentina implementó la mayor cantidad de políticas de género contra el coronavirus”, *Telam*, 31 de julio de 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202007/496740-oms-pandemia-politicas-publicas.html>.

derechos humanos a fin de cumplir con las obligaciones internacionales y la Carta Democrática Interamericana".¹⁹

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone en su artículo 27:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En igual sentido se manifiestan otros pactos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (art. 4).

En síntesis, el "control internacional" se activará tanto en el marco de las Naciones Unidas, como de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Consejo de Europa, con ocasión de la notificación que deben hacer los Estados parte de los tratados, de cualquier medida extraordinaria de suspensión temporal de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos. Ello supone que los órganos de tratados

19 OEA - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "CIDH llama a garantizar la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia de COVID 19", Comunicado de prensa, 9 de junio de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>

deben, en consecuencia, realizar un seguimiento y hacer las advertencias y recomendaciones necesarias.²⁰

Impacto del covid-19 en la participación política de la mujer

Durante muchos años la participación de la mujer, y por consiguiente la representación, en la arena política y pública se encontraba vedada –entre otras cosas– por cuestiones de género, no solo en la región, sino en todo el mundo.

La evolución en la cultura política de las naciones hizo que tal circunstancia vaya cambiando y, mediante logros sustanciales en el plano legislativo –con la implementación de leyes de cuotas o paridad– se consiguió, finalmente, la participación de la mujer en un ámbito que desde los orígenes era, exclusivamente, de imperio masculino.

Similares consideraciones realiza Daniel Zovatto cuando afirma que es notorio el dominio de los hombres en la arena política, en las dirigencias de los partidos, y, por ende, en la potestad de un modelo que puede considerarse masculino en la forma de hacer política.²¹

En rigor, los problemas derivados de la discriminación exceden el abordaje exclusivamente jurídico; a menudo están involucrados prejuicios y estereotipos difíciles de erradicar. Sin embargo, el derecho puede, aún con limitaciones, aportar mecanismos para avanzar en la construcción de una sociedad igualitaria.²²

Sin perjuicio de ello, la subrepresentación de las mujeres en la arena política sigue siendo un problema en América Latina, y en época de covid-19 hay razones para pensar que puede incrementarse esa asimetría en relación con las condiciones de participación de la mujer en los diferentes ámbitos.

20 Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos”.

21 Daniel Zovatto, *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina* (México: Tirant lo blanch, 2018), 241.

22 Guillermo F. Treacy, “Categorías sospechosas y control de constitucionalidad”, *Revista Lecciones y Ensayos*, n.º 89 (2011). Cit. en Elena Gómez y Paula Suárez, “La representación de las mujeres en los órganos de selección para el acceso a la función pública” (ponencia XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2017).

Ilustra lo expuesto un estudio que realiza desde 2003 el Instituto Nacional Electoral (INE), donde se analizan, a través de las variables de sexo, edad y tipo de sección electoral, las características de la población que vota en las elecciones federales. Los resultados de 2018 muestran que la participación en las elecciones fue de 62 % del electorado y confirma que las mujeres votan más que los hombres, 66 y 58 % respectivamente; es decir, una diferencia de ocho puntos porcentuales. Este tipo de participación se puede ver afectada por el incremento de las labores de cuidado (hijos, hijas, adultos mayores, personas enfermas, con discapacidad o parientes) y de limpieza que exige la pandemia, ya que son trabajos que recaen en su mayoría en las mujeres.²³

En América Latina, once países tienen al menos 30 % de mujeres en sus parlamentos, y casi todos han optado por el sistema de cuotas como una medida de acción afirmativa para revertir la situación de desigualdad política. Incluso hay ocho países de la región que han adoptado las medidas de paridad de género.

En ese sentido, la República Argentina, con la sanción de la Ley 24.012 de 1991,²⁴ fue considerada como uno de los primeros países en establecer el sistema de cuotas (30 %) para la integración de las listas partidarias, ideando una modalidad de acción afirmativa bastante novedosa.²⁵

De esta manera, la destacada politóloga y especialista en la materia Flavia Freidenberg señala que “en la década de 1990 los países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género que fueron del 25 % (República Dominicana 1997, Perú 1997) al 30 % (Argentina 1991, Bolivia 1997, Brasil 1997, Panamá 1997, Honduras 2000)”. En México recién en 2002 se exigió de manera obligatoria la cuota del 30 %.

Luego las reformas incrementaron el porcentaje de cuota exigido de 30 % a 40 % (México 2011, Honduras 2012), reforzando el man-

23 Marisol Vázquez Piñón y Gustavo Meixueiro Nájera, “¿Cómo afecta la pandemia la participación política de las mujeres?”, *Animal Político*, 1 de julio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/como-afecta-la-pandemia-la-participacion-politica-de-las-mujeres/>.

24 Boletín Oficial n.º 27.276, 3/12/91. Esta ley fue reglamentada mediante dos decretos presidenciales dictados en 1993 y 2000, que precisaron y ampliaron el alcance del cupo mínimo.

25 Ana Laura Rodríguez Gusta y Mariana Caminotti, “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”, *Revista SAAP* 4, n.º 1 (2010).

dato de posición (Honduras 2004, Costa Rica 2009, Ecuador 2009, Bolivia 2010, México 2011), exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota (Honduras 2004, Brasil 2009, México 2011), eliminando válvulas de escape por su incumplimiento (Brasil 2009, México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa de candidatos propietarios y suplentes del mismo género (México 2011).²⁶

Años después de la implementación de las leyes de cupo, se comienza a difundir y a cobrar fuerza el concepto de democracia paritaria, entendida como paridad masculina y femenina en la integración de todos los cargos políticos y públicos de toma de decisiones. Este concepto ha impregnado el debate en nuestra región, pues en las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe X, XI y XII, que condujeron al Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), respectivamente, se pidió a los gobiernos y a otros actores políticos la implementación de acciones concretas para lograr la paridad en el ejercicio del poder.²⁷ Así,

... a partir de 2009 se introdujo la exigencia de la paridad de géneros en las candidaturas en Costa Rica (2009), Ecuador (2009), Bolivia (2009/2010), Nicaragua (2012), México (2014), Argentina (2017) y Perú (2019); ya sea con la paridad vertical en las candidaturas para los distritos plurinominales (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua), así como en los distritos uninominales para garantizar la paridad horizontal entre distritos (México 2015; Bolivia). A pesar de haber aprobado la paridad de género en la ley e incluso en las Constituciones –como en México–, algunos países continúan teniendo válvulas de escape (posibilidades legales para no cumplir con la paridad) como por ejemplo aquellos que exigen paridad en los procesos de selección de candidaturas, pero no en la elección general (Panamá u Honduras 2012/2017). Asimismo, algunos países continúan rechazando la idea de aprobar la paridad y de sumarse a esa ola de reformas, aprobando reglas débiles o con porcentaje de menor exigencia

26 Flavia Freidenberg, “Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina”, en *Serie de debates, la democracia importa* (Buenos Aires: Asuntos del Sur, 2020), <https://asuntosdelsur.org/la-democracia-importa/#p5>.

27 Zovatto, *Reforma política...*

(como la cuota del 40%) (República Dominicana 2018). Finalmente, desde el 2017 comienzan a aprobarse medidas de acción afirmativa en países donde ya tienen aprobada la paridad. Por ejemplo, esto es lo que ocurre cuando se incluyó la exigencia de que las listas plurinominales legislativas (del Senado o Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros (México 2017), o cuando se exige representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativa (México 2017).²⁸

Ello se complementa con la normativa internacional, dentro de la cual podemos mencionar a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) que en su artículo 3º dispone que

... los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Del mismo modo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer reconoce su derecho a “tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” (art. 4º, inc. j). Esta concepción de medidas de acción positiva ha sido también la adoptada en diferentes conferencias internacionales, como la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, preparatoria de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995²⁹ –la que este año cumple su 25º aniversario–, que estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos, y la transversalización de géne-

28 Freidenberg, “Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina”.

29 Fundamentos del Proyecto de Ley 0474-D-2015, presentado por la diputada Carla Carrizo, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0474-D-2015&tipo=LEY>

ro en el Estado (*gender mainstreaming*), que apunta a la promoción de la equidad a través de la integración sistemática de un enfoque de género “en todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos”.³⁰

Un tema central y uno de los objetivos por consolidar en la mayoría de los países de la región es el del financiamiento para las candidaturas de las mujeres. Para ello resulta de lectura obligatoria el trabajo de las expertas Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian.

Ello es así, pues, como las destacadas politólogas nos enseñan, las mujeres latinoamericanas parten de condiciones de cancha inclinada cuando participan en política y enfrentan al menos cuatro tipos de desigualdades al momento de acceder al financiamiento para sus campañas en cuanto a los ingresos, a la distribución del tiempo dedicado al cuidado de lo privado, a las condiciones para decidir entrar a lo público (tensiones existentes entre decidir enfrentar el costo del mantenimiento del hogar versus enfrentar los costos de las campañas), y al acceso a las redes de financiamiento de campañas, dado que las mujeres tienen más dificultades que los hombres para acceder a las fuentes de recaudación.³¹

En América Latina solo siete países han incorporado algún tipo de medida de acción afirmativa con enfoque de género.

Con una claridad metodológica destacable, las mencionas politólogas agrupan estas medidas en cuatro clases:

- ... a) aquellos países que exigen que se destine parte del financiamiento público para la capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres (Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Honduras, Panamá); b) los que exigen a los partidos destinar parte del tiempo en medios de comunicación de masas a la promoción de candidaturas de mujeres (Brasil); c) aquellos que premian con recursos ‘plus’ a los partidos por cada candidata que resulta electoralmente exitosa (Chile, Colombia) y por último, d) aquellos que destinan parte de los fondos públicos para los partidos para actividades de formación

30 Teresa Rees, Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 7, n.º 4 (2005). Cit. en Rodríguez Gusta y Caminotti, “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”.

31 Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, “Las mujeres líderes no tienen dinero”, *Observatorio de reforma electoral: campañas electorales y financiamiento* [Revista digital], n.º 7 (2020), <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/revista-digital>.

en valores democráticos y por la igualdad al igual que el diseño de planes de igualdad dentro de los partidos, con perspectiva de género (Costa Rica, Honduras). En los casos en que hay reglas de financiamiento con perspectiva de género estas se encuentran destinadas de manera específica al fortalecimiento del liderazgo y la capacitación de las mujeres (México, Colombia, Chile, Costa Rica, Brasil, Honduras, Panamá) y no a las campañas electorales.³²

Otro tema de especial interés en lo que respecta a la participación política de la mujer es el referido a la violencia política en la región.

Bolivia fue pionera en tratar esta temática vía legislativa (Ley 243 contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres de 2012).

En Argentina, por su parte, contamos con la Ley 26.485, recientemente modificada por la Ley 27.533 sobre “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, que presenta entre sus objetivos la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida, y consagra entre los derechos protegidos la igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres,³³ en concordancia con la Convención de Belem do Pará.

Asimismo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó por unanimidad el Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, con el objeto de regular el trámite y la sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para casos relacionados con violencia política en contra de las mujeres en razón de género que son competencia del Instituto.³⁴

Al respecto, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que fue el primer foro político creado hace más de 90 años para promover los derechos de las mujeres en la región, elaboró, en 2019, un protocolo para

32 Freidenberg y Muñoz-Pogossian, “Las mujeres líderes no tienen dinero”.

33 Fundamentos del Proyecto de Ley 0474-D-2015, presentado por la diputada Carla Carrizo, <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0474-D-2015&tipo=LEY>.

34 Central Electoral, “Aprueba INE Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia política contra las mujeres”, <https://centralelectoral.ine.mx/2020/08/31/aprueba-ine-reglamento-quejas-denuncias-materia-violencia-politica-las-mujeres/>.

que las dirigencias partidarias, militantes y cualquier organismo que trabaje con partidos políticos se comprometan pública e internamente con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Como bien lo señala la secretaria ejecutiva de la CIM, Alejandra Mora Mora, las mujeres son víctimas de desigualdades estructurales que se traducen en actos de violencia política y, en este nuevo contexto, de violencia cibernética. De tal manera, es clave identificar las nuevas barreras que se le presentan a las mujeres en la política con esta nueva normalidad, una de las cuales es el desarrollo de campañas electorales virtuales, donde existe una brecha en el manejo de este espacio y donde, al aumentar la exposición, la violencia cibernética entra a formar parte de esta realidad.³⁵

Todo régimen legal es perfectible, y cualquier avance en la materia forma parte de un paraguas transformador de la cultura política regional. Sin embargo, no podemos desconocer que aun formando parte de más del 50% de la población las mujeres siguen subrepresentadas en los lugares de efectivo liderazgo.

Ahora bien, más allá del plano normativo, consideramos que las escuelas de formación de liderazgos y los observatorios sobre el tema son actores relevantes para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres.

En especial, se debe destacar la Escuela de Mujeres Líderes, creada por el Tribunal Supremo de Elecciones de Paraguay con apoyo de la United States Agency for International Development (Usaid) y de International Idea, en marzo/abril de 2018. El Programa de Lideresas, creado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba en 2018, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres Argentina; así como la Escuela de Liderazgo de la Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM), de la OEA.³⁶

Al respecto, Flavia Freidenberg destaca que la experiencia mexicana ejemplifica el carácter central del papel que tienen los observatorios en

35 María Inés Tula y Luciana Berman, "Elecciones en tiempos de Covid-19: desafíos para las mujeres", *Diario Perfil*, 17 de junio de 2020.

36 Freidenberg, "Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina".

la promoción de los derechos político-electoral de las mujeres en los últimos años a través del Observatorio para la Participación Política de las Mujeres en México (OPPM), que tiene alcance nacional y que es resultado de la cooperación interinstitucional. También se han creado observatorios en otros países como Bolivia, donde durante 2017 el Tribunal Supremo Electoral creó el Observatorio de Paridad Democrática, apoyado con financiamiento español y sueco. En Honduras fue diseñado el Observatorio de Violencia Política en Razón de Género, mientras que en Panamá, el Foro Nacional de las Mujeres de los Partidos Políticos ha participado de manera activa desde 1983 en los procesos de reformas electorales junto al Tribunal Electoral.³⁷

Dable es señalar que el aumento de la cantidad de mujeres –representación descriptiva– tuvo efectos significativos en materia de representación sustantiva, esto es, en el desarrollo de una agenda legislativa que, amén del trabajo de diputadas y senadoras, comenzó a incluir temas relativos a los derechos de familia, adolescencia, mujer, niñas/os, ancianos, y de otras minorías, como nunca antes.³⁸

Estos datos son muy importantes para analizar el rol de la mujer en la emergencia sanitaria que estamos atravesando, pues gracias a la perspectiva que se ha tenido sobre los grupos más vulnerables en esta situación excepcional, se pudieron ir implementando políticas públicas con el objeto de mejorar la situación de muchos de ellos, como se pudo apreciar en el apartado que desarrollamos sobre los tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia.

La emergencia derivada del covid-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política. Esta realidad requiere que la participación igualitaria de las mujeres en las

37 Freidenberg, “Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina”.

38 Mariana Caminotti, *La paridad política en Argentina: avances y desafíos* (Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], IDEA Internacional, ONU Mujeres, 2017), <https://observatoriogenero.senado-ba.gov.ar/Informes/PNUDArgent-InfAteneaArgentina.pdf>.

decisiones y el enfoque de género sean elementos centrales de las políticas de mitigación y recuperación de la crisis.³⁹

En este marco, es más necesario que nunca que los organismos internacionales y regionales como la OEA, así como sus Estados miembros, fortalezcan el enfoque de género en sus análisis y decisiones, sus espacios de atención y defensa de los derechos de las mujeres como la CIM, los Mecanismos de Adelanto Nacionales, y aseguren la participación igualitaria de las mujeres en los gabinetes de respuesta a la crisis. Como se vio, la región ha sido pionera en el mundo por las medidas aceleradoras de la igualdad en la política, con la adopción de leyes de cuotas y de paridad. Sin perjuicio de ello, y a pesar de los esfuerzos, los Estados deberán redoblar los esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de las mujeres en los mecanismos de respuesta a la crisis.⁴⁰

De ahí también la importancia de que se realicen elecciones y de asegurar el eficaz ejercicio de las libertades políticas, ya sea en un escenario de pandemia o pospandemia. Los derechos políticos no pueden suspenderse bajo ningún supuesto, pues, de ser así, se estaría atacando directamente al corazón de la democracia, lo que sentaría un pésimo precedente para la región.

No es una situación fácil, pero la celebración de elecciones y, por tanto, la elección de autoridades debe hacerse. Esto se torna de vital importancia a los fines de preservar la vigencia de la constituciones, las autoridades por ellas creadas y el fortalecimiento de la calidad democrática que, “con sangre, sudor y lágrimas”, le costó y le sigue costando conseguir a las naciones latinoamericanas.

Consideraciones finales

Estamos viviendo un contexto de extrema complejidad, pero es hora de reconstruir la región y de fortalecer el sistema institucional democrático.

Coincidimos con Daniel Zovatto en que es tiempo de proteger a la democracia para que no se convierta en víctima de la pandemia, y, al mismo tiempo, repensarla acompañándola de un proceso de innovación

³⁹ Comisión Interamericana de Mujeres, *Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados*, OEA, CIM, 2020, www.oas.org/es/cim

⁴⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, *Covid-19 en la vida de las mujeres...*

política institucional para, pospandemia, recuperar la confianza en la política, las instituciones y sus líderes.⁴¹

Ello implica poner en agenda la participación política de la mujer con carácter igualitario, implementando medidas y acciones afirmativas que vayan más allá de lo meramente discursivo.

En este contexto, se debe apreciar la relevancia del papel que representa el sistema jurídico al dotar al organismo estatal en su conjunto de las normas y los principios que les dan fundamento, orientación y cohesión a sus instituciones, sus actos y sus objetivos.

Desde luego, esta referencia constante al marco legal, que es (debe ser) la esencia del Estado de derecho, no es sino la autolimitación del propio Estado por normas jurídicas que responde más a la necesidad legitimadora de transparencia, legalidad y gobernabilidad democrática que a un poder omnímodo y supremo.

El proceso de democratización regional, tanto política e institucionalmente como en sus estructuras social, económica y cultural, se construye con un andamiaje jurídico que debe garantizar la continuidad de las formas de representación genuinas y amplias para reflejar las expresiones de todos los sectores en la empresa común de consolidar una sociedad con oportunidades reales y perspectivas concretas de desarrollo.

Esto debido a que los sistemas de representación democráticos deben ofrecer a las ciudadanas y ciudadanos iguales condiciones para elegir a sus representantes y para acceder al poder. Cuando las condiciones para el acceso no son equitativas deben introducirse políticas que mitiguen esa distorsión porque está en juego tanto el derecho a ser elegido como el derecho de los distintos grupos a estar representados en el Gobierno.⁴²

Sin duda todo ello, como bien señala Flavia Freidenberg, tendrá directa relación con el nivel de cultura y el grado de madurez política que posea la sociedad sobre estos temas, pues uno de los desafíos es acompañar los cambios normativos con transformaciones reales en los valores y las prácticas de los que ejercen la política y de la ciudadanía en general. Se trata de cambios sustantivos en la manera de hacer política, pero

41 Zovatto, "La democracia...".

42 CIPPEC, "La paridad de género en el Congreso Nacional", <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/09/La-paridad-de-genero-en-el-Congreso-Nacional-VF1.pdf>.

también en el modo en que la sociedad exige a sus partidos y a los dirigentes políticos respecto a su compromiso real con la igualdad sustantiva.⁴³

Todo lo expuesto resulta de vital importancia para el logro de la igualdad, el desarrollo sostenible, la paz y la democracia. Por tanto, no hay una “nueva normalidad” sin igualdad de género y sin participación igualitaria en la política.

Como se dijo y demostró, existe evidencia de múltiples áreas en que la paridad en la toma de decisiones ha dado como resultado una mayor pluralidad en el abordaje de los problemas y mejores propuestas para encontrar soluciones. La participación de las mujeres, su liderazgo y la amplitud de sus perspectivas muestran que no existen políticas neutrales al género, y que la perspectiva, las necesidades y los intereses específicos de la mitad de la población deben tener su propia voz, lo cual es aún más fundamental en la gestión de esta crisis. En este sentido, es esencial considerar los Mecanismos Nacionales para el Avance de la Mujer y las respectivas altas autoridades de la mujer en los países, así como expertas en asuntos de género en los procesos de toma de decisiones ante esta situación de pandemia y demás efectos relacionados.⁴⁴

En síntesis, temas como el presente resultan de crucial importancia para el fortalecimiento de las instituciones y para el avance democrático a nivel regional. Todas las medidas que apuntan al fortalecimiento de la participación política de la mujer en la región, sin duda configuran un significativo progreso en la materia; sin embargo, aún persisten diversos desafíos en lo que respecta al logro de una verdadera transformación en los puestos de toma de decisión en todos los poderes del Estado. Esto es, se requiere de democracias reales con igualdades sustantivas. Con ese lema podremos enfrentar con mayor solvencia cualquier crisis o estado de excepción que se nos presente.

Por ello me gustaría finalizar con una frase de una política argentina y defensora incansable de los derechos de la mujer, Florentina Gómez

43 Flavia Freidenberg, Caminando hacia una democracia paritaria. Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos. *Academia.edu*, 2017, 1-45. https://www.academia.edu/32380173/Freidenberg_Caminando_hacia_una_democracia_paritaria.docx

44 Mora, “Mujeres, igualdad de género y Covid-19”.

Miranda, quien siempre decía: “si una mujer entra a la política, cambia la mujer. Pero si muchas mujeres entran a la política, la que cambia es la política”.

Bibliografía

Ayala Corao, Carlos. “Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos”. *Max Planck Institute (MPIL) Research Paper Series*, n.º 17 (2020).

Bartels-Bland, Emily. “La covid-19 podría agravar la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”. Banco Mundial, 15 de mayo de 2020. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/05/15/covid-19-could-worsen-gender-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean>.

Caminotti, Mariana. *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDEA Internacional, ONU Mujeres, 2017. <https://observatoriogenero.senado-ba.gov.ar/Informes/PNUDArgent-InfAteneaArgentina.pdf>.

Casas, Kevin. “Lo que América Latina puede aprender de las elecciones durante la pandemia”. *The New York Times*, 2 de septiembre de 2020.

Central Electoral, “Aprueba INE Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia política contra las mujeres”. <https://centralectoral.ine.mx/2020/08/31/aprueba-ine-reglamento-quejas-denuncias-materia-violencia-politica-las-mujeres/>.

CIPPEC. “La paridad de género en el Congreso Nacional”. <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/09/La-paridad-de-genero-en-el-Congreso-Nacional-VF1.pdf>.

Comisión Interamericana de Mujeres. *Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados*. OEA, CIM, 2020. www.oas.org/es/cim.

Dalla Via, Alberto R. “Sobre la democracia constitucional, la democracia radical y la ilusión de la democracia directa”. Sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 23 de agosto de 2017.

De Secondat, Charles Louis. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Ediciones Akal, 2002.

Freidenberg, Flavia. Caminando hacia una democracia paritaria. Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos. *Academia.edu*, 2017, 1-45. https://www.academia.edu/32380173/Freidenberg_Caminando_hacia_una_democracia_paritaria.docx.

Freidenberg, Flavia. "Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina". En *Serie de debates, la democracia importa*. Buenos Aires: Asuntos del Sur, 2020. <https://asuntosdelsur.org/la-democracia-importa/#p5>.

Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian. "Las mujeres líderes no tienen dinero". *Observatorio de reforma electoral: campañas electorales y financiamiento [Revista digital]*, n.º 7 (2020). <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/revista-digital>.

Gómez, Elena y Paula Suárez. "La representación de las mujeres en los órganos de selección para el acceso a la función pública". Ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2017.

Guibourg, Ricardo. "La función judicial". <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/la-funcion-judicial.pdf>.

Hamilton, Alexandre, James Madison y John Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1983.

Mas Vélez, Juan Pablo. "El Poder Judicial, ante el desafío del coronavirus". *Infobae*, 27 de abril de 2020. <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/27/el-poder-judicial-ante-el-desafio-del-coronavirus/>.

Mora, Alejandra. "Mujeres, igualdad de género, y Covid-19". En *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el Covid-19 en las Américas*, editado por OEA. Washington: OEA, 2020. http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf.

Noticias ONU. "La ONU y Argentina luchan con la otra pandemia del coronavirus, la violencia de género". *Noticias ONU*, 20 de abril de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082>.

Rees, Teresa. "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe". *International Feminist Journal of Politics* 7, n.º 4 (2005).

Rodríguez Gusta, Ana Laura y Mariana Caminotti. "Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile". *Revista SAAP* 4, n.º 1 (2010).

Telam. "Para la ONU Argentina implementó la mayor cantidad de políticas de género contra el coronavirus". *Telam*, 31 de julio de 2020. <https://www.telam.com.ar/notas/202007/496740-oms-pandemia-politicas-publicas.html>.

Treacy, Guillermo F. "Categorías sospechosas y control de constitucionalidad". *Revista Lecciones y Ensayos*, n.º 89 (2011).

Tocqueville, Alexis. *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1951.

Tula, María Inés y Luciana Berman. "Elecciones en tiempos de Covid-19: desafíos para las mujeres". *Diario Perfil*, 17 de junio de 2020.

Vázquez Piñón, Marisol y Gustavo Meixueiro Nájera. "¿Cómo afecta la pandemia la participación política de las mujeres?" *Animal Político*, 1 de julio de 2020. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/como-afecta-la-pandemia-la-participacion-politica-de-las-mujeres/>.

Zovatto, Daniel. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina*. México: Tirant lo Blanch, 2018.

Zovatto, Daniel. "La democracia no debería ser otra víctima de la pandemia". *La Nación*, 12 de septiembre de 2020.

Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia

Betilde Muñoz-Pogossian*

Venezuela-Estados Unidos

Resumen: la pandemia del covid-19 ha afectado a toda la sociedad, pero, como en todas las crisis, está afectando más pronunciadamente, y de forma diferenciada, a grupos en situación de vulnerabilidad (GSV). Poniendo el lente en estas poblaciones, el documento provee, en primer lugar, un repaso de las afectaciones particulares que la pandemia del covid-19 ha tenido en los derechos de estas personas. En segundo lugar, mapea los principales riesgos en materia democrática que surgen en esta crisis, incluyendo la mirada de estas poblaciones, y, en el plano político-electoral, introduce el concepto de discriminación político-electoral e identifica algunas de sus manifestaciones en el contexto particular de pandemia. Finalmente, el estudio da una serie de recomendaciones para los órganos electorales que estén considerando la realización de elecciones, en cuatro dimensiones: comunicacional, operativa, tecnológica y política, cruzadas por una perspectiva de inclusión y acceso a derechos de estos grupos.

Palabras clave: derechos político-electorales, grupos en situación de vulnerabilidad, elecciones.

Al 20 de agosto de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) documentó la existencia en todo el mundo de 22.256.220 casos confirmados

* Politóloga. Directora de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y cofundadora de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Doctora en Ciencias Políticas, Florida International University, con maestría en Relaciones Internacionales, University of South Florida. Las opiniones son personales, no representan las de la OEA. bvmr@hotmail.com / bmunoz@oas.org.

de covid-19, con 782.456 muertes como resultado de los contagios.¹ En las Américas, la misma institución reseñaba que existían a esa misma fecha 11.887.224 casos confirmados y 426.497 muertes como resultado del virus, lo que hace a la región el nuevo epicentro de contagios. Esta pandemia global es la crisis más importante que el mundo ha enfrentado en los últimos tiempos y probablemente marcará un antes y un después en cómo operamos como sociedades. Sin duda, “a medida que la pandemia penetre [aún más] en estados frágiles y de bajos ingresos, es probable que tenga efectos aún más profundos e impredecibles que los visibles hasta ahora”² y que sus secuelas marquen profundamente los términos en los que la ciudadanía se inserta en los procesos sociales y políticos.

La pandemia ha puesto presiones importantes en los gobiernos de la región, especialmente en sus sistemas de salud pública y protección social. Los gobiernos han variado en sus respuestas, que han incluido: garantizar el acceso a alimentos y medicamentos para la población, la provisión de créditos especiales a las compañías para asegurar el pago de salarios, la congelación de los pagos por servicios básicos y la prohibición de la suspensión de estos servicios por falta de pago a los proveedores, aumentos en el gasto social a través de la expansión de transferencias monetarias directas a hogares sin salarios o familias en pobreza, así como la entrega de paquetes de alimentos a familias y estudiantes que solo en las escuelas tenían acceso a una alimentación adecuada.³ Estas medidas han estado enfocadas en aliviar los efectos de la pandemia en todas las facetas de los derechos, pero en particular en los derechos económicos y sociales de la ciudadanía.

Al mismo tiempo, adicional a los derechos sociales y económicos, la pandemia está alterando las condiciones para el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la población. Para contener los contagios,

1 OMS/WHO, “Coronavirus disease (COVID-19) Dashboard”. <https://covid19.who.int/>.

2 Frances Z. Brown, Saskia Brechenmacher y Thomas Carothers, “How will the coronavirus reshape democracy and governance globally?”, Carnegie Endowment for International Peace, 6 de abril de 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>.

3 Sistema de Integración Social Centroamericana (SISCA), “Medidas de protección social implementadas por los países del SICA ante la crisis generada por el COVID-19”. Secretaría de Integración Social Centroamericana. <https://sisca.int/centro-de-documentacion/5-ocades/1-publicaciones/serie-de-infografias/desarrollo-proteccion-e-inclusion-social/covid-19-medidas-implementadas-por-los-paises-de-la-region-sica>

los gobiernos de la región han tenido que tomar medidas que van desde las restricciones al tránsito y la actividad productiva hasta el derecho de movilidad y cierre de fronteras, y limitaciones al derecho a la protesta, para evitar aglomeraciones, al igual que controles por parte del Estado al acceso a la información, sobre la base de que se pueda estar diseminando “desinformación” en una situación de crisis. Otras medidas han involucrado la postergación de elecciones y el tránsito hacia toma de decisiones de política pública por vía de decretos del ejecutivo. Pero también está latente el recrudecimiento de la represión en países que ya experimentaban quiebres democráticos. En este contexto, es importante tener en cuenta que las medidas de contención y mitigación de la pandemia “deben estar dirigidas a utilizar los medios proporcionales para lograr el fin legítimo de garantizar los derechos a la salud, a la integridad física y a la vida de las personas; pero no para restringir sus derechos de manera innecesaria o desproporcionada; y mucho menos para dismantelar la Constitución, y restringir el Estado de Derecho y la democracia”.⁴

Un hecho claro que ha revelado esta crisis es que, como en todas las catástrofes, son las personas que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad quienes se están viendo afectadas de forma más acentuada por la pandemia. Y es que en la región más desigual del planeta, este tipo de situaciones tiende a exacerbar las disparidades y expone a unas personas más que a otras a una mayor exclusión y vulneración de derechos. Incluso las acciones que atentan contra el Estado de derecho, la Constitución y, ultimadamente, contra la democracia tienden también a vulnerar de forma diferenciada y hasta más pronunciada el acceso a derechos político-electorales de estas poblaciones.

El presente artículo explora las maneras en que la pandemia del covid-19 está teniendo un impacto en el estado de derecho a nivel regional. Poniendo el lente en grupos en situación de vulnerabilidad (GSV), el documento provee, en primer lugar, un repaso de las afectaciones particulares que la pandemia del covid-19 ha tenido en estas personas. En segundo lugar, mapea los principales riesgos en materia democrática que surgen

⁴ Carlos Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos”, *Research Paper* n.º 2020-17, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law: 2.

en esta crisis, incluyendo la mirada de estas poblaciones, y, pasando ya al plano político-electoral, introduce el concepto de discriminación político-electoral, mapeando algunas de sus manifestaciones en el contexto particular de pandemia. Finalmente, el artículo da algunas recomendaciones de orden comunicacional, operativo, tecnológico y político, que pudieran considerarse para facilitar la participación política de estas poblaciones, históricamente excluidas, en procesos electorales en tiempos de pandemia.

Grupos en situación de vulnerabilidad y covid-19

Los grupos en situación de vulnerabilidad (GSV) pueden ser definidos como el colectivo de personas que por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condiciones biopsicosociales o cualquiera otra han sido históricamente discriminadas y negado o violado el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos.⁵ En este marco, los GSV incluyen a mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, afrodescendientes, pueblos indígenas, personas LGBTI, personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, privadas de libertad, así como también la infancia y adolescencia y las que están en situación de pobreza y pobreza extrema, por requerir respuestas de políticas públicas adecuadas a los retos específicos que surgen, mucho más en medio de una pandemia como la que se está enfrentando.

Al mismo tiempo, cualquier discusión sobre la inclusión social y política de grupos en situación de vulnerabilidad debe partir del reconocimiento de que no hay nada inherente en estos grupos sociales que los haga estar en situación de vulnerabilidad. Al contrario, su situación es el resultado del cruce de múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia que se intersectan y dan como resultado lo que los datos reflejan claramente: son estos los grupos que continúan subrepresentados en los cargos de representación política y sobrerrepresentados en los niveles de pobreza, con importantes brechas en el ejercicio de sus

⁵ OEA, *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19* (Washington: OEA, 2020), 6.

derechos económicos, sociales, y culturales así como de sus derechos civiles y políticos. En este entendido, se podría suponer que con proyectos e intervenciones apuntando a revertir su situación se puede lograr su empoderamiento de forma tal que puedan ejercer plenamente su ciudadanía, en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la sociedad.

La pandemia generada por el covid-19 sorprende a la región en un contexto de bajo crecimiento económico, crecientes niveles de pobreza y desigualdad, altas tasas de informalidad y desempleo y ausencia de sistemas de protección social universales.⁶ A nivel macro, una investigación reciente señala que aproximadamente medio billón de personas o el equivalente al 8 % de la población mundial podrían caer en situación de pobreza como consecuencia de la crisis económica generada por el covid-19. Esta sería la primera vez que la pobreza mundial aumenta en 30 años.⁷ A nivel regional, existen proyecciones que indican que, como resultado de la caída del producto interno bruto (PIB) a -3 y -4 %, alrededor de 35 millones de personas más caigan en situación de pobreza. Estas estimaciones sugieren que la pobreza extrema podría aumentar en la región del 10,7 % al 13,3 %, es decir, aproximadamente en 82 millones de personas.⁸ Adicionalmente, la información disponible indica que en la etapa poscovid-19, la región no solo no crecerá como se esperaba, sino que experimentará un crecimiento negativo con el lamentable saldo del incremento de la pobreza y de la pobreza extrema.

En este contexto global y regional, las afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad son múltiples y en diversos ámbitos. En el caso de las mujeres, ellas están en la primera línea de respuesta, con alrededor del 80 % del sector salud en América Latina conformado por mujeres,⁹

6 Cepal, “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19 3* (2020). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

7 Andy Sumner, Chris Hoy y Eduardo Ortiz-Juárez, “Will COVID-19 lead to half a billion more people living in poverty in developing countries?”, United Nations University, Wider Angle, abril de 2020. [Blog]. <https://www.wider.unu.edu/publication/will-covid-19-lead-half-billion-more-people-living-poverty-developing-countries>.

8 ONU, “El número de pobres en la América Latina puede crecer en 35 millones por el coronavirus COVID-19”, *Noticias ONU*, 20 de marzo de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>.

9 Marcos Robles *et al.*, “Educación y salud: ¿los sectores del futuro?”, *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe 2* (2019). <http://dx.doi.org/10.18235/0001520>.

por tanto, están expuestas a mayores riesgos. Las mujeres están también enfrentando la carga más pesada en la distribución del cuidado de lo privado, es decir, la misma desproporcionada carga, pero acentuada por las medidas de cuarentena. Tal como argumenta Piras, “si analizamos el tiempo total destinado al trabajo no remunerado en los hogares, en América Latina en promedio las mujeres contribuyen con el 73 % y los hombres con el 27 % restante. A modo de comparación, en Suecia, la contribución de los hombres es del 44 %, en EE. UU. del 38 % y en China del 39 %”.¹⁰ Adicionalmente, la pandemia afectará al sector informal mucho más, con la consideración adicional de que los trabajadores informales no podrán acceder a permisos médicos o servicios de salud, si llegaran a contagiarse. Esto es alarmante, si vemos la desproporcionada representación de mujeres en el sector informal, ya sea como vendedoras ambulantes, empleadas domésticas o en el sector servicios, trabajadoras de la agricultura de subsistencia o temporeras, y hoy en día, como repartidoras de comida, el 59 % de las mujeres que trabajan.¹¹ Entre otras afectaciones de la pandemia a las mujeres, la más preocupante ha sido el aumento en los casos de violencia doméstica al incrementarse la probabilidad de ser víctimas de algún acto de violencia en sus hogares debido al confinamiento. En efecto, la combinación de las presiones económicas y sociales provocadas por la pandemia, así como el aislamiento en las casas, han aumentado drásticamente el número de mujeres y niñas que se enfrentan a abusos en muchos de los países de la región. En Argentina, por ejemplo, la línea telefónica de emergencia 137 –del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos– registró un incremento del 67 % en las llamadas de mujeres que pidieron ayuda en abril con respecto al mismo mes de 2019. Una segunda línea, la 144, vio un aumento de llamadas del 40 % desde que el gobierno dispuso un aislamiento nacional obligatorio el 20 de marzo. Para los casos de Colombia y Chile, el aumento en las llamadas por violencia doméstica ha sido

¹⁰ Claudia Piras, “Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el Coronavirus”. ¿Y si hablamos de igualdad?, 23 de marzo de 2020. [Blog] <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/>.

¹¹ ONU Mujeres, “Las mujeres en la economía informal”. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>.

en porcentajes similares: 39% y 70%, respectivamente, según datos de la agencia *Associated Press*.¹²

Por su parte, las personas mayores y aquellas con discapacidad, que son poblaciones de alto riesgo, según la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), y quienes ya sufrían de situaciones de aislamiento y abandono, hoy en día padecen aún mayores vulnerabilidades. En primer lugar, el confinamiento puede impactar negativamente la salud mental de esta población, a través de ansiedad, depresión, estrés, etc.¹³ Por su parte, para las personas con discapacidad, el tema del acceso a la información sobre las medidas de contención, mitigación e higiene contra el virus representa un reto importante, ya que la accesibilidad no es siempre el principio que rige la producción y diseminación de materiales. Al mismo tiempo, estas personas también enfrentan al menos tres tipos de barreras en esta emergencia sanitaria: a) barreras ante las medidas de prevención, vinculadas al nulo o escaso acceso a la información preventiva de salud pública; b) barreras ante las medidas de minimización y control de riesgo, ya que la implementación de cuarentenas, toques de queda o programas restrictivos similares pueden implicar interrupciones en los servicios vitales para muchas personas mayores o con discapacidad, y c) barreras ante las medidas de atención y cuidado en salud, ya que, de ser contagiadas con covid-19, las personas mayores o con discapacidad pueden enfrentar obstáculos adicionales para buscar atención médica.¹⁴

Mientras que los niños, niñas y adolescentes se han visto afectados por la suspensión de la actividad escolar, incluidos los de hogares de bajos ingresos o en situación de pobreza que solo en la escuela recibían alimentación, también preocupa la situación de las personas LGBTI, que históricamente han tenido limitado acceso al derecho a la salud, o la de las personas afrodescendientes e indígenas, quienes están sobrerrepresentadas

12 Betilde Muñoz-Pogossian, "COVID-19 en las Américas", *Voz y Voto* 328 (2020): 4-9.

13 Adriana Rovira y Robert Pérez, "Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas mayores ante la pandemia COVID-19 en las Américas", en *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19* (Washington: OEA, 2020), 23.

14 Pamela Molina, "Hacia una respuesta inclusiva de las personas con discapacidad frente a la emergencia del COVID-19", en *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19* (Washington: OEA, 2020), 31.

entre las personas pobres, en ruralidad, y no pueden acceder en igualdad de condiciones a sus derechos.

Igualmente, considerando que en las Américas la migración es una constante, y actualmente se enfrenta la mayor crisis migratoria en la historia regional, por ejemplo, la de venezolanos migrantes y refugiados, cualquier respuesta a la crisis del covid-19 no puede dejar de lado la realidad de los migrantes y refugiados. Para ellos, la principal fuente de empleo es en el sector informal de la economía y, al no poder salir a buscar su sustento diario, están enfrentando, junto a sus familias, situaciones de severa inseguridad alimentaria e incapacidad de cubrir los costos de sus alquileres. Igualmente, muchos no han cotizado a la seguridad social por su situación de irregularidad y, por tanto, no tienen acceso a servicios de salud ni a medicamentos. Dentro del contexto que ha generado la pandemia del covid-19, preocupan también las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que se encuentran privadas de su libertad en centros de detención migratoria, confinados en campamentos o asentamientos ilegales o que viven en áreas urbanas hacinadas con servicios de saneamiento deficientes y servicios de salud sobrecargados o inaccesibles.¹⁵

En resumen, tal como ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la pandemia del covid-19 “puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad”.¹⁶

15 Álvaro Botero, “Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo, y refugiados ante la pandemia del COVID-19 en las Américas”, en *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19* (Washington: OEA, 2020), 55-56.

16 CIDH, Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, de 10 de abril de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> y OEA, “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, OEA, 17 de abril de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

El covid-19: riesgos democráticos

Además de los derechos sociales y económicos, la pandemia también está atentando contra los progresos que ya tenía la región en materia democrática. Es decir, todo Estado en su soberanía tiene el derecho de regular o restringir ciertos derechos transitoriamente en razón del bienestar colectivo, pero estos no pueden ser suspendidos indefinidamente. La crisis generada por el covid-19 no solo tomó a la región en niveles nada óptimos en materia económica, sino que llegó cuando hay importantes amenazas a la consolidación democrática: además de los quiebres que hemos visto en países como Venezuela y Nicaragua, la región sigue enfrentado tentaciones reeleccionistas, crecen los cuestionamientos a la certeza de los resultados electorales, se enfrenta la amenaza que trae el uso de las redes sociales y, en particular, la desinformación y las *fake news*, esto aunado a lastres que ya traíamos en materia de exclusión y subrepresentación política de actores. En efecto, las diversas exclusiones que se han venido mapeando tienen un “efecto espejo” en el ámbito de los derechos políticos, a saber: las brechas que se observan en el ámbito socioeconómico, acentuadas por la situación de pandemia, terminan replicándose en el ámbito político. La crisis generada por el covid-19 viene entonces a profundizar las brechas de desigualdad que ya enfrentábamos a nivel regional, y las consecuencias en materia de salud, pero también las que llegan como resultado de las medidas de contención y mitigación del virus. Entre todos estos retos, es válido profundizar al menos en tres, teniendo en cuenta la realidad que enfrentan los GSV.

El primer reto viene del riesgo de la concentración del poder en el ejecutivo¹⁷ y el escenario de crecientes restricciones a los derechos de la ciudadanía. Mientras que los gobiernos latinoamericanos han hecho uso de declaratorias de estados de emergencia nacional, regímenes de excepción y restricciones a la movilidad ciudadana para hacer frente al covid-19, es clave que se haga en coordinación con otras instituciones del Estado y asegurando no vulnerar los derechos de los ciudadanos. “Si bien en este momento muchas de estas medidas tienen justificación, las mismas deben ejecutarse con sumo cuidado y supervisión parlamentaria para evitar cualquier tipo de abuso y garantizar que las mismas cesen, de

¹⁷ Brown, “How will the coronavirus reshape democracy ...?”.

inmediato, una vez que la situación vuelva a la normalidad. El combate al covid-19 no justifica, en ningún caso, poderes de emergencia ilimitados y exentos de control”.¹⁸

Un segundo riesgo es el del potencial aumento en la tolerancia a prácticas antidemocráticas y liderazgos autoritarios por parte de la ciudadanía, aumento que ya venía siendo tendencia en mediciones de percepciones de la ciudadanía. En efecto, el último informe de Latin American Public Opinion Project (LAPOP) o AmericasBarometer de Vanderbilt University, documenta la desalentadora y creciente tolerancia de la ciudadanía con “formas alternativas”, es decir, formas menos democráticas de distribuir el poder en la sociedad, a menudo contra los principios democráticos.¹⁹ El informe documenta una creciente indiferencia por el respeto al Estado de derecho, un mayor apoyo a las tendencias autoritarias, el populismo, la violencia y la aceptación de menos controles y equilibrios entre poderes. Este es un claro riesgo que afronta la democracia, que ya la región tenía pendiente atender, y que corre el riesgo de normalizarse, ante la necesidad de la ciudadanía de contar con un liderazgo claro y contundente que resuelva sus problemas en el medio de la crisis. En otras palabras, las medidas que permiten el control de la pandemia no deben contribuir a incrementar el nivel de tolerancia a liderazgos que concentran poder, con la justificación de la crisis sanitaria. Aunada a estas tendencias, existe también una creciente correlación entre apreciaciones de injusticia y desigualdad, y desconfianza en las instituciones, es decir, se observa una caída en la confianza en las instituciones democráticas tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) como resultado de la persistencia de la desigualdad, especialmente por parte de GSV,²⁰ quienes, en una cada vez más precaria y restrictiva situación de pandemia, aumentarán su descontento.

Un tercer y último riesgo que corre la democracia es en materia electoral, el cual toma dos rutas, presentando cada una implicaciones y retos

18 Sergio Bitar y Daniel Zovatto, “El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina” *IDEA Internacional*, 2 de abril de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina>.

19 Elizabeth J. Zechmeister y Noam Lupu, *Pulse of Democracy* (Nashville: LAPOP, 2019). https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf.

20 Zechmeister y Lupu, *Pulse of Democracy*.

diferentes. Por un lado, la decisión de suspender elecciones y, por tanto, el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía durante la pandemia, y por el otro, la decisión de celebrar elecciones en contexto de pandemia, especialmente a la luz de las vulnerabilidades específicas de las personas mayores, con discapacidad y otras en situación histórica de exclusión y las restricciones en materia de salubridad.

En aras de cuidar el Estado de derecho, la mejor opción es siempre no suspender elecciones, ya que la pandemia no debería poner en pausa a la democracia; sin embargo, cada país ha venido alcanzando sus propios acuerdos sociales y políticos para definir cuál de las dos rutas tomar. En caso de que los países tomen la ruta de celebración de elecciones, es vital, por un lado, tener en cuenta que no existe riesgo cero y, por el otro, atender a la situación particular de GSV. La posibilidad de que la elección se convierta en una oportunidad de amplificación de la propagación del covid-19 en el país es latente, lo que va a exigir por parte del Estado y sus órganos electorales “una redefinición de todos los procedimientos y protocolos del proceso electoral, ante el riesgo de propagación del coronavirus hacia funcionarios electorales y ciudadanos”,²¹ especialmente aquellos que se encuentran entre los grupos de alto riesgo o en situación de exclusión.

En el ámbito de los derechos político-electorales, ciertos grupos en situación de vulnerabilidad han sido históricamente objeto de discriminación electoral. Esta puede ser definida como la condición en la cual una persona o un grupo de personas no gozan plenamente y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos de sus derechos políticos, en sus dos facetas, pasiva y activa –*derecho a elegir y derecho a ser electo o electa*–, debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados y en situación de vulnerabilidad.²² El resultado es una democracia con una representación imperfecta o desigual, que equivale a una democracia que no es del todo incluyente.

Los grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente excluidos ya enfrentaban obstáculos para ejercer sus derechos político-lectorales en la etapa prepandemia, en especial porque abrumadoramente forman parte

21 OEA, *Guía para organizar elecciones*, 10.

22 Betilde Muñoz-Pogossian, “Discriminación electoral”, en *Elecciones y Democracia* (t. I) (Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017), 323-331.

de los estratos socioeconómicos de bajos ingresos y padecen una situación de discriminación estructural. En el contexto pospandemia, y a la hora de celebrar elecciones, es inevitable revisar los nuevos retos que genera organizar y administrar una elección en las actuales condiciones, siempre teniendo en cuenta que ya traíamos brechas en el acceso a los derechos político-electorales para estos grupos. En esta revisión, es clave considerar las brechas que pueden potencialmente encontrarse en cada una de las fases del ciclo electoral, a saber: en la etapa preelectoral, la electoral y día de la votación, y en el periodo poselectoral. A continuación, se revisan los elementos más importantes en cada etapa.

Etapas preelectorales

En lo que respecta a la esfera vinculada al elector (faceta activa), más allá de las restricciones que existen en algunos países de América Latina para militares en ejercicio, policías, clero, personas con discapacidad,²³ ciudadanos en el exterior o condenados o en espera de juicio, el contexto particular de pandemia presenta retos a los GSV, especialmente en su posibilidad de acceder a mecanismos e instrumentos efectivos para que tengan acceso al registro electoral, por un lado, y a las mesas de votaciones para así poder hacer ejercicio de su derecho a elegir, por el otro.

Rial²⁴ advierte de una discriminación sutil que surge en los procesos de inscripción electoral y tiene diversos orígenes. Puede darse en países donde prevalece la discriminación racial, que hace que un sector social esté excluido en los hechos, aunque no lo esté legalmente. Un ejemplo es la situación de ruralidad en la que viven personas indígenas o afrodescendientes o la inexistencia de materiales accesibles para el registro de

23 La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce, en su artículo 12, el derecho de este colectivo a la capacidad jurídica, y hace un llamado a los Estados parte a levantar las interdicciones que afectaban la capacidad de hecho y de derecho de las personas con discapacidad para gozar plenamente de sus derechos civiles y políticos. Actualmente varios países de la región se encuentran impulsando acciones para lograr reformas legales en este sentido. En el caso particular del derecho al voto, bajo esta normativa, el Estado debería asegurar a las personas con discapacidad psicossocial y/o intelectual las salvaguardas jurídicas que protejan a esa persona contra el abuso y les permitan, en la medida de lo posible, el ejercicio de su voluntad.

24 Juan Rial, "Discriminación Electoral", en *Diccionario Electoral*, t. 1 (México: IIDH, UNAM, IFE, TEPJF, 2003). https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf.

votantes y votación para las personas con discapacidad. Igualmente, la dimensión de pobreza y pobreza extrema también juega un papel, ya que en los hechos puede implicar exclusión política, al no ser estos grupos parte del cuerpo de ciudadanos inscritos. Usando el concepto de “discriminación múltiple”,²⁵ el caso de las poblaciones indígenas en situación de pobreza es ilustrativo. La mayoría de estas poblaciones con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales y, aun estándolo, su participación en los procesos electorales se ve dificultada por problemas de logística o desconexión de las decisiones, que suponen muy alejadas de su interés cotidiano. Vinculadas a esta realidad, las dificultades para obtener documentos probatorios de identidad y/o su costo son otra causa de discriminación efectiva del electorado,²⁶ y estos retos se ven acentuados en situación de pandemia, ya que se mantienen estas mismas limitantes, con el agravante de que muchas de estas comunidades han decidido preservarse y mantener el aislamiento para evitar contagios dentro de sus comunidades o están enfrentando más profundamente los estragos de la crisis económica en sus países.

Finalmente, y producto de recientes debates regionales sobre reforma política, se encuentra el caso de las personas trans e intersexuales en América Latina, a quienes por prejuicios sociales con frecuencia no se les garantiza su derecho a votar en elecciones por discrepancias entre su identidad de género y la que muestran los documentos de identidad.²⁷ En efecto, el derecho a la identidad civil se encuentra entre los principales tipos de discriminación que enfrentan las personas trans,²⁸ teniendo esto consecuencias directas en su capacidad de acceder al registro electoral

25 OEA, “Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia”. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp; y “Convenciones interamericanas contra el racismo y la discriminación”, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp.

26 Rial, “Discriminación Electoral”.

27 Para más información sobre la situación de las poblaciones LGTBI en las Américas, ver CIDH, *Violencia contra las personas LGTBI* (Washington: OEA, 2015). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>.

28 Un estudio llevado a cabo en Perú por el grupo No Tengo Miedo documenta que la principal vulneración de derechos que experimentan las personas trans es el derecho a la identidad: *Estado de violencia: situación de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer en Lima metropolitana* (Lima: Tránsito – Vías de Comunicación Escé-

y ejercer su derecho al voto.²⁹ Considerando que la pandemia está acen- tuando las desigualdades, su derecho a acceder al registro y votar en igual- dad de condiciones probablemente pase a un segundo orden de prioridad. Sin embargo, es clave que estas personas también sean objeto de atención de forma que, en los países en que apliquen, puedan acceder a los regis- tros electorales, obtener información sobre las elecciones en contexto de pandemia y efectivamente votar.

Además del registro de candidaturas y la acreditación de observado- res, otros elementos en esta etapa incluyen el acceso a educación cívica e información para los electores. Los procesos y campañas de información a los electores y de educación sobre la votación deberán tener en cuenta las dificultades que tienen GSV en acceder a esta información. Igualmente importante es incluir en esas campañas los protocolos particulares de higie- ne y salubridad tanto para el registro en el padrón como para la votación en sí, y que esto se haga en lenguaje simple, accesible y de divulgación a estos sectores más vulnerables.

Día de la elección

La literatura existente con respecto a las variables determinantes de la par- ticipación electoral es muy amplia. Aunque algunos argumentan que la participación es principalmente influenciada por variables institucionales y políticas,³⁰ existe suficiente evidencia empírica para demostrar que la participación electoral está correlacionada también con factores socioeco- nómicos, incluidos el nivel de ingreso y de educación. En las Américas, por ejemplo, la evidencia muestra que los grupos que cuentan con mayores niveles de educación e ingresos votan más que el resto de la población, al igual que el hecho de que las personas que se encuentran en una situación

nicas, 2014). <http://descarga.notengomiedo.pe/archivo/No%20Tengo%20Miedo%20-%20Estado%20de%20Violencia.pdf>.

29 Betilde Muñoz-Pogossian, “Democracia y derechos de las personas LGBTI en América Latina: reformas para garantizar el derecho a la identidad y el derecho al voto de las personas trans, 2012-2020”, *Revista Electoral* 30 (2020).

30 Carolina Fornos, Timothy Power y James Garand, “Explaining voter turnout in Latin Ame- rica, 1980 to 2000”, *Comparative Political Studies* 37 (octubre 2004): 909-940.

de pobreza extrema son menos propensas a votar.³¹ En el contexto particular de recesión económica, son los GSV los que usualmente pertenecen en mayor proporción a esta parte de la población, y es importante tomar en cuenta que, si generalmente no son los que más votan, en contexto de pandemia enfrentarán adicionales limitaciones para ejercer su derecho al voto. Por ejemplo, en situaciones donde la movilidad está restringida, y no cuentan con modos propios, no podrán votar. En situaciones donde existe algún nivel de actividad económica, son estas poblaciones las que tendrán que trabajar el día de jornada electoral para proveer a sus familias y probablemente optarán por trabajar en lugar de votar. Si son poblaciones con condiciones delicadas de salud, adultos mayores, entre otros, probablemente querrán evitar aglomeraciones como las que convoca un día de la votación. Después de todo, en nuestros países, el día de la votación es el mayor evento de movilización de personas que existe, exceptuando marchas multitudinarias a favor o en contra de algo o alguien y que no necesariamente abarcan territorialmente la movilización que sí alcanza la jornada electoral. De allí que, la convocatoria, sin medidas correctivas efectivas por parte de las autoridades electorales, sería un acto irresponsable para los electores y un atentado contra la democracia misma.

En la faceta pasiva de los derechos políticos: el derecho a ser electo o electa, los retos son más complejos y tienen que ver con desigualdades materiales y sociales y con aquellas desigualdades producto de percepciones y estereotipos que aún persisten sobre los GSV. Los desequilibrios en la composición de los órganos del poder político que consistentemente subrepresentan a grupos económicamente subordinados, a las minorías étnicas, a las mujeres y a personas identificadas como LGBTI, siguen siendo significativos y dignos de atención.

Siguiendo el efecto espejo mencionado anteriormente, en este ámbito de los derechos políticos se manifiestan las desigualdades socioeconómicas, de modo que resolver los temas de subrepresentación de GSV pasa por intervenciones de política pública en lo social, al igual que la

31 André Blais, *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000); André Blais y Louis Massicotte, *Why is turnout higher in some countries than in others?* (Montréal: Université de Montreal y Agnieszka Dobrzynska, 2003); Pippa Norris, *Democratic Phoenix: reinventing political activism* (Nueva York: Cambridge University Press, 2002).

adopción de reformas que generen condiciones para una competencia electoral equitativa para las candidaturas de estas personas. Estas últimas son las llamadas medidas de acción afirmativa, y aunque se podría argumentar que los retos no han cambiado como resultado de la pandemia, será importante monitorear qué elementos de la crisis sanitaria y sus efectos contribuyen a perpetuar la situación de subrepresentación.

En lo concerniente al acceso a candidaturas y eventualmente a posiciones de toma de decisiones en el sistema político y las situaciones de discriminación que enfrentan ciertos grupos de la sociedad, también es válido hacer referencia a la relación entre el dinero y la política, puesto que, particularmente durante las elecciones, la competitividad de estas con frecuencia se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales de generar condiciones para que todos los candidatos/candidatas puedan competir con un piso mínimo de igualdad. Esto continúa más allá de la pandemia.

Al mismo tiempo, y dado que en la actualidad predomina el financiamiento privado de campañas, aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos acceso a las redes de financiamiento privado compiten en desventaja. Son usualmente estos grupos históricamente marginados los que no tienen acceso a estos recursos y redes. En esta medida, la democracia pierde su habilidad de cumplir su función central de romper las grandes concentraciones de poder y no permite que los grupos, ya sean económicamente subordinados o socialmente discriminados, participen de manera igualitaria y sin desventaja alguna en ella. Un punto clave en el horizonte pospandemia es la transición hacia modos virtuales de realizar las campañas electorales y las inversiones financieras que se debe hacer para la promoción de propaganda política en las plataformas digitales. Igualmente, y en caso de que se decidan a mantener eventos presenciales, cualquiera que se organice deberá cumplir con todas las medidas de salubridad y contar con todos los implementos necesarios para garantizar protección contra el virus (máscaras, alcohol desinfectante, guantes, etc.).

Inclusión y enfoque de derechos en elecciones: recomendaciones

Para los países de la región que estén llevando a cabo elecciones en pandemia, es importante proteger a toda la población contra un contagio y

hacerlo teniendo en cuenta los riesgos adicionales que enfrentan las personas en GSV. Hay una serie de recomendaciones de medidas que pueden contribuir a reducir estos riesgos y dar mayor protección a la población en general, pero especialmente a los GSV. A continuación se ofrecen algunas de ellas, organizadas en cuatro dimensiones clave para la organización de elecciones: comunicacional, operativa, tecnológica y política.

Dimensión comunicacional

Desarrollar campañas de educación cívica e información electoral con información sobre los nuevos procedimientos vinculados a la protección de la salud y las adecuaciones al ejercicio del voto producto de la pandemia. Estas campañas deberán asegurarse de ser adecuadas en cuanto a presencial territorial (zonas urbanas, periferias, zonas rurales) –de forma que los GSV puedan acceder a esta información– y en cuanto a accesibilidad de sus contenidos.

Garantizar acceso a la información sobre las acciones del órgano electoral para preparar la elección tomando en cuenta las condiciones que genera la pandemia, y hacerlo considerando a GSV. Deberán, por tanto, diseñarse mecanismos y estrategias de comunicación, especialmente para el proceso de conteo, tabulación, contabilización y publicación de los resultados electorales.

Establecer una célula de coordinación o *task force* donde se centre la información a comunicar al público y asegurar el uso efectivo de plataformas y medios para abordar los intentos de manipulación y la difusión de la desinformación relacionada con el proceso electoral en el contexto de la crisis del covid-19, entre otros.³²

Dimensión operativa

Contar con información sociocultural y epidemiológica desagregada sobre pueblos indígenas y afrodescendientes para apoyar el proceso de toma de decisiones previo a la realización de los comicios, y garantizar

³² Ingrid Bicu, "Pautas de comunicación para los Organismos de Gestión Electoral (OGE) durante la crisis del COVID-19", *IDEA Internacional*, 26 de mayo de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/pautas-de-comunicaci%C3%B3n-para-los-organismos-de-gesti%C3%B3n-electoral-oge-durante-la>.

las condiciones para la participación electoral de personas de pueblos indígenas y afrodescendientes. Las medidas sanitarias que se adopten deberán tomar en cuenta las condiciones geográficas y climatológicas de los lugares en donde habitan estas poblaciones para asegurar su implementación.³³

Reforzar las campañas de registro de votantes y especialmente enfocarla en la inscripción de personas de GSV, quienes son los que históricamente han tenido los niveles más bajos en los registros: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, personas analfabetas, población indígena, afrodescendientes y población en situación de pobreza.³⁴

Considerar la posibilidad de integrar la nómina de personas designadas como jurados electorales con jóvenes con bajas condiciones de riesgo ante el covid-19, para evitar mayor exposición de poblaciones vulnerables, como adultos mayores o personas con condiciones preexistentes a la enfermedad.³⁵

Considerar la capacitación de funcionarios de mesas a través de medios digitales como Zoom, YouTube y otras plataformas virtuales garantizando condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, de traducción simultánea en lenguas indígenas, de requerirse, entre otras medidas orientadas a la inclusión de GSV.

En el caso de que se opte por medios presenciales de capacitación de funcionarios electorales, considerar organizarlos en grupos pequeños en diferentes fechas y horarios preestablecidos, usando como criterio la situación particular de GSV y, en particular, aquellos en poblaciones de alto riesgo.³⁶

Otorgar flexibilidades para el voto de personas con condiciones especiales de salud o con discapacidad, para acercar su derecho al voto y reducir posibilidades de contagio. Modalidades de voto en casa o facilidades de movilización provistas por la autoridad electoral en un ambiente

³³ OEA, *Guía de respuestas inclusivas*, 6; *Guía para organizar elecciones*.

³⁴ OEA, *Guía para organizar elecciones*, 71.

³⁵ IIDH, "Elecciones en tiempos de crisis sanitaria: una mirada desde la sociedad civil", *América Latina: Elecciones en Tiempos de Pandemia 5* (2020), 28.

³⁶ OEA, *Guía para organizar elecciones*, 63.

salubre y protegido pueden ser algunas opciones para dar protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Considerar modos alternativos a la votación presencial masiva en un solo día. Algunas opciones podrían incluir: votación anticipada (como en Corea del Sur), votación postal (como en Estiria/Austria, Alemania, varios estados de EE. UU. y Polonia), votación en caja móvil (como en Singapur) y votación por poder o *proxy voting*³⁷ (como en Francia), que podrían contribuir a reducir las multitudes el día de las elecciones, bajar el riesgo de infección y acercar el derecho al voto a muchas poblaciones en vulnerabilidad.

De optar por la votación tradicional, en los casos en que sea viable, llevarla a cabo bajo medidas especiales de salud y seguridad, que incluyan el distanciamiento social, especialmente para proteger a adultos mayores y poblaciones en riesgo. Una alternativa a considerar es que “el acto de votación no se realice en un solo día sino en varios días, de manera que se pueda organizar mejor la concurrencia y participación de los electores, por ejemplo, por grupos diferenciados. Ello supondría también que el escrutinio fuese realizado al final, cuando haya cerrado el acto de votación”.³⁸

Incluir en los materiales electorales kits de salubridad (desinfectantes de manos, pañuelos desinfectantes, termómetros sin contacto, pantallas de plexiglás, guantes, mascarillas quirúrgicas, viseras quirúrgicas, entre otras cosas) y proveerlos, sin costo alguno, a la población en general, pero especialmente a grupos en situación de vulnerabilidad, con todas las implicaciones que esto pudiera tener de tipo presupuestario, logístico y de importación a tiempo y despliegue de los insumos requeridos.

Diseñar e incluir en el procedimiento de votación protocolos propios de la elección y los relativos a salubridad. Para asegurar la apropiada inclusión de GSV, es vital realizar pilotos que permitan identificar cualquier dificultad en el entendimiento del procedimiento y ver lecciones aprendidas que permitan identificar mejoras.

³⁷ Erik Asplund, Toby James y Allistair Clark, “Electoral officials need more money to run elections during COVID-19”. *Democratic Audit*, 14 de julio de 2020. <https://www.democraticaudit.com/2020/07/14/electoral-officials-need-more-money-to-run-elections-during-covid-19/?fbclid=IwAR25KX7o06eGikhUOsKhWcTvHJLaIrljvpBMf5Q6xtKhpD-1wk-TbdT6nbIN8>

³⁸ Ayala, “Retos de la pandemia”, 7.

Para los países que cuentan con el voto en el extranjero, asegurar que estos ciudadanos también puedan acceder a este derecho, aun en tiempos de pandemia. Los órganos electorales deberán coordinarse con sus cancillerías, embajadas y consulados para garantizar este derecho y se deberán incorporar las mismas medidas de protección que se dan en el país para sus electores fuera.

Dimensión tecnológica

Promover mayor uso de las plataformas digitales y redes sociales para la difusión de las listas de personas sorteadas como jurados electorales y garantizar condiciones de accesibilidad a la información por GSV.³⁹

Utilizar las plataformas digitales para la capacitación de los miembros de mesas de votación, asegurándose de garantizar accesibilidad a las personas con discapacidad y el acceso a equipos y formación en alfabetización digital a GSV que pudieran ser miembros de mesa.

Establecer protocolos para la realización de campañas electorales en contexto de pandemia, que consideren el uso de las tecnologías, supliendo la necesidad de llevar información electoral a GSV, quienes son los menos conectados a nivel regional.⁴⁰

Dimensión política

Coordinar a nivel político las adecuaciones o reformas a los procedimientos, reglamentos o lineamientos electorales para responder a la pandemia y asegurar la respuesta legislativa que se requiere. Esto exige trabajo político para asegurar las reformas al régimen legal que se precise, a fin de organizar y administrar una elección en tiempos de pandemia.

Asegurar que el presupuesto para la organización de la elección sea acorde a lo demandado. Existe evidencia que demuestra que hay una relación positiva entre el contar con el financiamiento adecuado y oportuno

39 Ayala, "Retos de la pandemia", 7.

40 En la región, menos de la mitad de la población tiene acceso a internet y aproximadamente solo el 5% de la población más pobre tiene acceso a internet desde su vivienda. Si lo miramos con lentes de género, los datos nos dicen que las mujeres tienen menor acceso.

para organizar una elección y la calidad de la elección como tal,⁴¹ es decir, las elecciones con mejores condiciones financieras son las que mejor salen. La implementación de recomendaciones como las plantadas en este estudio va a representar costos adicionales para los órganos electorales. En efecto, organizar elecciones verdaderamente inclusivas y seguras para la ciudadanía durante la pandemia va a requerir de inversiones importantes de dinero. En un contexto de recesión económica, se podría optar por no priorizar esta inversión; sin embargo, el financiamiento adecuado de la administración electoral es necesario para garantizar la participación electoral, la confianza en los resultados de la elección⁴² y, ultimadamente, la continuidad democrática que requieren los países de la región.

Bibliografía

Allistair, Clark. "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain". *European Political Science Review* 9, n.º 3 (2017): 471-492. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000060>.

Asplund, Erik, Toby James y Allistair Clark. "Electoral officials need more money to run elections during COVID-19". Democratic Audit, 14 de julio de 2020. [Portal web] <https://www.democraticaudit.com/2020/07/14/electoral-officials-need-more-money-to-run-elections-during-covid-19/?fbclid=IwAR25KX7o06eGikhUOsKhWcTvHJLaIrjvpBMf5Q6xtKhpD1wk-TbdT6nblN8>.

Ayala Corao, Carlos. "Retos de la pandemia del Covid-19 para el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos". Research Paper n.º 2020-17, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), 2. <https://ssrn.com/abstract=3596040> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3596040>.

Bicu, Ingrid. "Pautas de comunicación para los Organismos de Gestión Electoral (OGE) durante la crisis del Covid-19". *IDEA Internacional*, 26 de mayo de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/pautas-de-comunicaci%C3%B3n-para-los-organismos-de-gesti%C3%B3n-electoral-oge-durante-la>.

⁴¹ Clark Allistair, "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain", *European Political Science Review* 9 (3) (2017): 471-492. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000060>.

⁴² Asplund y Allistair. "Electoral officials need more money".

Bitar, Sergio y Daniel Zovatto. "El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina". *IDEA Internacional*, 2 de abril de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina>.

Blais, André. *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

Blais, André y Louis Massicotte. *Why is turnout higher in some countries than in others?* Montreal: Université de Montréal y Agnieszka Dobrzynska, 2003.

Botero, Álvaro. "Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo, y refugiados ante la pandemia del covid-19 en las Américas". En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el covid-19*. Washington: OEA, 2020.

Brown, Frances Z., Saskia Brechenmacher y Thomas Carothers. "How will the coronavirus reshape democracy and governance globally?". Carnegie Endowment for International Peace, 6 de abril de 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>.

Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "El desafío social en tiempos del COVID-19". *Informe Especial COVID-19*, n.º 3 (2020). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

CIDH, Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 10 de abril de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

CIDH. *Violencia contra las personas LGTBI*. Washington: OEA, 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>.

Fornos, Carolina, Timothy Power y James Garand. "Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000". *Comparative Political Studies* 37 (octubre 2004): 909-940. 10.1177/0010414004267981.

IIDH - Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Elecciones en tiempos de crisis sanitaria: una mirada desde la sociedad civil". *América Latina: Elecciones en Tiempos de Pandemia* 5 (2020).

Molina, Pamela. "Hacia una respuesta inclusiva de las personas con discapacidad frente a la emergencia del COVID-19". En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. Washington: OEA, 2020.

Muñoz-Pogossian, Betilde. "COVID-19 en las Américas". *Voz y Voto* 38 (2020). <https://www.vozvoto.com.mx/Revista/328>

Muñoz-Pogossian, Betilde. "Democracia y derechos de las personas LGBTI en América Latina: reformas para garantizar el derecho a la identidad y el derecho al voto de las personas trans, 2012-2020". *Revista Electoral* 30 (2020).

Muñoz-Pogossian, Betilde. "Discriminación electoral". En *Elecciones y democracia* (t. I). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017.

OEA - Organización de los Estados Americanos. "Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia". http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp

OEA - Organización de los Estados Americanos. "Convenciones Interamericanas contra el Racismo y la Discriminación". http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp

OEA - Organización de los Estados Americanos. *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. Washington: OEA, 2020.

OEA - Organización de los Estados Americanos. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

OEA - Organización de los Estados Americanos. "La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales". OEA, 17 de abril de 2020. [Portal web] <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

Organización DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). "El número de pobres en la América Latina puede crecer en 35 millones por el coronavirus COVID-19". *Noticias ONU*, 20 de marzo de 2020. [Portal web] <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>.

Organización DE LAS NACIONES UNIDAS MUJERES. "Las mujeres en la economía informal". ONU Mujeres. [Portal web] <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>,

Organización MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)/World Health Organization (WHO). "Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard". [Portal web] <https://covid19.who.int/>.

Norris, Pippa. *Democratic Phoenix: Reinventing political activism*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002.

No tengo miedo. *Estado de violencia: Situación de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer en Lima metropolitana*. Lima:

Tránsito - Vías de Comunicación Escénicas, 2014. <http://descarga.notengomiedo.pe/archivo/No%20Tengo%20Miedo%20-%20Estado%20de%20Violencia.pdf>.

Piras, Claudia. "Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el Coronavirus". ¿Y si Hablamos de Igualdad?, 23 de marzo de 2020. [Blog] <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/>.

Rial, Juan, Discriminación Electoral". En *Diccionario Electoral*. T. 1. México: IIDH, UNAM, IFE, TEPJF, 2003. https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf.

Robles, Marcos, Yyannu Cruz-Aguayo, Norbert Schady, Daniela Zuloaga, Nicolás Fuertes y Minji Kang. "Educación y salud: ¿los sectores del futuro?". *El Futuro del Trabajo en América Latina y el Caribe* 2 (2019). <http://dx.doi.org/10.18235/0001520>.

Rovira, Adriana y Robert Pérez. "Consideraciones para una respuestas inclusiva de las personas mayores ante la pandemia COVID-19 en las Américas". En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. Washington: OEA, 2020.

SISCA - Sistema de Integración Social Centroamericana. "Medidas de protección social implementadas por los países del SICA ante la crisis generada por el COVID-19". Secretaría de Integración Social Centroamericana. [Portal web] <https://sisca.int/centro-de-documentacion/5-ocades/1-publicaciones/serie-de-infografias/desarrollo-proteccion-e-inclusion-social/covid-19-medidas-implementadas-por-los-paises-de-la-region-sica>.

Sumner, Andy, Chris Hoy y Eduardo Ortiz-Juárez. "Will covid-19 lead to half a billion more people living in poverty in developing countries?" United Nations University, Wider Angle, abril de 2020. [Blog] <https://www.wider.unu.edu/publication/will-covid-19-lead-half-billion-more-people-living-poverty-developing-countries>.

Zechmeister, Elizabeth J. y Noam Lupu (eds.). *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOP, 2019. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_Americas-Barometer_Regional_Report_10.13.19.pdf.

Estado de derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. Una mirada preocupada desde Argentina

Gustavo Javier Daverio*
Argentina

Resumen: las excepciones al Estado de derecho y el riesgo de avasallamiento de las libertades individuales y los derechos humanos son temas recurrentes en América Latina. De ahí la trascendencia de los esfuerzos realizados, fundamentalmente desde inicios de la década de los ochenta, en la supresión de gobiernos de facto y el renacer de democracias con justicia, paz y funcionamiento pleno de las instituciones. La crisis mundial del covid-19 trae consecuencias que exceden lo sanitario y cuestiona nuestra escala de valores e impacta los fundamentos de nuestro sistema político y jurídico. En Argentina conocemos mucho de emergencias económicas y también de catástrofes naturales, afortunadamente no tanto como otros países de la región, pero sucede que esta emergencia, en principio sanitaria, ya deja ver dolorosas secuelas sociales y económicas, a la par que comienza a apreciarse un lamentable retroceso en materia de calidad institucional. Es por eso que resulta válido e indispensable reflexionar sobre el tema.

Palabras clave: emergencias, institucionalidad, democracia.

Estado de derecho y emergencia sanitaria Constitucionalidad de la legislación de excepción

Nuestra Constitución nacional (CN) contempla las situaciones en que el Poder Ejecutivo puede emitir disposiciones de carácter legislativo, siempre

* Abogado. Profesor de Derecho Constitucional I y II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. gdaverio@fcjs.unl.edu.ar.
El autor agradece a los responsables del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer y a Transparencia Electoral de Argentina por haberle confiado la responsabilidad de realizar el presente artículo.

que circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios de sanción de leyes. Así quedan previstos los casos de dictado de decretos de necesidad y urgencia, ejercicio de facultades delegadas por el Congreso y decretos que promulgan parcialmente leyes, sin que los mismos puedan abordar materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de los partidos políticos. Los alcances de la intervención del Congreso para el control de dichas normas se encuentran establecidos en la Ley 26.122.¹

En dicho marco constitucional y legal, en diciembre de 2019, el Congreso Nacional declara la “emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”,² delegando en el Poder Ejecutivo nacional facultades para el arreglo de la deuda soberana, la reactivación productiva, la sostenibilidad fiscal, la reestructuración de tarifas energéticas, la regularización de deudas tributarias y previsionales, la actualización de haberes de la seguridad social, el acceso a medicamentos y tratamientos de pacientes vulnerables y la recomposición de acuerdos salariales. Una enumeración de objetivos tan amplia y dispersa poco tiene que ver con el carácter de excepcionalidad casi unánimemente aceptado en la materia.

Ahora bien, en el mes de marzo y luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara al brote de coronavirus covid-19 como pandemia, el Poder Ejecutivo nacional dicta el Decreto 260/2020,³ que dispone ampliar los alcances de las materias delegadas, incorporando la situación epidemiológica, con fundamento en el imperativo de adoptar “medidas rápidas, eficaces y urgentes”. Hay que observar que el presidente no puede por sí solo extender la delegación que le ha hecho el Poder Legislativo. Esto agrede el principio de legalidad, al no ser el decreto de

1 Ley 26.122, de 20/27 de julio de 2006, “Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Regulase el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo”. *Boletín Oficial* 30957, 28 de julio de 2006, 1.

2 Ley 27.541, de 21/23 de diciembre de 2019, “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Disposiciones”, *Boletín Oficial* 34268, 23 de diciembre de 2019, 1.

3 Decreto 260/2020, de 12 de marzo, DECNU-2020-260-APN-PTE, “Emergencia sanitaria: Coronavirus (COVID-19). Disposiciones”. Ciudad de Buenos Aires.

necesidad y urgencia (DNU) el instrumento válido para extender facultades establecidas por ley. Bueno es recordar que, si bien las emergencias se caracterizan por ser fuertemente delegativas, la regulación de las mismas se incorpora a la Constitución con la finalidad de control en el objetivo de “atenuar el presidencialismo”.

Especial atención merecen el Decreto 297/2020⁴ y sucesivas prórrogas,⁵ que disponen el aislamiento social preventivo y obligatorio, luego distanciamiento, estableciendo medidas restrictivas de circulación y uso de transporte público; abstención de concurrir a lugares de trabajo, con excepción de las actividades consideradas esenciales; impedimento de asistir a espacios públicos; suspensión de actividades culturales, recreativas, deportivas y religiosas, y cierre de locales y centros comerciales. También, a través del Decreto 457/2020⁶ se habilitó al jefe de Gabinete de Ministros a disponer reasignaciones presupuestarias, realizar contrataciones directas de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia y ejercer facultades legislativas.

Estas restricciones que encontraban fundamento en los primeros días, hoy ya no lo tienen. Peligrosamente, el Poder Ejecutivo nacional ha comenzado a generar disposiciones como parte de la materia legislativa delegada, al mismo tiempo que asume competencias que se materializan en decretos de necesidad y urgencia. Además, las normas que habilitan materias tributarias y presupuestarias traspasan los límites materiales señalados precedentemente, y la utilización de decisiones administrativas para restringir derechos y libertades no encuentra sustento constitucional ni legal alguno. Todo esto sucede cuando ya ha comenzado a funcionar el Congreso, al menos de manera remota y virtual, lo que hace cesar el supuesto constitucional que lo habilitaba a actuar.

4 Decreto 297/2020, DECNU-2020-297-APN-PTE, de 19 de marzo, “Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Disposiciones”. Ciudad de Buenos Aires.

5 Decretos 355/20, DECNU-2020-355-APN-PTE; 408/20, DECNU-2020-408-APN-PTE; 459/20, DECNU-2020-459-APN-PTE; 520/20, DECNU-2020-520-APN-PTE; 576/20, DECNU-2020-576-APN-PTE; 605/20, DECNU-2020-605-APN-PTE; y 641/20, DECNU-2020-641-APN-PTE.

6 Decreto 457/2020, DECNU-2020-457-APN-PTE, de 10 mayo, “Modifica el presupuesto general de administración para el ejercicio 2020. Disposiciones. Facúltese al señor Jefe de Gabinete de Ministros”. Ciudad de Buenos Aires.

Impacto sobre los derechos políticos y personales

No son pocas las voces que entienden que muchas de las limitaciones establecidas en estos meses de emergencia comportan verdaderas prohibiciones que entran en conflicto evidente con las libertades individuales y colectivas consagradas constitucional y convencionalmente. La restricción a la libre circulación de personas y bienes entre jurisdicciones provinciales; la afectación del derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de profesar libremente el culto; de enseñar y aprender, entre otras limitaciones, encontraron justificación en la urgencia de los primeros días.

Ahora bien, la prolongación en el tiempo y la aplicación generalizada de las medidas sin fundamento alguno, ni geográfico ni sanitario ni epidemiológico, comienza a verse como un ejercicio abusivo y arbitrario de facultades. Se pueden restringir derechos en determinadas circunstancias, pero no frustrarlos. Mucho menos, si no se respetan los procedimientos formales requeridos, que en esta materia importan y mucho. Esto se agrava porque se desarrolla en un contexto preocupante de tensión política, que se asienta en un discurso oficial de miedo y amenaza, que busca impedir formas democráticas de expresión y protesta.

Una rápida descripción de hechos recientes nos lleva a mencionar que se han propiciado intentos de expropiación y violación de la propiedad privada, que se han detectado acciones de ciberpatrullaje, que hay atemorización y represión mediante fuerzas de seguridad federales y provinciales y hasta se intenta articular la organización de “fuerzas populares” en barrios carenciados, en un intento de montar esquemas de seguridad paraestatales.

La propia ministra de Seguridad nacional ha reconocido un preocupante aumento de casos de violencia institucional perpetrados por fuerzas de seguridad y del servicio penitenciario,⁷ entre los que se incluyen 25 muertes de personas y una desaparición forzada. Organizaciones especializadas como el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional hablan de números superiores

7 Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “Reunión informativa por videoconferencia de la Comisión de Seguridad Interior con la participación de la ministra Sabina Frederic”, YouTube, 7 de abril de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=UWsMszXbxNU>.

a los informados oficialmente, lo que nos obliga a estar atentos a denunciar cualquier tipo de acciones que configuren tentaciones propias de un Estado autoritario y policíaco.

Bueno es recordar que en un sistema democrático constitucional no existen libertades absolutas. La inteligencia radica entonces en poder conciliar las “limitaciones y restricciones que pueden disponerse por razones de orden público, seguridad y salud pública” (art. 14 CN) y la imposibilidad de que los derechos puedan ser “alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (art. 28 CN). Los límites los marca el principio de razonabilidad. Sucede que, en tiempos de crisis y emergencias, la diferenciación entre reglamentación y regulación se convierte en una cuestión ríspida de límites.⁸ Es por eso que la legalidad, la razonabilidad y la igualdad constituyen los criterios rectores que condicionan la validez de las limitaciones.

La función de control del Poder Legislativo

Un Ejecutivo hiperactivo, con un Legislativo que reacciona tarde y funciona lento, no es una buena combinación democrática. Hacia fines del mes de abril la Corte Suprema de Justicia de la Nación terminó resolviendo la acción declarativa de certeza presentada por la vicepresidenta, para que el supremo tribunal se pronuncie sobre la validez de las sesiones remotas en el Senado.⁹ En su carácter de presidenta de la Cámara de Senadores, solicita que se despeje toda incertidumbre que pudiese existir respecto al procedimiento por adoptar para tener como válidas las sesiones realizadas de manera virtual o remota, ante la imposibilidad de poder hacerlo de manera presencial.

En el fallo, la Corte rechaza la presentación –con base en la doctrina y jurisprudencia sobre los actos políticos no judiciales–, argumentando que no hay “caso que resolver”, concluyendo de esta manera que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen facultades constitucionales para sesionar de manera remota, sin necesidad de consultarle nada a la

⁸ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 77-78.

⁹ Fallo CSJN 353/2020/CS1, de 24 de abril, Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza. Ciudad de Buenos Aires.

Corte. Como se advierte, rechaza la acción, sin negarle la posibilidad de sesionar, ya que es contrario a la doctrina de la Corte pronunciarse sobre actos de los otros poderes que ya están previstos en la Constitución.

La Corte agrega que “no pueden haber dudas entonces que la continuidad de la tarea de legislar del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina. Aun en los episodios más difíciles de la construcción de las instituciones de nuestro país se procuró asegurar su funcionamiento”.¹⁰ Agregamos humildemente que la emergencia no ha sido declarada para suspender la vigencia de la Constitución, sino, por el contrario, para defender sus valores. No podría entonces interpretarse que en virtud de la misma dejen de funcionar sus instituciones.

Otro punto por observar es la deficiente actividad desplegada por la Comisión Bicameral Permanente de trámite legislativo, que tiene competencia para pronunciarse respecto de toda la legislación de emergencia dictada por el Poder Ejecutivo nacional. Indudablemente, las falencias normativas se evidencian en una debilidad institucional manifiesta. Claramente el Poder Legislativo debiera estar funcionando de manera permanente. Nada impide que esto suceda: los legisladores son funcionarios públicos que desempeñan tareas esenciales, el parlamento no puede resignar su actividad de control, el jefe de gabinete debiera ser convocado a informar y rendir cuentas y la legislación delegada y de emergencia debe tener su necesaria revisión.

El Poder Judicial: tutela efectiva de garantías y derechos

Similar razonamiento podemos aplicar al poder judicial, que prácticamente ha interrumpido el servicio de prestación de justicia, que funciona solo para la atención de casos urgentes. Se estableció una feria o suspensión del trabajo extraordinaria que se ha venido prorrogando, a la par que se dispusieron medidas para una mayor informatización de los expedientes, firma electrónica y trabajo remoto del personal.

¹⁰ Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Suiza y Nueva Zelanda sesionan con presencia restringida de legisladores con derecho a voto por bloque parlamentario; Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, por videoconferencia y voto electrónico; y España, Holanda y Polonia con presencia remota. Las legislaturas provinciales de Mendoza, Salta, Córdoba y Santa Fe, entre otras, vienen sesionando con sistemas remotos, virtuales y teleconferencias.

Entendemos que, en la distribución del ejercicio del poder estatal, el Poder Judicial tiene un rol clave en la efectiva tutela de las garantías y los derechos de las personas y, al mismo tiempo, en la misión de examinar la constitucionalidad de las normas. Las situaciones de emergencia generan amplios campos de discrecionalidad: de mérito, de oportunidad, de conveniencia, y es por eso que ninguna medida puede estar exenta de control judicial. Este momento requiere un funcionamiento pleno, con jueces y funcionarios dedicados tiempo completo a la tramitación eficiente y la resolución de causas.

En este contexto, el Poder Ejecutivo nacional ha presentado un proyecto de reforma judicial¹¹ que, a poco de andar, ya desata duras críticas de la oposición, organizaciones especializadas, organismos de funcionarios y magistrados judiciales, amén de provocar manifestaciones y marchas ciudadanas de protesta. La iniciativa contempla la constitución de un consejo consultivo de juristas que tendrá la función de realizar propuestas y recomendaciones respecto de la estructura, integración y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura –órgano encargado de la selección y remoción de jueces–, el Ministerio Público Fiscal y el de la Defensa de la Nación. También, una redefinición de la justicia federal en todo el país, la fusión de fueros, el traspaso de competencias, la creación de nuevos juzgados, un nuevo sistema de subrogancias para cubrir vacantes, la implementación progresiva del Código Procesal Penal Federal y el juicio por jurados. Finalmente, un decálogo de pautas de actuación para magistrados con actuación federal. Muchas de estas iniciativas son loables y deseables. El diagnóstico respecto del descrédito y la falta de confianza en la justicia es compartido, pero lo que se precisa es poder arribar a consensos respecto de qué tipo de reformas se están necesitando para solucionarlo.

Nuestro país atraviesa una grave crisis económica y social, que ya se expresa en más desempleo, desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, la inseguridad y la violencia siguen siendo la principal preocupación de la ciudadanía. El punto es que las iniciativas elevadas no resuelven los

11 Ley MENSJ-2020-51-APN-PTE, 30 de julio, “Ley de organización y competencia de la justicia federal con asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias”. Ciudad de Buenos Aires.

verdaderos problemas que acarrea la justicia, siendo visualizadas como un intento de avasallamiento, disciplinamiento y búsqueda de impunidad, al intentar borrar causas judiciales comprometedoras para integrantes del oficialismo y, al mismo tiempo, modificar la integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para manipularla y garantizarse el control de esta.

No parece ser el momento oportuno y conveniente. El Poder Judicial necesita cortar con las relaciones espurias entre jueces, poder político, poder económico y redes de inteligencia, fortalecer su independencia y generar mecanismos que permitan evaluación y rendición de cuentas. Como bien definen calificados autores de la doctrina comparada, el Poder Judicial es un órgano constitucional, complejo y especializado y, por ende, las modificaciones que se planteen deberán atender a la construcción de consensos también complejos y trascendentes.

Los grupos vulnerables

La pandemia vino a profundizar las brechas de desigualdades e inequidades ya existentes y ha afectado sobremanera a personas de la tercera edad o con discapacidad sometidas a situación de aislamiento y abandono. La situación de exposición a las mayores exigencias en la trinchera sanitaria, el sostenimiento del cuidado y acompañamiento de niños, niñas y ancianos, y la responsabilidad sobre otras tareas del hogar coloca a las mujeres en una zona crítica de riesgo de exclusión. También en niños, niñas y adolescentes ya comienzan a evidenciarse trastornos psicológicos de distinto tipo. Estos casos merecen particular atención, ya que se está experimentando un preocupante aumento de casos de violencia de género, femicidios y violencia física, psíquica y sexual dentro del grupo familiar. Igual situación de abandono y exclusión afecta a comunidades originarias, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas. Se torna indispensable hacer frente a estas situaciones con políticas públicas de protección y cuidado, con perspectiva inclusiva y enfoque de género y diversidad.

Límites y controles internacionales

Las normas convencionales establecen claramente el reconocimiento de derechos y garantías, y los supuestos en que estos pueden limitarse o restringirse. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos plantea

que el ejercicio de derechos por él consagrados “no podrá ser objeto de restricciones a no ser que estas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros”. En igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que “no pueden ser restringidos sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Estas tutelas universales han sido reflejadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Declaración 1/20 sobre covid-19 y Derechos Humanos,¹² donde advierte que “las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”.

Así lo considera también Michelle Bachelet, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos,¹³ al advertir que las facultades de emergencia “no deben ser armas que los gobiernos puedan usar para aplastar la disidencia, controlar a la población o prolongar su estancia en el poder”, y agrega que las medidas deben ser “necesarias, proporcionales y no discriminatorias, así como tener una duración limitada y no afectar derechos que siguen vigentes en todas las circunstancias como el derecho a la vida o a no ser detenido de forma arbitraria, a no ser torturado ni recibir malos tratos”.

Procesos electorales

Breve repaso de recomendaciones de organismos internacionales

La actual situación epidemiológica plantea una serie de interrogantes respecto de la posibilidad de realizar elecciones en un marco de integridad,

¹² CIDH, “Resolución 1/2020, de 10 abril. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, de 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

¹³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Medidas de emergencia y COVID-19: Orientación* (Ginebra: ONU, 2020). https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

es decir, basadas en el ejercicio pleno de derechos políticos y electorales por parte de la ciudadanía, con el indispensable cuidado de la salud de los votantes y las demás personas afectadas por el proceso electoral. En ese sentido, diversas organizaciones internacionales han venido generando recomendaciones y protocolos de actuación, apelando al compromiso político de las autoridades para resguardar la continuidad de los procesos democráticos.

El Instituto de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)¹⁴ nos ofrece un completo panorama de países que tuvieron que decidir si celebrar o aplazar elecciones y referéndums nacionales, de los cuales al menos en 63 casos las autoridades han introducido distintas medidas de mitigación del riesgo de contagio, con diferentes grados de efectividad, a los fines de garantizar la participación de la ciudadanía. En el ámbito continental, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha elaborado la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*,¹⁵ donde se realiza un pormenorizado estudio y análisis de las distintas instancias del proceso electoral, pasando por la organización y administración electoral, el uso de la tecnología, la participación e inclusión de la ciudadanía, las campañas electorales, la comunicación, la votación y el escrutinio, más un compendio de medidas sanitarias elaboradas a partir de recomendaciones de la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). También el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel)¹⁶ ha publicado una serie de fascículos denominados *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia*, con el objetivo de contribuir al debate acerca del impacto de la crisis sanitaria en el desarrollo de los procesos electorales en la región.

Se advierte así la variedad de respuestas: algunos las han realizado bajo estrictos protocolos sanitarios intentando evitar aglomeraciones y

14 IDEA, *Elecciones durante COVID-19: consideraciones sobre cómo proceder con cautela* (Estocolmo Instituto de Democracia y Asistencia Electoral, 2020). <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>.

15 Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia* (Washington: OEA, 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

16 CAPEL, *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020). <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

prevenir contagios, otros las han suspendido o postergado a la espera de mejores condiciones epidemiológicas.¹⁷

La situación en nuestro país

Durante el año 2020, no se registraron elecciones nacionales en nuestro país. Sí estaba prevista la renovación de mandatos de autoridades de agrupaciones partidarias y casos puntuales de elecciones locales. A modo de ejemplo, y dadas las particularidades que se presentan, mencionamos solo la elección municipal en la ciudad de Río Cuarto, donde las fuerzas políticas mayoritarias que integran el Concejo Municipal acordaron prorrogar sus mandatos y postergar las elecciones; y la situación planteada en la ciudad de San Guillermo, donde debían realizarse elecciones para completar mandato por fallecimiento del intendente local, en donde, habiendo transcurrido las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, los comicios generales fueron suspendidos sin preverse fecha alguna de realización. Si bien exceden el marco del presente trabajo, ambos casos plantean situaciones sumamente interesantes para analizar.

Medidas preelectorales

Saludablemente, la Cámara Nacional Electoral¹⁸ ha venido adaptando sus actividades a fin de sostener el normal funcionamiento de la administración de justicia electoral, en el trabajo mismo del tribunal, y comenzando a evaluar la posible incidencia de la pandemia en la organización del proceso electoral del año próximo. Así, ha dispuesto el cumplimiento de tareas laborales de manera remota, la extensión de plazos para iniciar procesos judiciales para aplicar sanciones por la presentación extemporánea de ejercicios contables partidarios, la inmediata implementación de la firma electrónica y el formulario de inicio de expedientes digitales y, para las agrupaciones políticas, la indicación de que los estados contables deberán ser presentados exclusivamente en formato digital, e igualmente toda la

17 En Latinoamérica, Chile, Bolivia, México, Uruguay, República Dominicana y Paraguay tuvieron que reprogramar los cronogramas previstos para la realización de sus elecciones.

18 La Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral. Regula todo lo relativo a la organización de los procesos electorales, con facultades de administración, reglamentarias, operativas, de fiscalización y jurisdiccionales. Su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario y es de cumplimiento obligatorio.

documentación para el reconocimiento, conservación de personalidad y actividades de los partidos políticos. También el funcionamiento pleno del Tribunal con todos sus miembros y secretarios, designando autoridades de feria, con guardias presenciales mínimas para trámites imprescindibles, fortaleciendo la asistencia técnica a los responsables informáticos de los juzgados federales con competencia electoral, previendo la necesidad de asegurar la conectividad, la asistencia tecnológica y la capacitación para todos los agentes del fuero.¹⁹

Quizás la medida de mayor trascendencia sea la que crea el Programa de Evaluación del Impacto del Covid- 19 en el proceso electoral 2021 (ver Acordada Extraordinaria 33/2020 CNE 16/06/2020). Allí se convoca a diversas agencias gubernamentales para estudiar medidas procedimentales, reglamentarias y eventualmente reformas legislativas, atentos a que existe una alta probabilidad de que la situación de emergencia sanitaria persista el año próximo, al menos en iguales circunstancias. También convoca al Consejo Consultivo de los Partidos Políticos y al foro de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

También la Secretaría de Asuntos Políticos y la Dirección Nacional Electoral, dependientes del Ejecutivo nacional, han convocado a los apoderados de los partidos políticos nacionales, iniciando así una instancia de diálogo e intercambio de ideas y de articulación político-institucional.

Es momento de planificar, de diagnosticar capacidades institucionales, de diseñar cronogramas holgados, de ir monitoreando zonas geográficas de acuerdo con indicadores epidemiológicos, de evaluar –con pleno respeto de las autonomías provinciales– la factibilidad y conveniencia de unificar elecciones, de mantener actualizados los registros de electores y de agilizar la emisión de documentos de identidad con prioridad para las personas que acceden a la mayoría de edad, entre otras actividades.

Campañas electorales: procesos de observación electoral

Toda actividad de campaña supone eventos con participación masiva de personas, por tanto, deberemos pensar formas de realizarlas cuidando a

¹⁹ Ver Cámara Nacional Electoral, Acordadas 18/2020, 20/2020, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 24/2020, 25/2020 y 28/2020. Compendio Electoral. https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/acord.php.

los electores. Las actividades puerta a puerta, la colocación de puestos en la vía pública, la realización de reuniones y los trabajos de campo para relevar datos u opiniones deberán respetar las definiciones sanitarias de las autoridades epidemiológicas locales. En ese sentido, y en el supuesto de que la realización de campañas electorales de manera tradicional esté fuertemente condicionada, se vuelve indispensable garantizar en pie de igualdad a todas las agrupaciones políticas participantes en la contienda las condiciones de acceso a espacios de internet para la difusión de sus plataformas, así como la posibilidad de utilizar aplicaciones digitales y modalidades virtuales, que han proliferado durante la pandemia, para informar propuestas o generar debates entre candidatos y candidatas.

Poder contar con las recomendaciones generadas por las misiones de observación internacional en las elecciones que han comenzado a realizarse nos debe servir para aprender de las experiencias positivas, siempre considerando que las buenas prácticas o los casos de éxito de un país no necesariamente lo son para otros. Al decir de Nohlen, debemos considerar el contexto,²⁰ ya que cada sistema electoral presenta particularidades respecto de sus capacidades institucionales y sus propios procesos y tradiciones políticas.

En la legislación nacional hay que destacar la no existencia de una normativa específica referida a observaciones electorales internacionales, considerándose tan solo el denominado acompañamiento cívico, como la posibilidad de que organizaciones o entidades de la sociedad civil realicen un seguimiento puntual del acto electoral.

Jornadas electorales: participación, inclusión y accesibilidad

La baja participación o ausentismo siempre será un riesgo. En estas condiciones, será muy importante informar a la ciudadanía de manera permanente, reforzando mensajes de concientización y de prevención, ante situaciones de temor o pánico producto de la movilización masiva.

Respecto de la logística, habrá que pensar en condiciones de cuidado para los votantes y todas aquellas personas con responsabilidades a lo largo de la jornada electoral, como por ejemplo: prever mayor número de

²⁰ Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico* (México: IFE, 1999), 47-49.

establecimientos y de mesas electorales; organizar filas de personas y control de temperatura en el ingreso a los mismos; distanciar aún más mesas y personas; evaluar la posibilidad de extender el horario de votación, de determinar turnos de votación según número de documento o establecer un horario especial destinado a personas de riesgo; instalar cabinas especiales para personas que se presenten con síntomas; usar obligatoriamente barbijos y demás elementos de higiene de manos y desinfección de materiales; limpiar permanentemente sanitarios e instalaciones; y manipular individualmente los alimentos, colaciones, utensilios y vasos, y el posterior descarte de los mismos en recipientes especiales.

Respecto del sistema mismo, no parece posible la adopción de algunas experiencias que, siendo exitosas en otros países, no forman parte de nuestra idiosincrasia, tales como realizar la elección en más de una jornada, considerar el voto postal, por internet o anticipado. Tampoco se advierte que estemos en condiciones de aplicar de manera generalizada el voto electrónico, que sí resulta viable en varios distritos, a lo que habría que sumarle que en sus diversas modalidades implica pulsar una tecla o la utilización de pantalla táctil, opciones no recomendadas por los sanitarios. Por el contrario, la utilización de la denominada boleta única en papel por categorías podría ser una gran solución, ya que presenta la ventaja de que reduce considerablemente la manipulación, no requiere de sobres y cada votante, provisto de su marcador, solo entraría en contacto con su papeleta. Tanto para el trabajo previo como para el posterior al escrutinio, la utilización de escáneres o lectores de barra contribuiría sobremedida al cuidado sanitario del personal.

Comentarios finales

Situación general y principales desafíos

La presente crisis sanitaria no puede convertirse en el pretexto que justifique atropellos a las instituciones: no es posible que se extiendan mandatos, que se posterguen de manera indefinida los procesos electorales, que se sigan concentrando decisiones en los ejecutivos, que se eliminen los controles, que se asfixien las protestas y se acallen las voces disidentes. Medidas de este tipo son autoritarias y antidemocráticas y no pueden justificarse en las necesarias facultades para poder contener la pandemia.

Lejos de los consensos existentes en los primeros días respecto de los instrumentos necesarios para enfrentarla, hoy ya estamos inmersos en fuertes debates que exceden largamente lo epidemiológico y se extienden a lo económico, lo social y, claramente, a lo institucional y político. Esto no sería preocupante si entendemos que la política tiene una complejidad y una conflictividad propias que alimentan sanamente el debate republicano. Pero sucede que se comienza a observar un enrarecimiento del clima institucional, marcado fundamentalmente por las pretensiones oficialistas de avanzar, por un lado, sobre el poder legislativo, sin respetar controles y obviando procedimientos, y sobre el poder judicial, por otro, con un proyecto de reforma judicial que no respeta la necesaria independencia y autonomía de este.

En este sentido, necesitamos un funcionamiento pleno del Poder Legislativo con respeto de los procedimientos esenciales en cuanto a convocatoria, temarios y mayorías necesarias para quórum y votaciones, con posibilidad de debate y expresión de las minorías. Del mismo modo, el Poder Judicial debe activarse de manera completa, brindando certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, y garantizando el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. Son muchas las cuestiones que se deben modificar, si aspiramos a tener un servicio de justicia eficaz, independiente, transparente y accesible,²¹ pero esto debe hacerse con la participación de los diferentes actores involucrados, en la búsqueda de consensos que estén guiados por la idea de fortalecer su independencia y autonomía, en beneficio de los ciudadanos.

En estas cuestiones básicas, se juega la capacidad de las instituciones democráticas y sus líderes de poder ser capaces de revertir el clima generalizado de desconfianza pública.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

La lógica de los primeros meses indicaba posponer las elecciones, pero el alargamiento de la pandemia seguramente irá generando situaciones cada

²¹ ACIJ, *Reformar la justicia. Miradas y propuestas para pensar un Poder Judicial accesible, igualitario, transparente, independiente y comprometido con los derechos* (Buenos Aires: ACIJ, 2020). <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/reformar-la-justicia.pdf>.

vez más difíciles de resolver. La periodicidad es una de las características básicas de los procesos electorales y, si esto no se respeta, comenzaremos a transitar por crisis institucionales, como las que ya hemos comenzado a observar en la región.

Se torna indispensable evitar cualquier tipo de conjeturas y el consecuente aprovechamiento político de la modificación de las reglas electorales, postergación de fechas o extensión de mandatos. Este es el tiempo de convocar al diálogo y la construcción de confianza. El momento de apelar al compromiso del sistema político detrás del objetivo compartido de realizar elecciones seguras, limpias y transparentes que garanticen la participación política en igualdad de condiciones y el derecho ciudadano al voto seguro.

Es necesario comprender que, si eventualmente se requirieran modificaciones de cronogramas o modalidades, más aún, reformas legislativas, las mismas no podrán instrumentarse sin la existencia de adecuadas condiciones de estabilidad política y consensos amplios que garanticen mayorías políticas especiales, tal cual lo requiere la Constitución.

En el final

Las emergencias están contempladas en la Constitución y, por lo tanto, no pueden ser consideradas como oportunidad para no respetarla. Al mismo tiempo, si bien concentran decisiones en los ejecutivos, no suponen la desaparición de los otros poderes. Es justamente en momentos de zozobra donde se necesita tomar las decisiones más meditadas, y para esto se vuelve imprescindible el funcionamiento pleno de los tres poderes. Recordemos siempre que las malas regulaciones también generan consecuencias.

No debemos provocar mayor incertidumbre. La prudencia nos indica que, en tiempos de turbulencia, siempre es preferible la certeza de las normas establecidas a la discrecionalidad abusiva del poder. Se necesitan controles de temporalidad y razonabilidad, de pertinencia en tanto respuesta adecuada, y de oportunidad asociada al concepto tiempo, es decir, que la respuesta llegue cuando se la necesita.

Debemos apelar a la resiliencia democrática de nuestro pueblo, que ha sabido resistir a las tentaciones y justificaciones autoritarias de los distintos gobiernos. Debemos evitar el excesivo presidencialismo, encontrando en el federalismo no un obstáculo, sino, muy por el contrario, la llave

maestra para la concertación y articulación de acuerdos interjurisdiccionales, que permitan a las autoridades subnacionales (provinciales y municipales) poder participar efectivamente en la toma de decisiones.

Esta es la expresión cabal del diseño institucional que idearon nuestros constituyentes: un sistema de representación con un gobierno que consolide la unión nacional, a la vez republicano, que prioriza la libertad y la dignidad del hombre con recaudos para controlar y evitar el ejercicio abusivo del poder, y federal, en un intento por conciliar la concurrencia protagónica de nación, provincias y municipios en la construcción de un nuevo Estado nacional.²²

Bibliografía

ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. *Reformar la Justicia. Miradas y propuestas para pensar un Poder Judicial accesible, igualitario, transparente, independiente y comprometido con los derechos*. Buenos Aires: ACIJ, 2020. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/reformar-la-justicia.pdf>.

Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2006.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020, <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, 2006.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. "Reunión informativa por videoconferencia de la Comisión de Seguridad Interior con la participación de la ministra Sabina Frederic". YouTube, 7 de abril de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=UWsMszXbxNU>, 2:03:20.

Instituto de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). *Elecciones durante COVID-19: consideraciones sobre cómo proceder con cautela*. Estocolmo: IDEA, 2020. <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>.

Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*.

²² Gregorio Badeni, *Tratado de Derecho Constitucional* (Buenos Aires: La Ley, 2006), 455-456.

México: Instituto Federal Electoral, 1999. <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Medidas de emergencia y COVID-19: Orientación*. Ginebra: ONU, 2020. https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

Jurisprudencia

CIDH. Resolución 1/2020, de 10 abril. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

Decreto 260/2020, de 12 de marzo, DECNU-2020-260-APN-PTE. Emergencia sanitaria: Coronavirus (COVID-19). Disposiciones. Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 297/2020, DECNU-2020-297-APN-PTE, de 19 de marzo. Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Disposiciones. Ciudad de Buenos Aires.

Decreto 457/2020 DECNU-2020-457-APN-PTE, de 10 mayo. Modifica el presupuesto general de administración para el ejercicio 2020. Disposiciones. Facúltese al señor Jefe de Gabinete de Ministros. Ciudad de Buenos Aires.

Ley 26.122, de 20/27 de julio de 2006. Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Regulase el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo. *Boletín Oficial* 30957, 28 de julio de 2006.

Ley 27.541, 21/23 de diciembre de 2019. Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública. Disposiciones. *Boletín Oficial* 34268, 23 de diciembre de 2019.

Ley MENSJ-2020-51-APN-PTE, 30 de julio. Ley de organización y competencia de la justicia federal con asiento en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias. Ciudad de Buenos Aires.

Estado de derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia covid-19: el caso boliviano

Julio Ascarrunz*

Bolivia

Resumen: la pandemia del covid-19 azotó al mundo de manera inesperada, con impactos sobre distintas esferas de la sociedad, la democracia es una de ellas. La llegada del virus a Bolivia implicó la toma de decisiones complejas –y muchas veces controvertidas–, por lo que la evaluación de sus efectos sobre el Estado de derecho y las elecciones resulta imperativa. En este sentido, el documento se enfoca en el análisis de las medidas asumidas por el Estado boliviano y cómo estas afectaron el ejercicio de derechos o las funciones de los órganos estatales, en especial aquellos encargados de fiscalizar el poder político, así como del desarrollo de las elecciones generales. Se encuentra que, a pesar de algunas violaciones democráticas concretas y otras latentes, los riesgos de la democracia boliviana provienen de otras fuentes y otras crisis más allá de la sanitaria.

Palabras clave: Bolivia, covid-19, democracia.

Introducción

A finales del año 2019, las autoridades de salud de Wuhan (provincia Hubei, China) alertaron a la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China sobre la presencia de varios casos de una neumonía atípica en la ciudad. Días después, el 9 de enero, las autoridades de salud en China determinaron que el brote de neumonía era provocado por un nuevo coronavirus, y para el 13 de enero el Ministerio de Salud Pública de

* Máster en Estudios Electorales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina; licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. julio.ascarrunz@gmail.com.

Tailandia informaba sobre el primer caso confirmado de este nuevo coronavirus importado desde Wuhan, que fue el primer caso oficial detectado fuera de la República Popular de China.¹ La nueva enfermedad se empezó a propagar rápidamente, el 21 de enero Estados Unidos notificaba su primer caso confirmado² y un poco más de un mes después, el 26 de febrero, se confirmaba el primer caso en América Latina, registrado en Brasil.³ En el caso de Bolivia, los dos primeros casos se confirmaron el mismo día, 10 de marzo, y fue el último país de la región en confirmar la llegada del virus a su territorio.⁴

La rápida propagación, junto a la declaratoria oficial de pandemia por parte de la OMS el 11 de marzo,⁵ llevó a los gobiernos de varios países del mundo a tomar medidas con el objetivo de reducir los contagios, o, al menos, la velocidad con la que se propagan, para evitar el colapso de sus sistemas de salud. Así, en América Latina, al observar en “vivo” lo que sucedía en Europa, con el colapso de varios sistemas de salud junto a escenas dramáticas para la gente, en especial en Italia y España, la llegada “tardía” del virus a la región abrió la puerta para la toma de decisiones temprana por parte de los gobiernos.⁶ En este marco, la declaración de algún tipo de emergencia (sanitaria o nacional) fue común en la mayor parte de la región, sin embargo, estas medidas, en tanto características e impactos, no fueron homogéneas y estuvieron mediadas, en gran parte, por las particularidades de contexto de cada caso.

1 Organización Mundial de la Salud (OMS), “Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19”, OMS, 29 de junio de 2020, acceso 9 de septiembre de 2020, <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>.

2 OMS, “Cronología de la respuesta...”.

3 BBC News Mundo, “El coronavirus llega a todos los países de América Latina”, BBC, 3 de marzo de 2020, acceso el 20 de marzo de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51713166>.

4 BBC News Mundo, “Coronavirus: Bolivia confirma sus primeros dos casos de covid-19”, BBC, 11 de marzo de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51829030>.

5 OMS, “Cronología de la respuesta...”.

6 Yanina Welp, “¿Aprovechará América Latina la oportunidad de ‘llegar’ tarde?”, *Agenda Pública*, 16 de marzo de 2020, <http://agendapublica.elpais.com/aprovechara-america-latina-la-oportunidad-de-llegar-tarde/>.

El presente trabajo tiene el objetivo de identificar cómo la pandemia, y las medidas desarrolladas a partir de ella, impactaron en el Estado de derecho y el desarrollo de procesos electorales en el caso boliviano. Para alcanzar tal objetivo, el documento propone la descripción detallada de las medidas asumidas por el Estado boliviano como respuesta a la pandemia de covid-19 y el análisis de cómo estas medidas afectaron los derechos políticos y personales, la función legislativa, la función judicial, o la preservación de derechos de grupos vulnerables, así como el desarrollo normal de elecciones, contemplando todas las fases y etapas, al igual que los procesos de democracia interna de los partidos políticos.

El documento inicia con los impactos sobre el Estado de derecho, donde, antes de entrar en el análisis concreto sobre los puntos señalados como ejemplos, se describirá el contexto del caso boliviano en tanto las medidas adoptadas. Un segundo apartado se centra en el desarrollo de elecciones y el impacto que ha tenido la pandemia sobre su curso. Al igual que en la primera parte, antes de entrar en el análisis de los impactos se dará un breve contexto de las elecciones en el país. El documento concluye con una recapitulación de la situación general, los desafíos respecto del Estado de derecho, así como los retos para la administración electoral y, en general, en torno a las elecciones, con algunas recomendaciones.

Pandemia y Estado de derecho

La confirmación de los primeros casos de covid-19 en Bolivia fue el 10 de marzo, sin embargo, el Estado boliviano ya había empezado a actuar, aunque tímidamente, autorizando al Ministerio de Salud, a las entidades territoriales autónomas y a las entidades de seguridad social de corto plazo a “efectuar la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico, y servicios de consultoría de personal en salud”.⁷ Esta contratación está contemplada dentro del

7 Decreto Supremo 4174/2020, de 4 de marzo. Autoriza al Ministerio de Salud, a las entidades territoriales autónomas, y a las entidades de la Seguridad Social de Corto Plazo, de manera excepcional, efectuar la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico, y servicios de consultoría de personal en salud, para la prevención, control y atención de la “emergencia de salud pública de importancia internacional” provocada por el coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

subsistema de contratación de bienes y servicios, que forma parte del sistema de administración de bienes y servicios (SABS), uno de los considerados en el marco de administración y control gubernamentales,⁸ que no exige un proceso de licitación pública y no tiene límite de monto.

Con la confirmación de los primeros casos de coronavirus en el país, la respuesta del Gobierno nacional fue progresiva. Así, el 12 de marzo, con un total de tres casos confirmados hasta ese momento, el Decreto Supremo 4179 disponía la declaración de situación de emergencia nacional y autorizaba la realización de los ajustes presupuestarios necesarios para la atención del brote de coronavirus⁹ y, un día después, con 10 casos totales confirmados, se dispuso la suspensión de vuelos directos desde y hacia Europa, junto a un protocolo de seguridad para vuelos procedentes de otros destinos,¹⁰ al igual que la suspensión de actividades escolares en todo el territorio nacional.¹¹

El 16 de marzo, con 11 casos acumulados confirmados, se establecieron medidas de prevención como la disposición de las actividades laborales públicas y privadas en horario continuo desde las 8:00 hasta las 16:00, así como la prohibición de reuniones sociales, culturales, deportivas o religiosas de más de 100 personas.¹² Un día después entraba en vigor la primera medida de cuarentena que regía desde las 17:00 hasta las 5:00 horas del día siguiente en todo el territorio nacional, así como

8 Ley 1178/1990, de 9 de julio, Ley de Administración y Control Gubernamentales (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

9 Decreto Supremo 4179/2020, de 12 de marzo, declara Situación de Emergencia Nacional por la presencia del brote de Coronavirus (COVID-19) y otros fenómenos adversos (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

10 Decreto Supremo 4190/2020, de 13 de marzo, dispone la suspensión de vuelos directos desde y hacia Europa (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

11 Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, "Coronavirus: Bolivia suspende labores educativas, vuelos desde y hacia Europa e intensifica el control en fronteras", Ministerio de la Presidencia, 12 de marzo de 2020, <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1235-coronavirus-bolivia-suspende-labores-educativas-vuelos-desde-y-hacia-europa-e-intensifica-el-control-en-fronteras>.

12 Decreto Supremo 4192/2020, de 16 de marzo, establece medidas de prevención y contención para la emergencia nacional contra el brote de Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

la suspensión de toda actividad social, cultural, deportiva o religiosa, y el cierre total de fronteras.¹³

Finalmente, tras 11 días de medidas progresivas para la prevención y lucha contra el coronavirus y con un acumulado de 20 casos confirmados en todo el país, el 21 de marzo el Gobierno nacional determinó la declaración de cuarentena total donde el desplazamiento indispensable para la provisión de alimentos e insumos básicos debía realizarse por una sola persona de cada hogar y en un horario limitado entre las 7:00 y las 12:00 horas.¹⁴ La medida, que inicialmente estaba definida hasta el 4 de abril, fue extendida varias veces hasta finales de mayo, tras lo cual el país entró en una fase de cuarentena dinámica, desde el 1 de junio, donde la regulación específica dependía de los gobiernos subnacionales según cada caso concreto, hasta el 31 de agosto; a partir del 1 de septiembre, el país entró en fase de posconfinamiento con la flexibilización de varias actividades, en especial de carácter económico, pero con medidas de contención todavía vigentes según la decisión de los gobiernos locales.

Estas medidas, sin lugar a duda, tuvieron impactos sobre el ejercicio de algunos derechos civiles y políticos. Desde las medidas de prevención del 16 de marzo, los derechos civiles de asociación y reunión, de circulación, y de libertad de religión y culto, reconocidos por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su artículo 21, fueron restringidos de manera progresiva con el fin de evitar la propagación masiva del virus. Primero, la restricción a las reuniones y aglomeraciones de más de 100 personas el mismo 16 de marzo y, un día después, la restricción total de todas estas acciones; solamente se mantuvo permitida la circulación, pero con restricciones de horario. Por último, la declaratoria de cuarentena total restringió los derechos de circulación y mantuvo las restricciones anteriores.

Hasta el final de la cuarentena total y a partir del inicio de la cuarentena dinámica, estas restricciones fueron controladas por el Estado a partir

13 Decreto Supremo 4196/2020, de 17 de marzo, declara emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del Coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

14 Decreto Supremo 4199/2020, de 21 de marzo, declara Cuarentena Total en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el contagio y propagación del Coronavirus (covid-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

de las fuerzas del orden, desplegando tanto a la policía como a las Fuerzas Armadas en distintos puntos del territorio nacional, y dentro de las mismas ciudades, para controlar el cumplimiento de las disposiciones de restricción de movilidad y reunión. Si bien las medidas, efectivamente, implican limitaciones a derechos políticos y civiles fundamentales, los estados de emergencia o excepción tienen esa característica por su propia naturaleza, por lo que, desde un enfoque de Estado de derecho, es imperativo analizar las medidas en el marco de las posibilidades constitucionales y legales, bajo el entendido de dicho Estado como imperio de la ley para todos los habitantes y sus instituciones.

El marco constitucional boliviano reconoce los estados de excepción en el capítulo tercero de su cuarto título referido a las garantías jurisdiccionales y las acciones de defensa. Allí se establece que tal declaratoria es tuición del presidente o la presidenta del Estado, aunque la Asamblea Legislativa Plurinacional es la que debe aprobarla posteriormente, indicando los tiempos de vigencia y las facultades conferidas al Ejecutivo. A pesar de esta apertura, la Constitución establece los límites a los propios estados de excepción, indicando que las violaciones de derechos serán objeto de proceso penal, así como la imposibilidad de acumulación de poder público o la supremacía de derechos y garantías a ninguna persona ni órgano del Estado.

A pesar de estas disposiciones constitucionales, es la Ley 602, de gestión de riesgos,¹⁵ la que regula el marco institucional y competencial para la atención de desastres o emergencias estableciendo la conformación del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres o Emergencias (Sisrade), conformado por consejos y comités en los tres niveles del Estado (central, departamental y municipal), así como por sus instituciones junto a las Fuerzas Armada y la Policía, y otros establecimientos, como universidades, según el motivo de la emergencia. Este marco institucional y competencial, aunque reconoce instancias e instituciones de los otros niveles del Estado, pone a la cabeza al Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres o Emergencias (Conarade) que está conformado por una serie de ministerios y viceministerios del nivel central.

¹⁵ Ley 602/2014, de 14 de noviembre, Ley de gestión de riesgos (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

En este contexto, la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el marco de sus funciones y competencias, sancionó la Ley 1293 para la Prevención, Contención y Tratamiento de la Infección por el Coronavirus (covid-19),¹⁶ luego promulgada por la presidenta del Estado. Esta norma, principalmente, faculta al Órgano Ejecutivo a emitir declaratorias de cuarentena nacional y a coordinar con las entidades territoriales autónomas las acciones necesarias y oportunas para la prevención y el manejo del covid-19. En este sentido, la actividad legislativa refrendó las decisiones del Ejecutivo respecto de la cuarentena, y mantuvo su actividad fiscalizadora respecto de otros asuntos.

Esta fiscalización, muchas veces, entró en un juego político entre los partidos que controlan ambos órganos del Estado (MAS en el Legislativo y la alianza Juntos en el Ejecutivo) y pasó al ámbito mediático. Así, mientras el Ejecutivo denunciaba un bloqueo por parte de la Asamblea Legislativa a un crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI),¹⁷ el Movimiento Al Socialismo denunciaba las condiciones de parte del organismo internacional para el otorgamiento del crédito,¹⁸ o la Asamblea Legislativa rechazaba el proyecto de ley argumentando falta de documentación.¹⁹ A pesar de estas disputas “naturales” en una situación de gobierno dividido, otros temas salieron adelante a pesar de las diferencias entre estos dos poderes del Estado.

Por último, la función judicial se vio afectada en su desarrollo regular producto de la pandemia y las medidas de aislamiento adoptadas para

16 Ley 1293/2020, de 1 de abril, Ley para la Prevención, Contención y Tratamiento de la Infección por el Coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

17 Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, “Gobierno denuncia bloqueo del MAS en la Asamblea Legislativa para acceder a recursos y luchar contra el COVID-19”, Ministerio de la Presidencia, 17 de junio de 2020, <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1295-gobierno-denuncia-bloqueo-del-mas-en-la-asamblea-legislativa-para-acceder-a-recursos-y-luchar-contr-el-covid-19>.

18 *Página Siete*, “Evo justifica bloqueo del Legislativo a créditos para la lucha contra la Covid-19”, *Página Siete*, 17 de junio de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/6/17/evo-justifica-bloqueo-del-legislativo-creditos-para-la-lucha-contr-la-covid-19-258658.html>.

19 Samantha Miranda, “Comisión de Planificación rechazó proyecto de ley de crédito con el FMI por falta de documentación”, *Prensa Cámara de Diputados*, 16 de junio de 2020, <http://www.diputados.bo/prensa/noticias/comisi%C3%B3n-de-planificaci%C3%B3n-rechaz%C3%B3-proyecto-de-ley-de-cr%C3%A9dito-con-el-fmi-por-falta-de>.

controlar su propagación. Debido a la declaratoria de cuarentena total, distintas instancias del órgano judicial, como el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Consejo de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Justicia y los diferentes tribunales departamentales de justicia tuvieron que adoptar medidas para ajustarse las restricciones como la suspensión total de actividades, la atención solamente a casos con programación previa, o la atención por turnos.

Sin embargo, el mayor impacto sobre la justicia vino de un hecho relacionado con la pandemia, pero no producto de esta. Se trata de la detención del juez Hugo Huacani poco antes de una audiencia contra autoridades y exautoridades por un caso de supuesto sobreprecio en la compra de respiradores para la atención de pacientes covid, y aunque el juez fue liberado el mismo día, todo el fenómeno fue considerado como irregular y preocupante para la independencia de la justicia respecto del Ejecutivo.²⁰ Este hecho fue considerado como una violación democrática a la independencia judicial, y aunque fue un aprovechamiento de parte del gobierno de turno de la politización de la justicia, se identificó que esta posibilidad había sido desarrollada en el gobierno anterior.²¹

Como efecto no intencionado de la cuarentena y las medidas de contención del virus en el país, algunos grupos históricamente vulnerados, como mujeres y niños, sufrieron una ola de violencia doméstica. En mayo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en Bolivia indicaba que el Ministerio Público había recibido 1.743 denuncias en el periodo de cuarentena, de las cuales 1.370 correspondían a violencia intrafamiliar, 94 a violación de menores, y 24 a infanticidios, por ejemplo.²² Por otra parte, hasta finales de mayo se habían registrado 2.935 casos de hechos de violencia contra la mujer, de los cuales 2.378 (81 %) correspon-

²⁰ Amnistía Internacional, "Healing the pandemic of impunity. 20 Human Rights recommendations for candidates in the 2020 Presidential Elections in Bolivia", *International Amnesty*, 20 de agosto de 2020.

²¹ Human Rights Watch, "La justicia como arma. Persecución política en Bolivia", *Human Rights Watch*, 11 de septiembre de 2020, <https://www.hrw.org/es/report/2020/09/11/la-justicia-como-arma/persecucion-politica-en-bolivia>.

²² Rafael Ramírez, "La niñez amenazada por la violencia y el COVID-19. La respuesta está en manos de los individuos y comunidades", Unicef, 16 de mayo de 2020, <https://www.unicef.org/bolivia/historias/la-ni%C3%B1ez-amenazada-por-la-violencia-y-el-covid-19>.

dían a hechos de violencia familiar o doméstica. Estos números, sin embargo, aunque representan un menor porcentaje respecto de años anteriores, son considerados una subrepresentación de la realidad debido al miedo o la imposibilidad de las víctimas de denunciar en periodo de cuarentena.²³

Pandemia y procesos electorales

Uno de los mayores impactos de la pandemia y la cuarentena en Bolivia, en términos democráticos, está ligado a las elecciones generales. Tras la anulación de las elecciones generales de 2019 y la sucesión accidentada del mandato por la renuncia de los entonces presidente y vicepresidente, así como de otras autoridades de la Cámara de Diputados y de Senadores, el 24 de noviembre el gobierno de transición promulgó una ley, concertada entre Ejecutivo y Legislativo, anulando oficialmente el proceso de 2019 y convocando a un nuevo proceso electoral para la elección de autoridades y representantes nacionales en 2020.²⁴

La fecha original para la celebración de los comicios era el 3 de mayo, pero a la mitad del calendario electoral aprobado se decretó la cuarentena total. Antes del 21 de marzo, fecha de anuncio de dicha cuarentena, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) descartaba la postergación del proceso electoral²⁵ y la posición de algunos partidos políticos era la misma.²⁶ Sin embargo, una vez declarada la cuarentena total, el TSE suspendió el calendario electoral y empezó un proceso de negociación con los partidos políticos para la postergación de las elecciones.²⁷

²³ Los Tiempos, “En cuarentena hubo 2.378 casos de violencia a la mujer”, *Los Tiempos*, 4 de junio de 2020, <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200604/cuarentena-hubo-2378-casos-violencia-mujer>.

²⁴ Ley 1266/2019, de 24 de noviembre, Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de Elecciones Generales (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

²⁵ Agencia Boliviana de Información, “TSE: Se mantienen las elecciones para el 3 de mayo”, *ABI*, 12 de marzo de 2020, https://www1.abi.bo/abi_/?i=446709.

²⁶ Yolanda Mamani Cayo, “CC y MAS rechazan posponer elecciones y Juntos deja el tema en manos del TSE”, *Página Siete*, 18 de marzo de 2020, <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/3/18/cc-mas-rechazan-posponer-elecciones-juntos-deja-el-tema-en-manos-del-tse-249964.html>.

²⁷ Fuente Directa, “La Sala Plena del TSE suspende por 14 días el Calendario y cronograma electoral”, *Fuente Directa*, 21 de marzo de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/>.

Tras una serie de discusiones y declaraciones de los partidos o los candidatos respecto de la fecha de elecciones, el 26 de marzo el TSE remitió, dentro de sus facultades como cuarto órgano de poder del Estado, un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa Plurinacional proponiendo un rango de fechas para la celebración de los comicios nacionales, entre el 7 de junio y el 6 de septiembre de 2020.²⁸ Mientras más discusiones entre fuerzas políticas y poderes del Estado, el MAS definió no tratar la propuesta de ley del TSE durante la cuarentena, sin embargo, para finales de abril y con el plazo del 3 de mayo a punto de cumplirse, la Asamblea Legislativa trató y sancionó la Ley 1297, de postergación de las Elecciones Generales 2020 estableciendo un plazo de 90 días desde la fecha original (3 de mayo) para la celebración de los comicios,²⁹ con el 26 de julio como última fecha posible.

Esta norma, en lugar de encontrar consenso, generó mayores conflictos debido a que, días antes, el 24 de abril, el TSE había planteado a la Asamblea, en una sesión de la Comisión de Constitución, Legislación y Sistema Electoral de Diputados en la que había participado el presidente del organismo electoral, un nuevo periodo para la realización del proceso electoral, entre el 28 de julio y el 27 de septiembre, considerando evaluaciones del propio TSE sobre el curso de la pandemia en Bolivia.³⁰ Tras la promulgación de esta norma por la presidenta del Senado, Eva Copa, ante las observaciones de parte de la presidenta del Estado, Jeanine Áñez, actores políticos y de la sociedad civil presentaron demandas ante el Tribunal Constitucional Plurinacional,³¹ mientras que otros sectores sociales empezaron a movilizarse exigiendo la celebración de

28 Fuente Directa, “El TSE remite a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para definir nueva fecha de las Elecciones”, *Fuente Directa*, 26 de marzo de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-remite-a-la-asamblea-legislativa-un-proyecto-de-ley-para-definir-nueva-fecha-de-las-elecciones/>

29 Ley 1297/2020, de 30 de abril, Ley de Postergación de las Elecciones Generales 2020 (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

30 Agencia Boliviana de Información, “TSE plantea nuevo periodo para la realización de las elecciones debido a la cuarentena que rige en el país”, *ABI*, 24 de abril de 2020, <https://www1.abi.bo/abi/?i=448867>.

31 Página Siete Digital, “Presentan recurso de inconstitucionalidad contra ley de elecciones”, *Página Siete*, 5 de mayo de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/5/5/presentan-recurso-de-inconstitucionalidad-contra-ley-de-elecciones-254618.html>.

elecciones.³² En medio de este impase, el TSE no confirmaba la fecha de reinicio de actividades del calendario electoral ni la fecha exacta para la votación,³³ y las misiones internacionales de observación electoral ponían en duda su participación en los comicios.³⁴

Entre conflictos institucionales y sociales, a principios de junio, el MAS, con el control de la Asamblea Legislativa Plurinacional, se abre a la posibilidad de cambio de fecha para las elecciones.³⁵ El TSE aprovecha la oportunidad y lleva adelante diálogos con las fuerzas políticas en contienda electoral y que forman parte de los órganos del Estado, hasta que finalmente envía un nuevo proyecto de ley fijando el plazo del 6 de septiembre para el acto de votación y la reanudación del calendario electoral en julio.³⁶ Así, en un proceso menos acelerado que el anterior, y bajo el asedio de fuerzas oficialistas y opositoras al organismo electoral, la Cámara de Senadores, tras el mismo trabajo desarrollado en la Cámara de Diputados, sanciona una nueva ley de modificación de la fecha de elecciones el 9 de junio,³⁷ sin embargo, tras días de peticiones de informes científicos y otras

32 Manuel Filomeno, “Cinco puntos de conflicto piden fin de la cuarentena, elecciones y renuncias”, *Página Siete*, 18 de mayo de 2020, <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/5/18/cinco-puntos-de-conflicto-piden-fin-de-la-cuarentena-elecciones-renuncias-255829.html>.

33 Fuente Directa, “El TSE comunica que no ha definido fecha de reanudación del Calendario Electoral”, *Fuente Directa*, 17 de mayo de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-comunica-que-no-ha-definido-fecha-de-renudacion-del-calendario-electoral/>.

34 Mario Cañipa Vargas, “Misiones de observación para las elecciones ponen en suspenso viaje a Bolivia”, *Página Siete*, 9 de mayo de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/5/9/misiones-de-observacion-para-las-elecciones-ponen-en-suspenso-viaje-bolivia-255042.html>.

35 Samantha Miranda, “Presidente de Diputados abre la posibilidad de modificar calendario electoral con previa evaluación de la pandemia”, *Cámara de Diputados*, 1 de junio de 2020, <http://www.diputados.bo/prensa/noticias/presidente-de-diputados-abre-la-posibilidad-de-modificar-calendario-electoral-con>.

36 Agencia Boliviana de Información, “Tribunal Electoral envía proyecto de ley al Legislativo que fija plazo de elecciones hasta el 6 de septiembre”, *ABI*, 2 de junio de 2020, https://www1.abi.bo/abi_?i=450734.

37 Prensa Senado, “Senado sanciona modificaciones a la Ley 1297 de Postergación de Elecciones que fija fecha para votación sugerida por el TSE”, *Prensa Cámara de Senadores*, 9 de junio de 2020, <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/senado-sanciona-modificaciones-la-ley-1297-de-postergaci%C3%B3n-de-elecciones-que-fija>.

justificaciones para la nueva fecha de elecciones,³⁸ el 21 de junio la presidenta promulga la Ley 1304, modificatoria de la Ley 1297 de postergación de las elecciones generales 2020.³⁹

A pesar de los avances en la definición de una nueva fecha de elecciones y el visto bueno de organismos internacionales, el descontento de algunos grupos de la sociedad se mantuvo,⁴⁰ pero el TSE aprobó un nuevo calendario electoral, fijando la fecha de elecciones para el 6 de septiembre, y reanudó, a finales de junio, las actividades contempladas en el cronograma.⁴¹ Mientras se elaboraban los protocolos correspondientes para precautelar la salud no solamente el día de la elección, sino a lo largo de lo que restaba del proceso electoral, se confirmó la presencia de observadores internacionales⁴² como buena nota. Por otra parte, como un riesgo para la equidad del proceso, el TSE propuso la suspensión, por única vez, del financiamiento estatal de propaganda política para su inversión en la aplicación de medidas de bioseguridad para el acto electoral y que el presupuesto no sufriera incrementos muy bruscos.⁴³ Si bien la ley se tramitó y sancionó en ambas cámaras, su promulgación fue, primero, innecesaria por un compromiso de todas las fuerzas políticas a renunciar a los fondos

38 Agencia Boliviana de Información, “Vocero de Juntos respalda solicitud de estudio científico para fijar fecha de elecciones y pide priorizar la salud”, *ABI*, 13 de junio de 2020, <https://www1.abi.bo/abi/?i=451215>.

39 Ley 1304/2020, de 21 de junio, Ley modificatoria de la Ley 1297 de postergación de las Elecciones Generales 2020 (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

40 Agencia Boliviana de Información, “Conade rechaza que las elecciones se realicen el 6 de septiembre y pide flexibilizar la fecha”, *ABI*, 23 de junio de 2020, <https://www1.abi.bo/abi/?i=451690>.

41 Fuente Directa, “El TSE reanuda las actividades del Calendario Electoral para la realización de las Elecciones Generales del 6 de septiembre de 2020”, *Fuente Directa*, 26 de junio de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-reanuda-las-actividades-del-calendario-electoral-para-la-realizacion-de-las-elecciones-generales-del-6-de-septiembre-de-2020/>.

42 Agencia Boliviana de Información, “El TSE confirma la participación de veedores internacionales en las elecciones generales”, *ABI*, 9 de julio de 2020, <https://www1.abi.bo/abi/?i=452484>.

43 Fuente Directa, “El TSE propone suspender el financiamiento estatal de propaganda política e invertir Bs. 35 millones en la protección de la salud pública”, *Fuente Directa*, 27 de junio de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-propone-suspender-el-financiamiento-estatal-de-propaganda-politica-e-invertir-bs-35-millones-en-la-proteccion-de-la-salud-publica/>.

estatales de propaganda electoral, y, en segunda instancia, por un debate que empezaba a desatarse, nuevamente, respecto de la fecha de elecciones.

Así, cuando parecía que el proceso estaba encaminado hacia el 6 de septiembre, el país se dividió en dos posturas, la que pugnaba por impedir una nueva postergación y la que demandaba un nuevo aplazamiento del día de votación. La segunda opción empezó a cobrar cada vez más fuerza en medio de la semana del 13 de julio, periodo coincidente con el pico más alto de casos diarios confirmados en el país, donde el promedio era de más de 1.600 y el acumulado pasaba la barrera de los 50.000. Más allá de las presiones, el Comité Científico Nacional sugería, a partir de cinco argumentos, mover la fecha de elecciones⁴⁴ y el TSE, el 23 de julio, anunciaba la postergación de los comicios hasta el 18 de octubre,⁴⁵ recibiendo el respaldo y la confianza de parte de la Organización de las Naciones Unidas y de cinco candidaturas presidenciales,⁴⁶ pero con reacciones adversas de grupos tan disímiles como los cocaleros del Chapare⁴⁷ y los cívicos cruceños.⁴⁸

Esta nueva postergación desató una ola de movilizaciones y bloqueos que incluso fue catalogada como atentado a los derechos humanos, tras denuncias de impedimento de paso de tubos de oxígeno⁴⁹ para hospitales,

44 Los Tiempos, “Comité Científico sugiere mover comicios y da cinco argumentos”, *Los Tiempos*, 21 de julio de 2020, <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200721/comite-cientifico-sugiere-mover-comicios-da-cinco-argumentos>.

45 Fuente Directa, “El TSE posterga las elecciones generales hasta el 18 de octubre en apego a sus atribuciones constitucionales”, *Fuente Directa*, 23 de julio de 2020, <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-posterga-las-elecciones-generales-hasta-el-18-de-octubre-en-apego-a-sus-atribuciones-constitucionales/>.

46 Yolanda Mamani Cayo, “El TSE recibe el respaldo de la ONU y de cinco candidatos”, *Página Siete*, 24 de julio de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/24/el-tse-recebe-el-respaldo-de-la-onu-de-cinco-candidatos-262293.html>.

47 Página Siete Digital, “Cocaleros dan 72 horas al TSE para ‘retractarse’ de postergar las elecciones”, *Página Siete*, 23 de julio de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/23/cocaleros-dan-72-horas-al-tse-para-retractarse-de-postergar-las-elecciones-262251.html>.

48 Agencia Boliviana de Información, “Cívicos cruceños rechazan la nueva fecha para las elecciones generales”, *Página Siete*, 23 de julio de 2020, <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/23/civicos-crucenos-rechazan-la-nueva-fecha-para-las-elecciones-generales-262229.html>.

49 Los Tiempos, “Denuncian que bloqueos impiden paso de tubos de oxígeno; responsabilizan al MAS si se producen muertes”, *Los Tiempos*, 3 de agosto de 2020, <https://www.>

al mismo tiempo que entidades cívicas se movilizaban para desbloquear caminos.⁵⁰ Mientras el país transitaba por una creciente tensión y una espiral de violencia latente, las instituciones del Estado entablaban procesos de diálogo entre sí y con las organizaciones sociales. Mientras, en momentos diferentes, las conversaciones con sectores de la sociedad fracasaban,⁵¹ los diálogos interinstitucionales prosperaban y llegaban a buen puerto el 13 de agosto con la promulgación de la nueva ley modificatoria de las elecciones generales que definía el 18 de octubre como fecha de votación y como plazo final, amenazando con procesos penales a las personas o instituciones que pretendieran volver a modificar dicha fecha.⁵² Finalmente, un día después de la promulgación de la norma, las organizaciones sociales, tras casi 12 días de movilización, declararon cuarto intermedio hasta el 18 de octubre, permitiendo el desarrollo de lo que quedaba del proceso electoral.⁵³

A lo largo del relato descriptivo sobre el curso de las elecciones generales 2020 en el marco de la pandemia, la emergencia sanitaria y las cuarentenas implementadas, es posible evidenciar los desafíos que el contexto ha impuesto sobre los comicios bolivianos. Así, este decurso ha representado un reto para las organizaciones políticas en términos de campaña, ya que la misma se alargó, informalmente, de los cinco meses iniciales desde la convocatoria a elecciones hasta el 3 de mayo (fecha original para la votación) hasta un total de 10 meses de actividad electoral por fuera

[lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200803/denuncian-que-bloqueos-impiden-paso-tubos-oxigeno-responsabilizan-al](https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200803/denuncian-que-bloqueos-impiden-paso-tubos-oxigeno-responsabilizan-al).

50 El Deber, “Cívicos de Santa Cruz se trasladan a Tiquipaya para garantizar desbloqueo de ruta”, *Correo del Sur*, 14 de agosto de 2020, https://correodelsur.com/politica/20200814_civicos-de-santa-cruz-se-trasladan-a-tiquipaya-para-garantizar-desbloqueo-de-ruta.html.

51 Agencia Boliviana de Información, “La COB abandona el diálogo con el Legislativo y el Tribunal Electoral; los bloqueos continúan”, *ABI*, 9 de agosto de 2020, <https://www1.abi.bo/abi/?i=454104>; ERBOL, “Tras reunión con el TSE, cívicos mantienen rechazo a realizar elecciones en pandemia”, *Los Tiempos*, 17 de agosto de 2020, <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200817/reunion-tse-civicos-mantienen-rechazo-realizar-elecciones-pandemia>.

52 Ley 1315/2020, de 13 de agosto, Ley modificatoria de la Ley 1297 de postergación de las Elecciones Generales 2020, modificada por Ley 1304 (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

53 ERBOL, “COB declara cuarto intermedio en conflicto hasta el 18 de octubre”, *ERBOL*, 14 de agosto de 2020, <https://erbol.com.bo/nacional/cob-declara-cuarto-intermedio-en-conflicto-hasta-el-18-de-octubre>.

del mandato de la normativa boliviana que reconoce un periodo de tres meses de campaña presencial y un mes de campaña en medios de comunicación masivos. Si a esto se suman los eventos de 2019 y el hecho de que esa elección había comenzado en octubre de 2018 con la inscripción de candidaturas para la celebración de elecciones primarias, algunos partidos o candidatos estaban en una campaña intermitente e informal desde hacía dos años. Sin embargo, la pandemia y, en especial, las medidas de aislamiento y distanciamiento físico han modificado las formas habituales y tradicionales de hacer campaña. De igual manera, el contexto de emergencia sanitaria ha conducido a medidas de eliminación, por esta única vez y de manera excepcional, de fondos de financiamiento público para la propaganda electoral, lo que pudo haber acrecentado las diferencias entre las fuerzas políticas más grandes, en términos financieros, y las más pequeñas.

Respecto del uso de tecnologías, tanto para la administración electoral como para el desarrollo de campañas, la pandemia ha desnudado algunos hechos que ya eran notorios en otros procesos electorales. Por un lado, el uso de herramientas digitales para las campañas no ha podido ser regulado por parte de las autoridades, por lo que las redes sociales, en especial, se han convertido en un campo de batalla sin jueces y con grandes cantidades de desinformación, como, por ejemplo, la viralización de encuestas falsas. Por otro lado, la tecnología como parte de la logística electoral no se ha movido de las experiencias que ya se tenían en el país. Por ejemplo, se mantuvo el uso de tecnología biométrica en el registro de electores y la configuración del padrón electoral, así como la previsión de la aplicación de tecnología en el proceso de cómputo de votos y transmisión de resultados electorales. La aplicación de otro tipo de tecnologías –por ejemplo, para la etapa de votación– no ha sido ni siquiera considerada, reconociendo la complejidad y delicadeza del proceso para su aplicación apresurada.

Más allá de los problemas suscitados por las constantes postergaciones en la fecha de elección, este aplazamiento permitió la confirmación de cuatro misiones de observación internacional, así como el desarrollo de misiones domésticas para la observación del proceso electoral.⁵⁴ Sin embargo, todos estos conflictos afectaron la confianza en

⁵⁴ Fuente Directa, "TSE aprueba el Reglamento para Misiones de acompañamiento y observación del proceso electoral", *Fuente Directa*, 30 de septiembre de 2020, <https://fuentedirecta.com>.

el organismo electoral, al mismo tiempo que la institucionalidad democrática se vio asediada por varios actores políticos a partir de narrativas de fraude y el eventual desconocimiento de los resultados.⁵⁵

Finalmente, las elecciones generales de 2020 encontraron otros desafíos que no fueron directamente provocados por la pandemia, sino por una combinación entre la cultura política de las élites contendientes y los conflictos de finales de 2019 producto de las irregularidades de aquel proceso electoral. Así, la presencia de mujeres dentro del proceso, formalmente asegurada en términos paritarios a partir de la normativa vigente, encontró una situación preocupante por la falta de cumplimiento de dichas disposiciones por parte de las organizaciones políticas en competencia,⁵⁶ así como una brecha generacional grande y más amplia que la de 2019 en las listas de candidaturas.⁵⁷

Conclusiones

El panorama boliviano en torno a la relación entre Estado de derecho y elecciones con la pandemia se resume en la figura 1.

La figura muestra la evolución de los casos confirmados de manera diaria, exhibiendo una tendencia a la aparente desaparición progresiva del virus en el país. Sin embargo, y debido a la alegada subrepresentación de estos datos por falta de pruebas, el objetivo de esta figura no es mostrar la evolución de la enfermedad, sino relacionarla con algunos de los hitos principales de este periodo. Así, las líneas verticales rojas representan un hito relacionado con medidas de cuarentena: la primera línea punteada representa la primera declaratoria de cuarentena parcial y la segunda línea, esta vez sólida, marca el inicio de la cuarentena total; las líneas

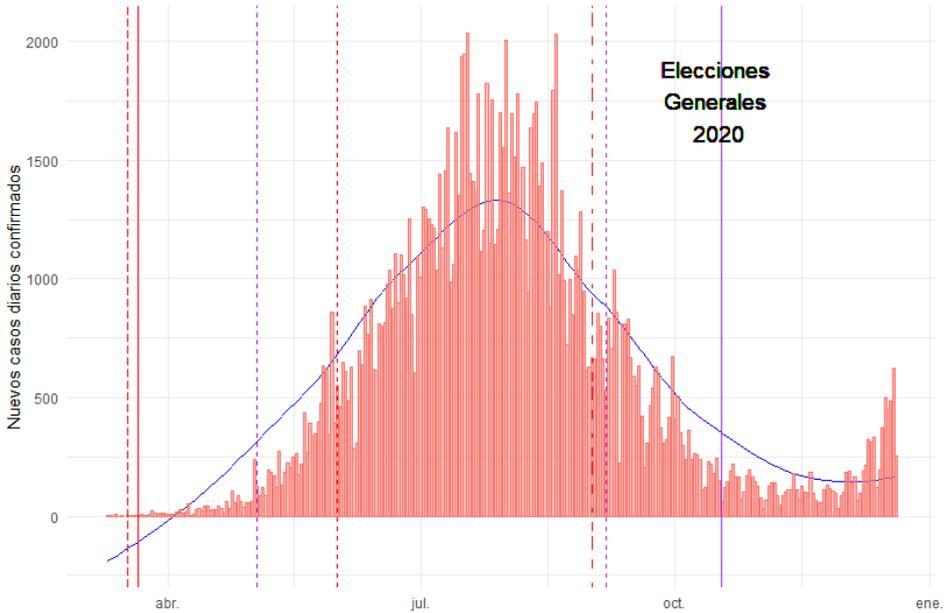
oep.org.bo/noticia/tse-aprueba-el-reglamento-para-misiones-de-acompanamiento-y-observacion-del-proceso-electoral/.

⁵⁵ Los Tiempos, “MAS y Camacho atacan a TSE y ven fraude; campañas se intensifican”, *Los Tiempos*, 27 de septiembre de 2020, <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200927/mas-camacho-atacan-tse-ven-fraude-campanas-se-intensifican>.

⁵⁶ Protagonistas, “A un mes de los comicios generales, la paridad en listas de candidaturas llega, en ciertos casos, sólo al 39%”, *Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional*, 15 de septiembre de 2020, <http://protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/90>.

⁵⁷ Protagonistas, “Brecha generacional: por cada candidato joven hay siete adultos en carrera electoral”, *Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional*, 7 de febrero de 2020, <http://protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/55>.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN NACIONAL COVID-19 EN BOLIVIA



Fuente: elaboración propia con base en datos de <https://www.boliviasegura.gob.bo/datos.php>

siguientes, en orden cronológico, indican la primera flexibilización con la declaración de cuarentena dinámica y el inicio de la fase de posconfinamiento. Por su parte, las líneas púrpura representan las fechas en las que, por ley, debían haberse celebrado las elecciones generales 2020, pero fueron postergadas hasta la línea vertical púrpura sin punteo que marca la fecha en la que se celebró, efectivamente el día de votación. Se puede observar que el proceso electoral, y en especial la votación, se desarrolló en un momento de reducción de la cantidad de casos confirmados y, por ende, una tendencia a la baja.

Todas estas medidas de prevención, contención y lucha contra la pandemia del coronavirus, así como las distintas postergaciones de elecciones, han puesto en el centro de la escena las investigaciones referidas a los riesgos de la democracia en estados de emergencia, donde la literatura especializada se ha enfocado en la cantidad de poderes excepcionales que asumen los jefes de Estado.⁵⁸ Uno de los principales hallazgos reconoce

⁵⁸ Michael Genovese, "Theory and the Emergency Powers of the President", *Presidential Studies Quarterly* 9, n.º 3 (1979): 283-289.

que el fortalecimiento de los poderes de los jefes de Estado habilitados en estados de emergencia responde a experiencias de conflictos internacionales y a determinantes locales; en el caso de Bolivia, entre la década de los noventa y 2012, se redujo la fuerza de los poderes de emergencia.⁵⁹

En el contexto específico de la pandemia de covid-19, los gobiernos del mundo implementaron distintas respuestas con implicaciones diferentes respecto de violaciones de estándares democráticos. Así, a partir de una evaluación de 143 países desde marzo de 2020, no se encontró relación entre respuestas que violan estándares democráticos y menores tasas de fatalidad por covid-19, lo que indica que estas medidas no se justifican en la búsqueda de mejores resultados sanitarios, pero sí levantan alertas como signos de autocratización.⁶⁰

La situación general del caso boliviano, a partir de la descripción desarrollada a lo largo de este trabajo, coincide, a grandes rasgos, con las bases de datos internacionales y comparadas respecto del impacto de la pandemia sobre las democracias. En este sentido, se puede apreciar que el diagnóstico de IDEA Internacional sobre los desarrollos alarmantes y los que merecen atención en torno al impacto del covid-19 sobre la democracia y los derechos humanos identifican en Bolivia un hecho preocupante y varios que deben ser observados como potenciales afrentas al sistema democrático.⁶¹ En esta misma línea, pero de manera más detallada, la base de datos de *Pandemic Backsliding*, del Instituto de Variedades de Democracia (Varieties of Democracy – V-Dem) de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, que busca rastrear las respuestas de los Estados a la pandemia que pueden tener un impacto negativo sobre la calidad de la democracia, identifica para Bolivia la presencia de violaciones menores durante el transcurso de los pasados meses, pero reconoce que estas violaciones

⁵⁹ Bryan Rooney, “Emergency powers in democratic states: Introducing the Democratic Emergency Powers dataset”, *Research and Politics* 6, n.º4 (2019): 1-7.

⁶⁰ Seraphine Maerz *et al.*, “Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during Covid-19” (Documento de trabajo 110, Universidad de Gotemburgo, septiembre de 2020).

⁶¹ “The Global State of Democracy Indices - Bolivia”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), <https://www.idea.int/gsod-indices/#!/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B145%5D&covid19=1>.

sucedieron entre el periodo de marzo a junio, y fueron corregidas para el periodo de julio a septiembre.⁶²

Sin embargo, estos hechos responden a la forma de reacción en torno a la pandemia, mientras que su índice de democracia liberal, centrado en la protección de derechos individuales y de minorías respecto del Estado y ligado a la noción, entre otras cosas, del Estado de derecho, posiciona a Bolivia dentro del segundo grupo menos democrático, con un puntaje de 0,31 sobre 1. Este puntaje se relaciona con la valoración del estado de la democracia de IDEA Internacional, que pone al país como un régimen híbrido tras el proceso electoral de 2019, aunque en el caso de V-Dem reconoce que el deterioro de la democracia liberal boliviana data desde principios de siglo, con un pronunciado declive desde 2017.

Este panorama refleja una situación en la que la pandemia no afectó, al menos no en el corto plazo, el desarrollo regular de la democracia boliviana. Sin embargo, esta afirmación debe entenderse en un contexto de retroceso democrático que no es reciente, sino que data de, por lo menos, unos años atrás, la cual que fue agravada y acelerada por los conflictos que vivió el país en y tras las elecciones anuladas de 2019. En este sentido, los desafíos para el Estado de derecho radican en la recuperación de la institucionalidad democrática, en especial la que está relacionada con la separación de poderes y la independencia judicial. La administración electoral, por su parte, logró llevar a cabo un proceso electoral sólido, en un contexto altamente complejo y, a su vez, importante. Sin embargo, su tarea no está completa, ya que todavía debe hacerle frente a un largo proceso de recuperación institucional que logre devolver la confianza, tanto de parte de la ciudadanía como de las élites, no solamente al organismo electoral, sino a toda la institucionalidad electoral y democrática.

Bibliografía

Agencia Boliviana de Información. "Cívicos cruceños rechazan la nueva fecha para las elecciones generales". *Página Siete*, 23 de julio de 2020. <https://>

⁶² "Pandemic Backsliding: Democracy During COVID-19", *Varieties of Democracy (V-Dem)*, <https://www.v-dem.net/en/analysis/PanDem/>.

www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/23/civicos-crucenos-rechazan-la-nueva-fecha-para-las-elecciones-generales-262229.html.

Agencia Boliviana de Información. “Conade rechaza que las elecciones se realicen el 6 de septiembre y pide flexibilizar la fecha”. *ABI*, 23 de junio de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=451690>.

Agencia Boliviana de Información. “El TSE confirma la participación de veedores internacionales en las elecciones generales”. *ABI*, 9 de julio de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=452484>.

Agencia Boliviana de Información. “La COB abandona el diálogo con el Legislativo y el Tribunal Electoral; los bloqueos continúan”. *ABI*, 9 de agosto de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=454104>.

Agencia Boliviana de Información. “Tribunal Electoral envía proyecto de ley al Legislativo que fija plazo de elecciones hasta el 6 de septiembre”. *ABI*, 2 de junio de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=450734>.

Agencia Boliviana de Información. “TSE plantea nuevo periodo para la realización de las elecciones debido a la cuarentena que rige en el país”. *ABI*, 24 de abril de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=448867>.

Agencia Boliviana de Información. “TSE: se mantienen las elecciones para el 3 de mayo”. *ABI*, 12 de marzo de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=446709>.

Agencia Boliviana de Información. “Vocero de Juntos respalda solicitud de estudio científico para fijar fecha de elecciones y pide priorizar la salud”. *ABI*, 13 de junio de 2020. <https://www1.abi.bo/abi/?i=451215>.

Amnistía Internacional. “Healing the pandemic of impunity. 20 Human Rights recommendations for candidates in the 2020 Presidential Elections in Bolivia”. *International Amnesty*, 20 de agosto de 2020.

BBC News Mundo. “Coronavirus: Bolivia confirma sus primeros dos casos de covid-19”. *BBC*, 11 de marzo de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51829030>.

BBC News Mundo. “El coronavirus llega a todos los países de América Latina”. *BBC*, 3 de marzo de 2020. Acceso el 20 de marzo de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51713166>.

Cañipa Vargas, Mario. “Misiones de observación para las elecciones ponen en suspenso viaje a Bolivia”. *Página Siete*, 9 de mayo de 2020. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/5/9/misiones-de-observacion-para-las-elecciones-ponen-en-suspenso-viaje-bolivia-255042.html>.

El Deber. “Cívicos de Santa Cruz se trasladan a Tiquipaya para garantizar desbloqueo de ruta”. *Correo del Sur*, 14 de agosto de 2020. https://correodelsur.com/politica/20200814_civicos-de-santa-cruz-se-trasladan-a-tiquipaya-para-garantizar-desbloqueo-de-ruta.html.

ERBOL. “COB declara cuarto intermedio en conflicto hasta el 18 de octubre”. *ERBOL*, 14 de agosto de 2020. <https://erbol.com.bo/nacional/cob-declara-cuarto-intermedio-en-conflicto-hasta-el-18-de-octubre>.

ERBOL. “Tras reunión con el TSE, cívicos mantienen rechazo a realizar elecciones en pandemia”. *Los Tiempos*, 17 de agosto de 2020. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200817/reunion-tse-civicos-mantienen-rechazo-realizar-elecciones-pandemia>.

Filomeno, Manuel. “Cinco puntos de conflicto piden fin de la cuarentena, elecciones y renunciaciones”. *Página Siete*, 18 de mayo de 2020. <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/5/18/cinco-puntos-de-conflicto-piden-fin-de-la-cuarentena-elecciones-renunciaciones-255829.html>.

Fuente Directa. “El TSE comunica que no ha definido fecha de reanudación del Calendario Electoral”. *Fuente Directa*, 17 de mayo de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-comunica-que-no-ha-definido-fecha-de-renudacion-del-calendario-electoral/>.

Fuente Directa. “El TSE posterga las elecciones generales hasta el 18 de octubre en apego a sus atribuciones constitucionales”. *Fuente Directa*, 23 de julio de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-posterga-las-elecciones-generales-hasta-el-18-de-octubre-en-apego-a-sus-atribuciones-constitucionales/>.

Fuente Directa. “El TSE propone suspender el financiamiento estatal de propaganda política e invertir Bs.35 millones en la protección de la salud pública”. *Fuente Directa*, 27 de junio de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-propone-suspender-el-financiamiento-estatal-de-propaganda-politica-e-invertir-bs-35-millones-en-la-proteccion-de-la-salud-publica/>.

Fuente Directa. “El TSE reanuda las actividades del Calendario Electoral para la realización de las Elecciones Generales del 6 de septiembre de 2020”. *Fuente Directa*, 26 de junio de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-reanuda-las-actividades-del-calendario-electoral-para-la-realizacion-de-las-elecciones-generales-del-6-de-septiembre-de-2020/>.

Fuente Directa. “El TSE remite a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para definir nueva fecha de las Elecciones”. *Fuente Directa*, 26 de marzo de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/el-tse-remite-a-la-asamblea-legislativa-un-proyecto-de-ley-para-definir-nueva-fecha-de-las-elecciones/>.

Fuente Directa. “La Sala Plena del TSE suspende por 14 días el Calendario y cronograma electoral”. *Fuente Directa*, 21 de marzo de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-sala-plena-del-tse-suspende-por-14-dias-el-calendario-y-cronograma-electoral/>.

Fuente Directa. “TSE aprueba el Reglamento para Misiones de acompañamiento y observación del proceso electoral”. *Fuente Directa*, 30 de

septiembre de 2020. <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-aprueba-el-reglamento-para-misiones-de-acompanamiento-y-observacion-del-proceso-electoral/>.

Genovese, Michael. "Theory and the Emergency Powers of the President". *Presidential Studies Quarterly* 9, n.º 3 (1979): 283-289.

Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. "Coronavirus: Bolivia suspende labores educativas, vuelos desde y hacia Europa e intensifica el control en fronteras". *Ministerio de la Presidencia*, 12 de marzo de 2020. <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1235-coronavirus-bolivia-suspende-labores-educativas-vuelos-desde-y-hacia-europa-e-intensifica-el-control-en-fronteras>.

Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. "Gobierno denuncia bloqueo del MAS en la Asamblea Legislativa para acceder a recursos y luchar contra el COVID-19". *Ministerio de la Presidencia*, 17 de junio de 2020. <https://www.presidencia.gob.bo/index.php/prensa/noticias/1295-gobierno-denuncia-bloqueo-del-mas-en-la-asamblea-legislativa-para-acceder-a-recursos-y-luchar-contra-el-covid-19>.

Human Rights Watch. "La justicia como arma. Persecución política en Bolivia". *Human Rights Watch*, 11 de septiembre de 2020. <https://www.hrw.org/es/report/2020/09/11/la-justicia-como-arma/persecucion-politica-en-bolivia>.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). "The Global State of Democracy Indices - Bolivia". <https://www.idea.int/gso-d-indices/#/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B145%5D&covid19=1>.

Los Tiempos. "Comité Científico sugiere mover comicios y da cinco argumentos". *Los Tiempos*, 21 de julio de 2020. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200721/comite-cientifico-sugiere-mover-comicios-da-cinco-argumentos>.

Los Tiempos. "Denuncian que bloqueos impiden paso de tubos de oxígeno; responsabilizan al MAS si se producen muertes". *Los Tiempos*, 3 de agosto de 2020. <https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20200803/denuncian-que-bloqueos-impiden-paso-tubos-oxigeno-responsabilizan-al>.

Los Tiempos. "En cuarentena hubo 2.378 casos de violencia a la mujer". *Los Tiempos*, 4 de junio de 2020. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200604/cuarentena-hubo-2378-casos-violencia-mujer>.

Los Tiempos. "MAS y Camacho atacan a TSE y ven fraude; campañas se intensifican". *Los Tiempos*, 27 de septiembre de 2020. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200927/mas-camacho-atacan-tse-ven-fraude-campanas-se-intensifican>.

Maerz, Seraphine, Anna Lührmann, Jean Lachapelle y Amanda Edgell. "Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during Covid-19". Documento de trabajo 110, Universidad de Gotemburgo, septiembre de 2020.

Mamani Cayo, Yolanda. "CC y MAS rechazan posponer elecciones y Juntos deja el tema en manos del TSE". *Página Siete*, 18 de marzo de 2020. <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/3/18/cc-mas-rechazan-posponer-elecciones-juntos-deja-el-tema-en-manos-del-tse-249964.html>.

Mamani Cayo, Yolanda. "El TSE recibe el respaldo de la ONU y de cinco candidatos". *Página Siete*, 24 de julio de 2020. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/24/el-tse-recibe-el-respaldo-de-la-onu-de-cinco-candidatos-262293.html>.

Miranda, Samantha. "Comisión de Planificación rechazó proyecto de ley de crédito con el FMI por falta de documentación". *Prensa Cámara de Diputados*, 16 de junio de 2020. <http://www.diputados.bo/prensa/noticias/comisi%C3%B3n-de-planificaci%C3%B3n-rechaz%C3%B3-proyecto-de-ley-de-cr%C3%A9dito-con-el-fmi-por-falta-de>.

Miranda, Samantha. "Presidente de Diputados abre la posibilidad de modificar calendario electoral con previa evaluación de la pandemia". *Prensa Cámara de Diputados*, 1 de junio de 2020. <http://www.diputados.bo/prensa/noticias/presidente-de-diputados-abre-la-posibilidad-de-modificar-calendario-electoral-con>.

Organización Mundial de la Salud (OMS). "Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19". *WHO*, 29 de junio de 2020. Acceso el 9 de septiembre de 2020. <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>.

Página Siete Digital. "Cocaleros dan 72 horas al TSE para 'retractarse' de postergar las elecciones". *Página Siete*, 23 de julio de 2020. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/23/cocaleros-dan-72-horas-al-tse-para-retractarse-de-postergar-las-elecciones-262251.html>.

Página Siete Digital. "Presentan recurso de inconstitucionalidad contra ley de elecciones". *Página Siete*, 5 de mayo de 2020. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/5/5/presentan-recurso-de-inconstitucionalidad-contra-ley-de-elecciones-254618.html>.

Página Siete. "Evo justifica bloqueo del Legislativo a créditos para la lucha contra la Covid-19". *Página Siete*, 17 de junio de 2020. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/6/17/evo-justifica-bloqueo-del-legislativo-creditos-para-la-lucha-contra-la-covid-19-258658.html>.

Prensa Senado. "Senado sanciona modificaciones a la Ley 1297 de Postergación de Elecciones que fija fecha para votación sugerida por el TSE".

Prensa Cámara de Senadores, 9 de junio de 2020. <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/senado-sanciona-modificaciones-la-ley-1297-de-postergaci%C3%B3n-de-elecciones-que-fija>.

Protagonistas. “A un mes de los comicios generales, la paridad en listas de candidaturas llega, en ciertos casos, sólo al 39%”. *Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional*, 15 de septiembre de 2020. <http://protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/90>.

Protagonistas. “Brecha generacional: por cada candidato joven hay siete adultos en carrera electoral”. *Coordinadora de la Mujer e IDEA Internacional*, 7 de febrero de 2020. <http://protagonistas.cm.org.bo/index.php/novedades/index/id/55>.

Ramírez, Rafael. “La niñez amenazada por la violencia y el COVID-19. La respuesta está en manos de los individuos y comunidades”. *Unicef*, 16 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/bolivia/historias/la-ni%C3%B1ez-amenazada-por-la-violencia-y-el-covid-19>.

Rooney, Bryan. “Emergency powers in democratic states: Introducing the Democratic Emergency Powers dataset”. *Research and Politics* 6, n.º 4 (2019): 1-7.

Varieties of Democracy (V-Dem). “Pandemic Backsliding: Democracy During COVID-19”. <https://www.v-dem.net/en/analysis/PanDem/>.

Welp, Yanina. “¿Aprovechará América Latina la oportunidad de ‘llegar’ tarde?”. *Agenda Pública*, 16 de marzo de 2020. <http://agendapublica.elpais.com/aprovechara-america-latina-la-oportunidad-de-llegar-tarde/>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Decreto Supremo 4174/2020, de 4 de marzo, Autoriza al Ministerio de Salud, a las entidades territoriales autónomas, y a las entidades de la Seguridad Social de Corto Plazo, de manera excepcional, efectuar la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico, y servicios de consultoría de personal en salud, para la prevención, control y atención de la “emergencia de salud pública de importancia internacional” provocada por el coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Decreto Supremo 4179/2020, de 12 de marzo, Declara Situación de Emergencia Nacional por la presencia del brote de Coronavirus (COVID-19) y otros fenómenos adversos (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Decreto Supremo 4190/2020, de 13 de marzo, Dispone la suspensión de vuelos directos desde y hacia Europa (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Decreto Supremo 4192/2020, de 16 de marzo, Establece medidas de prevención y contención para la emergencia nacional contra el brote de Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Decreto Supremo 4196/2020, de 17 de marzo, Declara emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el brote del Coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Decreto Supremo 4199/2020, de 21 de marzo, Declara Cuarentena Total en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, contra el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 602/2014, de 14 de noviembre, Ley de Gestión de Riesgos (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1178/1990, de 9 de julio, Ley de Administración y Control Gubernamentales (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1266/2019, de 24 de noviembre, Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la realización de Elecciones Generales (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1293/2020, de 1 de abril, Ley para la Prevención, Contención y Tratamiento de la Infección por el Coronavirus (COVID-19) (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1297/2020, de 30 de abril, Ley de Postergación de las Elecciones Generales (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1304/2020, de 21 de junio, Ley modificatoria de la Ley 1297 de postergación de las Elecciones Generales 2020 (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Ley 1315/2020, de 13 de agosto, Ley modificatoria de la Ley 1297 de postergación de las Elecciones Generales 2020, modificada por Ley 1304 (*Gaceta Oficial* del Estado Plurinacional de Bolivia).

Las elecciones y la pandemia en Brasil

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira*

Brasil

Resumen: el presente artículo tiene como objetivo delinear los contornos del proceso electoral en Brasil, especialmente en cuanto a los calendarios de las elecciones, y presentar las alteraciones legislativas y jurisprudenciales ante el covid-19. Se exponen, en líneas generales, los diferentes plazos y sus diversas implicaciones, como la fecha de la filiación y el conteo de los plazos de la ley de inelegibilidad, ante la alteración de la fecha de la elección. Dicha compatibilización entre el derecho electoral, la institucionalidad democrática y las precauciones sanitarias en Brasil, incluso con la postergación de las elecciones hasta noviembre, se desmenuzan a partir de las acciones judiciales y las alteraciones legislativas y reglamentarias sobre el tema –como la creación de la convención virtual para la elección de los candidatos–. Lo que se puede percibir, sin embargo, es un énfasis mayor en la estructura y la logística de la elección por parte de las autoridades brasileñas y ninguna medida relacionada con la propia posibilidad de la acción política durante la pandemia.

Palabras clave: pandemia, elección, Brasil.

Panorama

En el mundo, hasta el 25 de junio de 2020, se postergaron 60 elecciones con motivo de la pandemia. El presente artículo pretende presentar una visión panorámica de las cuestiones surgidas en este periodo, para la comprensión de la intersección de la pandemia de covid-19 con las elecciones municipales de 2020 en Brasil.

* Abogado; doctor en Derecho, Universidad Federal de Santa Catarina. Juez Electoral del TRE/SC 2012-2014; director de la Escuela Judicial Electoral Des. Irineu João da Silva del TRE/SC; observador internacional en elecciones. peregrinoferreira@uol.com.br.

Se trata, en suma, de la compatibilización entre la salud, la institucionalidad democrática y lo que ha hecho el país para lograr esa delicada ecuación.

Las elecciones en Brasil ocurren para mandatos de cuatro años, intercaladas cada dos años, y encuentran una fecha cierta y definida en la propia Constitución de 1988.¹ Las elecciones se alternan entre las municipales y las llamadas generales para llenar los cargos de presidente, vicepresidente, gobernadores, diputados y senadores. En el año 2020 se realizaron las elecciones municipales para llenar los cargos de intendentes y concejales en todo el país.

La pandemia de covid-19 impactó plenamente la normalidad del proceso electoral en 2020, y los datos del Gobierno brasileño comprueban con números dicho impacto. El ministerio de salud difunde semanalmente un boletín epidemiológico, y en la semana 30 (del 19 al 25 de julio) ostentaba el segundo lugar en mayor número de casos, con 2.394.513

1 La elección municipal está fijada por el artículo 29 de la Constitución de 1988 para el primer domingo del mes de octubre, y la posesión del cargo el día 1° de enero del año siguiente: “Art. 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada en dos turnos, con el intersticio mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, cumplidos los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos: I - elección del Intendente, del Viceintendente y de los Concejales, para un mandato de cuatro años, mediante elección directa y simultánea realizada en todo el País; II - elección del Intendente y del Vice-Intendente realizada el primer domingo de octubre del año anterior al término del mandato de aquellos a los que deban suceder, aplicadas las reglas del art. 77, en el caso de Municipios con más de doscientos mil electores ; III - Asunción de cargo del Intendente y del Viceintendente el día 1° de enero del año subsiguiente al de la elección”. En el mismo sentido, para el cargo de gobernador y vice está fijado además el segundo turno para el último domingo de octubre: “Art. 28. La elección del Gobernador y del Vicegobernador de Estado, para mandato de cuatro años, se realizará el primer domingo de octubre, en primer turno, y el último domingo de octubre, en segundo turno, si hubiere, del año anterior al del término del mandato de sus antecesores, y la asunción del cargo ocurrirá el primero de enero del año subsiguiente, observado, en cuanto a lo demás, lo dispuesto en el art. 77”. La Constitución de 1988 dispone sobre la elección del presidente y su vice: “Art. 77. La elección del presidente y del vicepresidente de la República se realizará, simultáneamente, el primer domingo de octubre, en primer turno, y el último domingo de octubre, en segundo turno, si hubiere, del año anterior al del término del mandato presidencial vigente”. Acceso el 29 de junio de 2020, <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-4-artigo-29>.

personas infectadas y 86.449 defunciones² –el récord de segundo mayor número absoluto del mundo –según informó el Ministerio de Salud el 4 de agosto– con el primer caso sospechoso de covid-19 notificado el 22 de enero de 2020, según informó el Ministerio de Salud el 27 de junio–. En 5 meses la evolución de la enfermedad en Brasil ha sido avasalladora.

La recomendación de aislamiento social de la Organización Mundial de la Salud (OMS),³ así como la de la necesidad de evitar las aglomeraciones públicas, trajo al covid-19 hacia el centro del debate en las elecciones de 2020. La elección significa el movimiento y la aglomeración de millones de personas hacia los puestos de votación en las secciones electorales, lo que es una conducta indeseable para el enfrentamiento de la pandemia, porque puede servir como medio de aceleración del contagio.

Brasil declaró emergencia en salud pública de importancia nacional por medio de la Resolución 188 de 3 de febrero de 2020, algunos días después de que la OMS reconociera la importancia internacional del coronavirus.

Obsérvese que el 19 de marzo de 2020, el Tribunal Superior Electoral (TSE) instituyó el gabinete de crisis para proponer acciones de prevención contra el contagio⁴ (Resolución TSE 198/2020). En el mismo sentido, se suspendieron la atención presencial, la recolección biométrica y los plazos procesales, por medio de la resolución TSE 23.615/2020 del 19 de

2 La Organización Mundial de la Salud trae datos un poco diferentes. Son 2.733.677 de casos confirmados y 94.104 muertes, datos del 4 de agosto de 2020, con la primera defunción ocurrida el 18 de marzo. “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard”, Organización Mundial de la Salud, acceso el 4 de agosto de 2020, <https://covid19.who.int/>.

3 La recomendación de la OMS es taxativa, como se lee en el documento “*Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak*”, interim guidance: “In the context of COVID-19, mass gatherings are events that could amplify the transmission of the virus and potentially disrupt the host country's response capacity”. World Health Organization (WHO), “Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak”, WHO, 29 de mayo de 2020, acceso el 27 de junio de 2020, <https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

4 Este gabinete tuvo como objetivo tomar medidas en el ámbito del tribunal para seguir y articular las acciones relativas a las medidas temporales de prevención del contagio. Tribunal Superior Eleitoral, “TSE institui gabinete de crise para propor ações de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19)”, TSE, 9 de marzo de 2020, acceso el 27 de junio, <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/tse-institui-gabinete-de-crise-para-propor-aco-es-de-prevencao-ao-contagio-pelo-novo-coronavirus-covid-19>.

marzo.⁵ No obstante, el 23 de ese mes la presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE), ministra Rosa Weber, declaró que entendía que aún era “prematureo” el tema del adelanto de las elecciones.⁶

De todos modos, de a poco y con cierto retraso, la discusión sobre la eventual alteración de la fecha de la elección en razón de la pandemia pasó a ocupar el centro del debate nacional.

La fecha de la elección, sin embargo, es el detalle último, en comparación con la complejidad de los actos anteriores y los respectivos plazos, regulados por la Ley General de Elecciones (Ley 9.504/97), la Ley de los Partidos Políticos (Ley 9.095/95) y las resoluciones del TSE. Son todos actos y plazos concatenados y sucesivos, previstos en el calendario electoral, a partir del 25 de noviembre de 2019 (fecha de las pruebas públicas de seguridad en el sistema electrónico de votación)⁷ hasta el 31 de diciembre de 2021 (plazo para juzgar representaciones del Ministerio Público en casos de donaciones por encima del límite legal, en las elecciones de 2020).⁸ Los actos posteriores a la elección, de la misma manera, también sufren con el cambio, como los plazos para la rendición de cuentas de la campaña, los recursos contra la expedición del diploma y el ejercicio mismo del mandato, en caso de que las elecciones fueran postergadas para 2021.

Cualquier alteración de la fecha de las elecciones, por tanto, implica una alteración de los plazos de todos los actos y hechos relacionados, lo que agrega complejidad e inmensa dificultad al cumplimiento del rito electoral, desde el plazo para la campaña electoral hasta los plazos de

5 Tribunal Superior Eleitoral, “TSE instituí...”.

6 La manifestación de la ministra Rosa Weber se produjo el 29 de marzo de 2020: “Sin embargo, como ya me referí en una nota difundida el último lunes (23), en este momento es prematuro tratar la postergación de las Elecciones Municipales 2020. Esa evaluación es compartida por el vicepresidente, ministro Luís Roberto Barroso, que estará en la presidencia del TSE durante el próximo pleito”. Tribunal Superior Eleitoral, “Presidente do TSE reafirma que calendário eleitoral das Eleições 2020 está sendo cumprido”, *TSE*, 29 marzo de 2020, acceso el 27 de junio de 2020, <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/presidente-do-tse-reafirma-que-calendario-eleitoral-das-eleicoes-2020-esta-sendo-cumprido>.

7 Resolução 23.444/2015, art. 1, par. 1, de 30 de abril, Brasília/df, Dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica, acceso el 28 de junio de 2020, <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pe-lo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasil-2013-df>.

8 Ley 9504/1997, de 30 de septiembre, art. 24-C, par. 3º, acceso el 28 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

desincompatibilización,⁹ o sea la fecha en que los servidores públicos deben alejarse de sus cargos para poder competir a un cargo electivo, que se cuenta a partir de la fecha de la elección, por ejemplo.

Además de los obstáculos para el cumplimiento del *iter* de las elecciones, se agregan las necesidades no menos acuciantes de los mandatarios y de los precandidatos con miras a sus carreras. Menos campaña electoral y plazos más exiguos, en principio, benefician a los mandatarios actuales. Por eso es innegable algún esfuerzo para la postergación de la fecha de las elecciones, así como un cruce de variados intereses surgidos con la crisis, tales como la defensa de la unificación de las elecciones generales con las municipales.

Finalmente, en caso de que las elecciones ocurran tras el final del mandato de los actuales elegidos, se agrega a la crisis sanitaria la propia legitimidad de aquellos que ocuparán esos cargos. La salida más difundida para ese dilema viene con la apuesta por la prórroga de los mandatos hasta la realización de las elecciones, no sin tenerse en cuenta la propuesta de que los jueces de las comarcas asuman los cargos de intendentes.

Las elecciones brasileñas como un procedimiento complejo

Tarcisio de Sousa Barros apunta sobre el procedimiento electoral dividido en partes, que comienza con una etapa preelectoral o preparatoria hasta

⁹ La llamada desincompatibilización está prevista en los párrafos 6° y 7° del artículo 14 de la Constitución de 1988 y en la legislación ordinaria (Ley Complementaria 64/90), y se refiere a un impedimento para el registro de una candidatura derivado del “beneficio no deseado para su ocupante o para un tercero vinculado a él por parentesco”, lo que lleva al establecimiento de “incompatibilidad entre su ejercicio y la obtención del derecho de ser votado”. La ley lista una serie de cargos públicos y funciones que incluyen la incompatibilidad con el derecho de ser votado como ministro de Estado, magistrados, comandantes del ejército, lo que demanda el alejamiento del interesado en candidatizarse durante un plazo determinado antes de las elecciones (art. 1°, inc. II, III y IV, Ley Complementaria 64/90) (Adriano Soares da Costa, *Instituições de Direito Eleitoral* [MG: Del Rey, 2002], 175-182). En otra dimensión están las “inelegibilidades reflejas” oriundas de “vínculos personales con el titular del mandato”, lo que atrae la imposibilidad de la obtención del registro de candidatura en la circunscripción del respectivo mandato para el mismo cargo, siendo posible para un cargo diferente, siempre y cuando se dé un alejamiento en tiempo y modo (José Jairo Gomes, *Direito Eleitoral* [SP: Atlas, 2016], 218).

la fase poselectoral, en la cual se desarrollan los hechos pertinentes a la elección de los mandatarios.¹⁰

El TSE ejerce la función judicante y administrativa, que tiene como objeto las elecciones, aunque igualmente ostenta y ejerce, en cada elección con más énfasis, una función reglamentaria de la legislación nacional –un tema apaciguado en la jurisprudencia y tormentoso en la doctrina constitucional brasileña–. Entonces, en toda elección el poder judicial electoral emite innumerables resoluciones sobre los más variados temas, reuniendo en esos actos reglamentarios la legislación nacional aplicable y también temas de naturaleza administrativa, como el establecimiento de las fechas para los procedimientos internos de la justicia electoral.

Una de las resoluciones más esperadas es la que atañe al calendario electoral con las fechas del complejo procedimiento para las elecciones, cuya inauguración inició con las pruebas públicas de seguridad en el sistema electrónico de votación el 25 de noviembre de 2019.

Esos plazos son importantísimos para los candidatos porque, dependiendo de sus condiciones específicas, pueden llevar a la inelegibilidad,¹¹ a la inexistencia de afiliación partidaria dentro del plazo legal, a la ausencia de domicilio electoral en determinada comuna (Ley 9.504/97, art. 9º,

10 El autor divide el proceso electoral en las siguientes fases: preelectoral o preparatoria; de las convenciones partidarias; de registro de candidaturas; de campaña y propaganda electoral; de rendición de cuentas; de otorgamiento del diploma y asunción de los elegidos; poselectoral (Tarcisio Augusto Sousa de Barros, *Direito Eleitoral: eleições municipais de 2020* [Curitiba: Íthala, 2020], 72).

11 La elegibilidad en el derecho brasileño es “el derecho de ser votado (elegibilidad, *ius honorum*); es un efecto del registro de candidatura”, mientras que la inelegibilidad se constata en la pérdida o ausencia de elegibilidad. Cabe, entonces, en primer lugar, definir la elegibilidad como “el derecho subjetivo nacido del hecho jurídico del registro de candidato”. En la lección de Adriano Costa, el “estado de inelegibilidad es la regla; la elegibilidad, la excepción”, porque se debe cumplir con los presupuestos exigidos por la ley, como el artículo 3º del Código Electoral, por ejemplo, para la constitución de ese derecho (Costa, *Instituições...*, 51). Antônio Carlos Mendes ve la inelegibilidad como “frente y dorso de la misma realidad normativa”, y afirma que “la elegibilidad presupone el cumplimiento de las condiciones de otorgamiento del derecho público subjetivo de ser votado. La inelegibilidad configura la existencia de una prohibición que imposibilita la candidatura” (Antônio Carlos Mendes, *Introdução à Teoria das Inelegibilidades* [São Paulo: Malheiros, 1994], 112).

caput,¹² y Ley 9.096, art. 20, *caput*),¹³ o a la necesidad de renunciar a los respectivos mandatos para competir por otros cargos (Constitución Federal, art. 14, par. 6º),¹⁴ sin hablar de la edad mínima para determinados cargos. La fecha de la elección, por tanto, tiene una relación directa con las condiciones de elegibilidad, con las “verdaderas condiciones del derecho a registrar la candidatura”, como bien lo define Adriano Soares da Costa,¹⁵ con lo que se impone la relevancia del tema.

Hay plazos fijos que se determinan sin tomar en consideración la fecha de la elección –y que no se ven afectados, por tanto, por ningún cambio– como, por ejemplo, la fecha del 15 de mayo, en la que se permite la recaudación financiera por parte de un precandidato (Ley 9.504/97, art. 22-A, par. 3º).¹⁶

Sin embargo, muchos otros plazos se cuentan a partir de la fecha de la elección y con la postergación de esta podrían, *prima facie*, sufrir una influencia que tuviera una significativa repercusión en el pleito electoral y en la vida de los municipios. Entre ellos se encuentran: i) la fecha de justa causa para cambio de partidos por parte de los ocupantes de cargos de concejal para competir a la elección mayoritaria o proporcional, según los términos del artículo 22-A, inciso III de la Ley 9.096/1995, por el cambio

12 “Art. 9º Para competir en las elecciones, el candidato deberá poseer domicilio electoral en la respectiva circunscripción durante el plazo de seis meses y tener la afiliación otorgada por el partido en el mismo plazo” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

13 “Art. 20. Le es facultado al partido político establecer, en su estatuto, plazos de afiliación partidaria superiores a los previstos en esta Ley, con miras a la candidatura a cargos electivos” (Ley 9096/1995 de 19 de setembro, acceso el 27 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm).

14 “Art. 14. La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, según los términos de la ley, mediante: par. 6º Para competir a otros cargos, el Presidente de la República, los Gobernadores de Estado y del Distrito Federal, y los Intendentes deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta seis meses antes de la elección” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, acceso el 28 de junio de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

15 Costa, *Instituições...*, 99.

16 “Art. 22-A: ... § 3º Desde el día 15 de mayo del año electoral se faculta a los precandidatos la recaudación previa de recursos en la modalidad prevista en el inciso IV del § 4o del art. 23 de esta Ley, pero la liberación de recursos por parte de las entidades recaudadoras queda condicionada al registro de la candidatura, y la realización de gastos de campaña deberá observar el calendario electoral” (Ley 9504/1997, de 30 de septiembre).

de partidos efectuado durante el periodo de treinta días que “antecede al plazo de afiliación exigido por ley para competir en la elección”; ii) la afiliación dentro de los seis meses anteriores a la elección; iii) 180 días antes de la elección (7 de abril) es el último día para que el órgano de dirección nacional del partido político publique las normas para la elección y sustitución de candidatos y para la formación de coaliciones; iv) dentro de los 180 días previos se prohíbe a los agentes públicos realizar una revisión general de la remuneración de los servidores públicos; v) 151 días antes de las elecciones (6 de mayo) es el día para que el elector solicite operaciones de alistamiento, transferencia de revisión de su documento electoral (Ley 9504/97, art. 91, *caput*);¹⁷ vi) 151 días antes es también el último día para que los presos provisorios y los adolescentes internados sean alistados o soliciten la regularización de su situación para poder votar; vii) solo podrán participar en el pleito electoral los partidos que tengan, “hasta seis meses antes del pleito”, registrado su estatuto ante el TSE (art. 4º, Ley 9504/97).¹⁸

Además del cambio significativo del calendario electoral, la postergación de las elecciones podría afectar la elegibilidad en lo que toca al plazo de las inelegibilidades que surgen de la aplicación de una sanción prevista en la Ley de la Ficha Limpia (Ley Complementaria 64/90) –de pésima redacción–, la cual es de ocho años tras el cumplimiento de la pena (literal e)²¹ y, en este caso concreto, rige para las elecciones ocurridas dentro de los ocho años siguientes (literal d)¹⁹ y durante el plazo de ocho

17 “Art. 91. No se recibirá ninguna solicitud de inscripción electoral o de transferencia dentro de los ciento cincuenta días anteriores a la fecha de la elección” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

18 “Art. 4º. Podrá participar en las elecciones el partido que, hasta seis meses antes del pleito, haya registrado su estatuto ante el Tribunal Superior Electoral, de conformidad con lo dispuesto por la ley, y haya, hasta la fecha de la convención, un órgano de dirección constituido en la circunscripción, de acuerdo con su respectivo estatuto” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

19 “... d) los que tengan contra su persona una representación juzgada procedente por parte de la Justicia Electoral, en fallo transitado como cosa juzgada o dictado por un órgano colegiado, en un proceso de investigación de abuso del poder económico o político, para la elección en la cual compitan o hayan sido diplomados, así como para las que se realicen en los 8 (ocho) años siguientes” (Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

años contados desde la elección (literal j).²⁰ Entonces, aquellos que el año 2012 hubieran sido condenados inelegibles para las elecciones de octubre de 2020, por ejemplo, en caso de que la elección fuera aplazada para el 2021, en principio ya no serían inelegibles.

Como se ve, la alteración de la fecha de las elecciones, en principio, podría permitir alteraciones en el universo de los candidatos e incluso tener reflejos importantes en los partidos mismos, reabriendo plazos que ya se habían agotado y alterando, en fin, el escenario electoral.

Las decisiones judiciales y las propuestas legislativas en la pandemia

El financiamiento de las campañas, los medios y modos de la campaña, la forma de participación de la mujer en la política y la participación de minorías no han sido objeto de ninguna medida relacionada con la pandemia. Por tanto, a continuación, se abordará aquello que sí ha sido objeto de alteración legislativa y jurisprudencial con miras a la adecuación a la pandemia.

Alteración de los plazos

Ante la posibilidad de que la eventual prórroga de la fecha de la elección altere los plazos para una serie de derechos y obligaciones relacionados con las elecciones, repercutiendo severamente en la elegibilidad, las coaliciones y la vida de los partidos, el Partido Progresista presentó a juicio una acción directa de inconstitucionalidad en virtud de la Ley General de Elecciones (Ley 9504/97), la Ley Complementaria 64/90 y la Resolución TSE 23.609/ 2019.²¹

20 “Art. 1º: Son inelegibles: I - para cualquier cargo: [...] j) los que sean condenados, en un fallo transitado como cosa juzgada o dictado por un órgano colegiado de la Justicia Electoral, por corrupción electoral, por captación ilícita de sufragio, por donación, captación o gastos ilícitos de recursos de campaña o por conducta prohibida a los agentes públicos en campañas electorales que impliquen anulación del registro o del diploma, por el plazo de 8 (ocho) años contados desde la elección” (Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

21 Se solicitó la suspensión de los siguientes artículos: artículo 9º, *caput*, de la Ley 9504/97 (“Para competir en las elecciones, el candidato deberá poseer domicilio electoral en la respectiva circunscripción durante el plazo de seis meses y tener la afiliación concedida por el partido dentro del mismo plazo”), y del artículo 1º, incisos, IV, V y VII de la Ley Complementaria 64/90 (“IV - para Intendente y Viceintendente: a) en lo que se les aplique, por identidad

La acción tenía como objetivo alejar los plazos de desincompatibilización de seis meses de alejamiento de la función para poder competir en la contienda electoral y para el otorgamiento de la afiliación partidaria (incluso el domicilio electoral en la respectiva circunscripción), previsto en las normas impugnadas, en razón de las muchas dificultades para cumplir los trámites necesarios a dichos efectos ante la burocracia estatal. El plazo de seis meses en el contexto de la pandemia violaría el principio

de situaciones, los inelegibles para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador y Vicegobernador de Estado y del Distrito Federal, observado el plazo de 4 (cuatro) meses para la desincompatibilización; b) los miembros del Ministerio Público y de la Defensoría Pública en ejercicio en la Comarca, dentro de los 4 (cuatro) meses anteriores al acto eleccionario, sin perjuicio de sus sueldos integrales; c) las autoridades policiales, civiles o militares, con ejercicio en el Municipio, dentro de los 4 (cuatro) meses anteriores al pleito; V - para el Senado Federal: a) los inelegibles para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República especificados en el literal a) del inciso II de este artículo, y, en lo que se refiere a los demás literales, cuando se trate de una oficina pública, asociación o empresa que opere en el territorio del Estado, observados los mismos plazos; b) en cada Estado y en el Distrito Federal, los inelegibles para los cargos de Gobernador y Vicegobernador, en las mismas condiciones establecidas, observados los mismos plazos [...] VII - para la Cámara Municipal: a) en lo que se les aplique, por identidad de situaciones, los inelegibles para el Senado Federal y para la Cámara de Diputados, observado el plazo de 6 (seis) meses para la desincompatibilización; b) en cada Municipio, los inelegibles para los cargos de Intendente y Viceintendente, observado el plazo de 6 (seis) meses para la desincompatibilización. § 1º: Para competir a otros cargos, el Presidente de la República, los Gobernadores de Estado y del Distrito Federal, y los Intendentes deben renunciar a sus respectivos mandatos hasta 6 (seis) meses antes del acto electoral. § 2º: El Vicepresidente, el Vicegobernador y el Viceintendente podrán postularse a otros cargos, preservando sus mandatos respectivos, siempre y cuando dentro de los últimos 6 (seis) meses anteriores al pleito electoral no hayan sucedido o sustituido al titular. § 3º: Son inelegibles, en el territorio de jurisdicción del titular, el cónyuge y los parientes, consanguíneos o afines, hasta el segundo grado o por adopción, del Presidente de la República, de un Gobernador de Estado o Territorio, del Distrito Federal, de Intendente o de quien haya sido substituido dentro de los 6 (seis) meses anteriores a acto eleccionario, salvo si ya fuere titular de un mandato electivo y candidato a la reelección. § 4º: La inelegibilidad prevista en el literal e) del inciso I de este artículo no se aplica a los delitos culposos y a aquellos definidos por ley como de menor potencial ofensivo, ni a los delitos de acción penal privada. § 5º: La renuncia para cumplir con la desincompatibilización con miras a una candidatura a un cargo electivo o para asumir un mandato no generará la inelegibilidad prevista en el literal k), salvo que la Justicia Electoral reconozca un fraude a lo dispuesto en esta Ley Complementaria"; y por arrastre, la suspensión del artículo 10, *caput*, y su par. 4º, de la Resolución 23.609/2019 (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre; Ley Complementaria, 64/990 de 18 de mayo).

democrático y la soberanía popular (arts. 1º, 14º y 17º de la Constitución de República).²²

El exordio mencionó a los secretarios de salud de los municipios que tenían el propósito de competir, pero que están en el frente de la batalla sanitaria y no pudieron desligarse sin daños a la “formulación de implementación de políticas públicas de contención del avance del covid-19”, cuyo plazo final fue el día 4 de abril de 2020.

En la misma senda, el inicio de la acción apuntó a la dificultad de acercar nuevos afiliados, especialmente mujeres, a causa de la imposibilidad de las reuniones presenciales (en 2020 el porcentaje obligatorio de género en la lista de candidatos de un partido debía obedecer a la proporción de 30/70% cada uno). En las elecciones anteriores este porcentaje se repartía entre los partidos de la coalición. Sin embargo, este año se prohibió la coalición y cada partido debía ser capaz de presentar el reparto promocional de género dentro de aquellos umbrales. En tiempos normales, la exigencia de que cada partido presente una lista de candidaturas con el porcentaje de un 30% de un género y 70% del otro ya era un desafío para la ampliación de la participación de las mujeres en el proceso político. En tiempos de pandemia, limitada la acción política, hay una gran posibilidad de que los partidos no logren cumplir la norma legal.

El siguiente fragmento del parecer del Ministerio Público sobre la necesidad de preservar las reglas de juego sin sobresaltos, incluso aquellas definidas por la jurisprudencia, fue significativo:

De hecho, incluso las oscilaciones jurisprudenciales están sujetas a la observación del principio de la anualidad de la ley electoral, justamente para evitar que las reglas del “juego del poder” se alteren una vez iniciado el “partido”, hiriendo la isonomía y la seguridad jurídica. Evidentemente que dicho principio de la no-sorpresa e isonomía entre los competidores en el pleito electoral se aplica con mayor razón en el caso de una alteración refleja, vía decisión judicial.

Y sobre los puntos específicos de la afiliación y de la desincompatibilización –plazos contados desde la elección y que se podrían alterar

²² ADI 6359/2020 de 2 de abril, Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (MC / DF - Distrito Federal), acceso el 28 de junio de 2020, <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1090498/false>.

en razón del cambio de fecha, valiéndose de la teleología de la idea de la desincompatibilización–, dijo el Ministerio Público:

El plazo de seis meses de desincompatibilización que el solicitante pretende alterar –aunque sea relevada su importancia para impedir el uso indebido de la “máquina pública” a favor de determinadas candidaturas– está previsto constitucionalmente (art. 14, par. 6º), o sea: no solo en la legislación impugnada en la inicial, lo que ya configura un fuerte argumento contrario a la pretensión demandada. En lo que se refiere al plazo mínimo de establecimiento de domicilio electoral y otorgamiento de la afiliación partidaria, verdaderas condiciones de elegibilidad, se aplica semejante razonamiento, pues la reforma electoral vehiculada por la Ley 13.488/2017 ya había reducido dicho lapso temporal a la mitad (era de un año) justamente para facilitar la participación de más candidatos en el pleito. Se estableció, no obstante, un plazo mínimo (de seis meses), que no implica una alteración en este momento, aunque se reconozca la pandemia del covid-19.

El recurso de amparo se negó basándose en el argumento de la ausencia de violación de las normas constitucionales traídas a colación y prestigiando el principio de la anualidad electoral (art. 16 de la Constitución de 1988).²³ La relatora, ministra Rosa Weber, también señaló que la flexibilización del plazo de desincompatibilización podría llevar a la

23 Ver el contenido del artículo 16: “La ley que altere el proceso electoral entrará en vigencia en la fecha de su publicación, no aplicándose a la elección que ocurra hasta un año de la fecha de su vigencia”. No obstante la redacción de la norma, el STF ha hecho una interpretación conforme a hipótesis que tratan de la mera “reglamentación del proceso electoral”: “Mientras que el art. 150, III, b, de la CF implica una garantía individual del contribuyente” (ADI 939/1991 de 18 de marzo) (Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ*, <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>), el artículo 16 representa una garantía individual del ciudadano-elector, que tiene en forma originaria el poder ejercido por los representantes electos, y “a quien le corresponde el derecho de recibir, del Estado, el grado necesario de seguridad y de certeza jurídicas contra alteraciones abruptas de las reglas inherentes a la disputa electoral” (ADI 3345/2005, de 25 de agosto) (Rel. Min. Celso de Mello, <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>). Además de que el referido principio contenga, en sí mismo, elementos que lo caracterizan como una garantía fundamental oponible incluso a la actividad del legislador constituyente derivado, según los términos de los arts. 5º, par. 2º, y 60, par. 4º, IV, la burla a lo que contiene el art. 16 aún afronta los derechos individuales de la seguridad jurídica (CF, art. 5º, *caput*) y del debido proceso legal (CF, art. 5º, LIV)” (ADI 3685/2006, de 22 de marzo) (Rel. Min. Ellen Gracie,

... debilitación de las protecciones contra el abuso del ejercicio de una función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta, incrementando de modo desproporcional el riesgo para la normalidad y la legitimidad de las elecciones (art. 14, par. 9º, de la CF) y, consecuentemente, produciendo un estado de cosas con un potencial aún mayor de vulneración al principio democrático y a la soberanía popular.

En cuanto a la materia de fondo, la decisión tomada por la ministra Rosa Weber hizo un análisis sobre la intersección de la pandemia y la elección a la luz de la seguridad jurídica y del régimen democrático, que merece transcripción:

Los cambios radicales en la interpretación de la Constitución deben ser acompañados por la debida y cuidadosa reflexión sobre sus consecuencia, teniendo en cuenta el postulado de la seguridad jurídica. No solo la Corte Constitucional, sino también el Tribunal que ejerce el rol de órgano cumbre de la Justicia Electoral, deben adoptar dichas cautelas en ocasión de los llamados vuelcos jurisprudenciales en la interpretación de los preceptos constitucionales que se refieren a los derechos políticos y al proceso electoral. No se puede dejar de considerar el peculiar carácter normativo de los actos judiciales emanados del Tribunal Superior Electoral, que rigen todo el proceso electoral. Los cambios en la jurisprudencia electoral, por lo tanto, tienen efectos normativos directos sobre los pleitos electorales, con serias repercusiones sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos (electores y candidatos) y los partidos políticos. En el ámbito electoral, la seguridad jurídica asume su cara de principio de la confianza para proteger la estabilización de las expectativas de todos aquellos que de alguna forma participan en las batallas electorales. Ante las medidas excepcionales de enfrentamiento a la pandemia de covid-19, la idea de ampliar plazos electorales, con la antelación buscada, puede ser tentadora. La historia constitucional, sin embargo, recomienda que especialmente en situaciones de crisis se busque al máximo la preservación de los procedimientos establecidos. Como pontificó Abraham Lincoln, a propósito de las elecciones de 1864, que prefirió disputar antes que suspender aunque estuvieran

J., acceso el 5 de julio de 2020, <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-2-capitulo-4-artigo-16>).

en plena Guerra Civil: “la elección es una necesidad. No podemos tener un gobierno libre sin elecciones”.

El fallo produjo efectos más allá del caso concreto. El Supremo Tribunal Federal alejó la idea de renacimiento de aquellos plazos vencidos, y señaló la imposibilidad de la alteración del calendario electoral a los efectos de contemplar el escenario pandémico y sus innumerables dificultades. Se mantuvo, por tanto, por lo menos como una fuerte señal, no solo el plazo de afiliación y de desincompatibilización de la función pública, sino todo el procedimiento electoral, desde noviembre de 2019, sin ninguna alteración.

Convenciones partidarias virtuales:

implementación de nueva tecnología en mejora del proceso electoral

Otro fallo relevante en el periodo pandémico fue el tratamiento otorgado por el TSE a las convenciones partidarias, en las que se implementó una tecnología que, de hecho, podrá mejorar el proceso electoral, superando las dificultades técnicas. Los candidatos, por expresa disposición legal, según los términos de la Ley 9.504/97, deben ser elegidos en una convención del partido entre el “20 de julio y el 5 de agosto del año en que se realicen las elecciones” (art. 8º), a excepción de los que tengan mandatos, por disfrutar de un derecho de candidatura innata.

La aglomeración indeseada como vector de contagio llevó al diputado Hiram Manuel, del Partido Progresista, a formular una consulta al TSE sobre las convenciones partidarias. En el mismo juzgado, bajo la relatoría del ministro Luis Salomão, el 4 de junio de 2020, se apreció la consulta del Partido Republicano sobre la postergación de las convenciones²⁴ y se determinó la creación de un grupo de trabajo para la apreciación del tema, que permitió la convención virtual por ausencia de una forma específica en el reglamento legal de la materia.

Se observa aquí el mantenimiento de las fechas fijadas por el calendario electoral, pues no se admitió una alteración de la fecha para la realización de las convenciones partidarias, ya fuera en función de las elecciones o por la expansión del covid-19.

²⁴ Consultas 0600460-31, 0600413-57 y 0600479-37.

El grupo de trabajo elaboró la propuesta de resolución que “dispone sobre las reglas destinadas a tornar viable el control de autenticidad del acta de la convención partidaria por parte de la Justicia Electoral en las elecciones del 2020”, debidamente aprobada con el número 23.623, del 30 de junio de 2020.

La Resolución TSE 23.623, del 30 de junio de 2020, reconoce la posibilidad de la realización de la convención partidaria en “formato virtual” y asegura amplia autonomía a los partidos para el uso irrestricto de herramientas tecnológicas para ello.

No obstante, los riesgos de la virtualización del proceso electoral, y en especial el de la ausencia de democracia interna en los partidos y el del atropello de las normas internas de elección, no fueron abordados por el reglamento y seguirán las normas rutinarias de las elecciones. En un escenario de pequeños municipios, muchos de ellos sin acceso ideal a la red de internet, la organización de esas convenciones virtuales puede significar un riesgo a la integridad del proceso electoral, ya desde su nacimiento.

El ciudadano olvidado y la orientación de la Organización de los Estados Americanos

El debate nacional sobre las elecciones y la pandemia denota una realidad preocupante que refleja el modo como se trata el derecho electoral en Brasil, en general.

Las decisiones del Estado brasileño se apoyaron más en las cuestiones logísticas y estructurales que en la efectiva calidad del proceso electoral en sí. Se observa la ausencia de una mirada que tenga como núcleo la participación del elector y las formas de mitigar el impacto de la pandemia sobre la calidad de la campaña y del ejercicio de la ciudadanía. Se ve el irrespeto a la determinación de la Constitución Federal de 1988 que “refleja el cambio paradigmático de la visión *ex parte principe* a la visión *ex parte populi* [...] un derecho inspirado por la óptica de la ciudadanía, radicado en los derechos de los ciudadanos”, donde no es “desde la perspectiva del Estado que se afirman los derechos”, sino que es por los derechos que se afirma el Estado, según la lección de Flavia Piovesan.²⁵

25 Flavia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (São Paulo: Saraiva, 2013), 97.

En la pandemia, los límites a la circulación y a la reunión de personas tienen un impacto en la cotidianidad de la política. No puede haber más reuniones, las rendiciones de cuentas de los mandatarios dejan de ser efectuadas... En fin: el proceso de articulación de la sociedad civil sufre una conmoción considerable. En muchos municipios brasileños se observa la prohibición de circular, la suspensión de clases, la prohibición de determinadas actividades comerciales, todo lo cual restringe la convivencia humana.

Nótese en particular un bajo grado de institucionalización de los partidos políticos que, aunque tengan el monopolio de las candidaturas en Brasil, dejan mucho que desear en lo que se refiere a su rol en una democracia de partidos.²⁶

La ciudadanía y el ejercicio de los derechos políticos fundamentales no fueron objeto de ninguna actuación estatal que permitiera compensar los daños de la ausencia de reuniones, comicios, debates públicos. En fin, de la vida cívica de las personas.

Esto, sin embargo, no es extraño. La evolución de la legislación y la jurisprudencia electoral es la historia de la restricción de los derechos políticos con el afán de encontrar un candidato idealizado, puro y angelical, casi salido de un cuento de hadas en términos de virtud, lo que se intensificó desde que se juzgó la Ley de la Ficha Limpia.²⁷

²⁶ En Brasil, los partidos jamás lograron levantar a las masas populares y realizar la función de intermediación entre la sociedad y el Estado. Los partidos fueron suprimidos en Brasil en cinco oportunidades, desde el Imperio, y se puede decir que tuvieron una existencia más robusta en los cortos periodos de 1946 a 1964 (dictadura militar) y 1979 (apertura del régimen) hasta hoy. El tema se debatió con más profundidad en el libro de Marcelo Ferreira, *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã* (Florianópolis: Habitus, 2020).

²⁷ El Supremo Tribunal Federal, al alejar la inconstitucionalidad de la Ley Complementaria 135/2011 en el control concentrado, diploma legal innovador de la Ley de las Elegibilidades que creó innumerables inelegibilidades y aumentó los plazos a 8 años, hizo preponderar los principios de la probidad administrativa, normalidad e igualdad de las elecciones (art. 14, CF/88) y del precepto de la rendición y salud de las cuentas (art. 17, III, CF/88) sobre las tesis de i) irretroactividad de las leyes (art. 5º, inc. XXXV); ii) protección de la confianza al administrado, cosa juzgada, acto jurídico perfecto y derecho adquirido (art. 5º, inc. XXXVI); iii) presunción de inocencia y el debido proceso legal (art. 5º, inc. LVII, inc. LIV, cláusula de no culpabilidad, presunción de inocencia, incluso con el alejamiento del *leading case* y su relativización a fines electorales, la ADPF 144, rel. Min. Celso de Mello); iv) el rechazo de cuentas como causa de inelegibilidad, solamente por parte de los Tribunales de Cuentas,

A lo largo del tiempo se ha visto la disminución de los lapsos de las campañas, la prohibición de los medios de las mismas, la restricción de sus formas de financiamiento y un aumento exponencial de las inelegibilidades.

Inelegibilidades estas que ya son en un número superior a las de cualquier democracia occidental y violan los parámetros mínimos de la protección de los derechos políticos fundamentales instituidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (art. 23) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),²⁸ además de alejarse de los criterios de la Comisión de Venecia.²⁹ Aun así, se crean más formas de restricción de derechos políticos, como el abuso del poder religioso, la anulación del mandato por ofensa a la proporción de género y el abuso de poder digital, por ejercicio de una jurisprudencia novelera y regresiva de los derechos humanos.

Se desarrolla un derecho electoral del enemigo,³⁰ con la demonización de la política, que idealiza al elector, pero al mismo tiempo lo infantiliza y hace que la democracia esté tutelada bajo el signo de la peligrosidad del hombre político.³¹ Y esa mirada sobre el derecho electoral se acentúa en la pandemia.

alejado el juicio por parte del Poder Legislativo, aunque lo dispuesto en el artículo 71, inciso I de la Constitución Federal, contraría la tesis adoptada en el RE 132747/1995 de 17 de julio (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ); v) el principio de la seguridad jurídica, como se verifica en los fallos vencidos de los ministros Dias Toffoli y Luiz Fux; vi) principio constitucional de la prohibición del retroceso; vii) principio de la proporcionalidad; viii) núcleo esencial de los derechos políticos. Esta ley fue impugnada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el autor y por Ruy Samuel Espíndola, en nombre de una de las víctimas, Odilson Vicente de Lima (P-1901-15).

28 Marcelo Ferreira, *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Direitos políticos e inelegibilidades* (Rio de Janeiro: Editora Lumenjuris, 2020).

29 Se trata del cuerpo consultivo del Consejo de Europa sobre temas constitucionales (European Commission for Democracy through Law, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* [Adoptado por la Comisión de Venecia en sus sesiones 51a y 52a, Venecia, 5-6 de julio y 18-19 de octubre de 2002], <https://rm.coe.int/090000168092af01>).

30 Thales Cerqueira, “Ficha limpa” e questões constitucionais: “direito eleitoral do inimigo” (retroagir?) (Brasília: Estudos Eleitorais, 2010), 65-75; Rodolfo Viana Pereira, “Direito eleitoral contra o inimigo”, en *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política* (Belo Horizonte: Debate, 2013); Marcelo Ferreira, “Direito Eleitoral do inimigo”, *JUS*, junio de 2105, acceso el 1 de agosto de 2020, <https://jus.com.br/artigos/40484/direito-eleitoral-do-inimigo>.

31 Michel Foucault, *A Verdade e as Formas Jurídicas* (Rio de Janeiro: Nau, 1996), 85.

En la pandemia, el foco sigue siendo el abuso, las conductas prohibidas como la persecución a la atención, por parte de las autoridades municipales, a la población en estado de vulnerabilidad; el reparto de canastas básicas³² y el abuso en los medios digitales (como límites estrictos de la llamada precampaña, según su definición legal), en contradicción con el camino apuntado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19*.³³

La OEA ha organizado una guía práctica para la organización de elecciones en tiempos de pandemia, en la cual constan las siguientes prioridades: 1) “la legitimidad de origen de los gobernantes”; 2) “las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los periodos de gobierno”, todo con el objetivo del “fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región”.

Por tanto, se debe garantizar el derecho político de los ciudadanos al proceso electoral, y este debe ser el foco en la pandemia –y el del derecho electoral, con las alteraciones a la legislación, como, por ejemplo, los plazos de afiliación y alteración del domicilio–. En Brasil, lamentablemente, los plazos de afiliación y de alteración de domicilio indicados en la Guía de la OEA se mantuvieron:

Las medidas que se adopten por la evolución de la pandemia pueden impactar las actividades del proceso electoral. Los órganos electorales deben considerar los ajustes al calendario electoral ante

32 Ver, a propósito, la recomendación de la Procuraduría Regional Electoral del Estado de San Pablo, por medio de la Instrucción PRE/SP, n.º 1, del 2 de abril de 2020: “1. Recomienden a los Sres. Intendentes Municipales y Secretarios Municipales que: a) no repartan, ni permitan el reparto, a personas físicas o jurídicas, de bienes, valores y beneficios durante el año 2020, como donación de géneros alimenticios, materiales de construcción, pasajes carreteros, condonación de cuentas de abastecimiento de agua y energía eléctrica, donación o concesión de derecho real de uso de inmuebles para instalación de empresas y la exención total o parcial de tributos, entre otros, salvo si se encontraran en alguna de las hipótesis de excepción previstas en el art. 73, par.10, de la Ley n.º 9.504/1997 (calamidad, emergencia y continuidad de programa social)” (Instrução PRE-SP 1/2020, de 2 de abril, Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo, acceso el 1º de julio de 2020, <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2020-2/instrucao-pre-sp-1-2020>).

33 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19* (Washington, OEA: 2020), acceso el 28 de julio de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>.

situaciones que impidan o limiten el acceso de ciudadanos a los servicios electorales, particularmente cuando ello pueda repercutir en el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. *La inscripción o cambio de domicilio en el registro electoral y la inscripción de candidaturas* son algunos ejemplos.

Todos los plazos y las alteraciones que impacten sobre el ejercicio del derecho a votar y ser votado merecían ser revisados, al contrario de la idea de preclusión consagrada en el país.

Por otro lado, en la aludida Guía de la OEA hay un incentivo al uso de la tecnología y de las redes sociales: *“La capacidad replicadora de las plataformas de redes sociales debe ser aprovechada por el órgano electoral para que las medidas sanitarias y de seguridad para el proceso sean compartidas por los ciudadanos a través de contenidos en espacios como Youtube, Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram, entre otros”*.

Aquí se tiene lo contrario, con el mantenimiento de los mismos parámetros normativos de una elección en tiempos de normalidad, como los estrictos límites de la precampaña,³⁴ por ejemplo, que siguen prohibidos: i) el pedido expreso de voto; ii) el uso de marcas, *slogans*, combinaciones

34 En el periodo de la precampaña está permitido, según la Ley 9504/97: “Art. 36-A. No configuran propaganda electoral anticipada, siempre y cuando no involucren un pedido explícito de voto, la mención a la pretendida candidatura, la exaltación de las cualidades personales de los precandidatos y los siguientes actos, que podrán tener cobertura de los medios de comunicación social, incluso vía internet: I - la participación de afiliados a partidos políticos o de precandidatos en entrevistas, programas, encuentros o debates en la radio, en la televisión y en la internet, incluso con la exposición de plataformas y proyectos políticos, observado por parte de las emisoras de radio y de televisión el deber de otorgar tratamiento igualitario; II - la realización de encuentros, seminarios o congresos, en ambiente cerrado y a expensas de los partidos políticos, para tratar la organización de los procesos electorales, la discusión de políticas públicas, planes de gobierno o alianzas partidarias con miras a las elecciones, pudiendo dichas actividades ser divulgadas por los instrumentos de comunicación intrapartidaria; III - la realización de previas partidarias y la respectiva distribución de material informativo, la divulgación de los nombres de los afiliados que participarán en la disputa y la realización de debates entre los precandidatos; IV - la difusión de actos de parlamentarios y debates legislativos, siempre y cuando no se hagan pedidos de votos; V - la difusión de un posicionamiento personal sobre cuestiones políticas, incluso en las redes sociales; VI - la realización, a expensas de un partido político, de reuniones por iniciativa de la sociedad civil, de un vehículo o medio de comunicación o del propio partido, en cualquier localidad, para divulgar ideas, objetivos y propuestas partidarias; VII - campaña de recaudación previa de recursos en la modalidad prevista en el inciso IV del par. 4º del art. 23 de esta Ley” (Ley 9504/1997 de 30 de septiembre).

de colores y otros argumentos de *marketing* que sean utilizados en la campaña; iii) la difusión del número con el cual se competirá; iv) el uso de propaganda pagada en radio y televisión.

Consideraciones finales

Como se ha visto, ni aun la pandemia ha sido capaz de permitir un abordaje de las elecciones a partir de la necesidad del fomento de los derechos políticos fundamentales y de la concesión de *oportunidades* para el ejercicio de esos derechos, como expresamente lo demanda el artículo 23 de la CADH. La “oportunidad” fue definida por la Corte IDH, en el Caso López Mendonza vs. Venezuela (par. 107), como la creación, por parte del Estado, de condiciones y mecanismos de “medidas positivas” para la efectividad del derecho.³⁵

Las elecciones ocurrirán dentro de una normalidad institucional, desde el punto de vista de la estructura y logística de la elección; no obstante, las mitigaciones relacionadas con la posibilidad de la acción política resultantes de la pandemia no han sido objeto de mayores consideraciones. Cabe notar que las loables campañas promocionales del TSE, como los “Diálogos democráticos”, la campaña contra la desinformación “Si es *fake news*, no lo transmitas”, y “Más mujeres en la política” no parecen suplir la necesidad de más espacio para vehicular las plataformas de los partidos y candidatos.³⁶

Cabría esperar la ampliación de los medios de campaña electoral, el aumento del tiempo de campaña y el uso irrestricto de las redes sociales, de modo que se permitiera la libre circulación de información y un debate público ampliado.

En el campo de la desigualdad, para agregar a las poblaciones vulnerables y minorías con miras a su mayor participación en la campaña electoral, sería necesaria la implementación, por parte del Estado brasileño, de medidas tales como la creación de locales de acceso gratuito

³⁵ Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 233, acceso el 1o de agosto de 2020, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.

³⁶ Comunicados de Tribunal Superior Electoral: “Diálogos Democráticos: TSE promove live interativa sobre cuidados sanitários”, 22 de septiembre; “TSE promove a campanha Mais Mulheres na Política Tribunal Superior Eleitoral”, 22 de julio; TV Justiça Oficial, “JJ2 - TSE lança hoje a campanha ‘Se for fake news, não transmita’” (1 de septiembre, canal YouTube).

a internet en lugares estratégicos de esas comunidades, que mitigaran la exclusión digital y la consiguiente limitación de la información sobre las candidaturas. Esto no fue lo que se vio en ese periodo anterior a las elecciones municipales de 2020 en Brasil.

Esas restricciones olvidadas en el debate de la intersección de la pandemia y las elecciones representan una violación del pleno ejercicio de los derechos políticos, porque los ciudadanos, al tiempo que no podrán reunirse o realizar actos generadores de aglomeraciones, se mantienen sometidos a los mismos límites normativos de la campaña electoral de tiempos pasados. La restricción indebida de los derechos políticos fundamentales es evidente en ese desequilibrio, siendo aún más dramático para las poblaciones ya vulnerables y sin acceso a internet, por ejemplo, porción olvidada por las medidas consideradas para tratar las elecciones y la pandemia.

La pandemia profundiza el escenario de exclusión e inaccesibilidad de las poblaciones ya marginalizadas y disminuye la calidad del debate público tan necesario para el régimen democrático.

El pueblo, como protagonista y destinatario final, una vez más es dejado de lado en la gran fiesta de la democracia.

Bibliografía

Barros, Tarcísio Augusto Sousa de. *Direito eleitoral: eleições municipais de 2020*. Curitiba: Íthala, 2020.

Cerqueira, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *“Ficha limpa” e questões constitucionais: “direito eleitoral do inimigo” (retroagir?)*. Brasília, DF, Estudos Eleitorais, 2010.

Consejo de Europa. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

Costa, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. MG: Del Rey, 2002.

Ferreira, Marcelo. “Direito Eleitoral do inimigo”. *JUS*, junio de 2105. Acceso el 1 de agosto de 2020. <https://jus.com.br/artigos/40484/direito-eleitoral-do-inimigo>.

Ferreira, Marcelo. *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020.

Ferreira, Marcelo. *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa. Direitos políticos e inelegibilidades*. Rio de Janeiro: Lumenjuris, 2020.

Foucault, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

Mendes, Antônio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19*. Washington: OEA, 2020. Acceso el 28 de julio de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>.

World Health Organization (WHO). *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of the current COVID-19 outbreak*. OMS, 29 de mayo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <https://www.who.int/publications/i/item/key-planning-recommendations-for-mass-gatherings-in-the-context-of-the-current-covid-19-outbreak>.

World Health Organization (WHO). "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard". Acceso el 27 de junio de 2020. <https://covid19.who.int/>.

Pereira, Rodolfo Viana. "Direito eleitoral contra o inimigo". En *Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*. Belo Horizonte: Debate, 2013.

Piovesan, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Tribunal Superior Electoral. "Inicio". Acceso el 4 de agosto de 2020. <http://www.tse.jus.br/>.

Tribunal Superior Eleitoral. "Presidente do TSE reafirma que calendário eleitoral das Eleições 2020 está sendo cumprido". *TSE*, 29 marzo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/presidente-do-tse-reafirma-que-calendario-eleitoral-das-eleicoes-2020-esta-sendo-cumprido>.

Tribunal Superior Eleitoral. "TSE institui gabinete de crise para propor ações de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (Covid-19)". *TSE*, 9 marzo de 2020. Acceso el 27 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/tse-institui-gabinete-de-crise-para-propor-aco-es-de-prevencao-ao-contagio-pelo-novo-coronavirus-covid-19>.

Jurisprudencia

ADI 3345/2005, de 25 de agosto (Rel. Min. Celso de Mello). <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>

ADI 3685/2006, de 22 de marzo (Rel. Min. Ellen Gracie, J.). Acceso el 5 de julio de 2020. <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-2-capitulo-4-artigo-16>.

ADI 6359/2020, de 2 de abril, Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade (MC / DF - Distrito Federal). Acceso el 28 de junio de 2020. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1090498/false>.

ADI 939/1991, de 18 de marzo (Rel. Min. Sydney Sanches, DJ). <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acceso el 28 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 233. Acceso el 1º de agosto de 2020. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.

Instrução PRE-SP 1/2020, de 2 de abril, Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo. Acceso el 1 de julio de 2020. <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2020-2/instrucao-pre-sp-1-2020>.

Ley 9096/1995 de 19 de septiembre. Acceso el 27 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm.

Ley 9504/1997 de 30 de septiembre. Acceso el 28 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

Ley Complementaria 64/990 de 18 de mayo. Acceso el 29 de junio de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm.

Resolução 132747/1995 de 17 de julio (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ).

Resolução 23444/2015 de 30 de abril, Brasília/df, Dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica. Acceso el 28 de junio de 2020. <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasilia-2013-df>.

SARS CoV-2: impacto en la política chilena

Eugenio Guzmán-Astete*

Gonzalo Müller-Osorio**
Chile

Resumen: la democracia chilena está enfrentando dos fenómenos diferentes, pero con un gran impacto en sus instituciones. El estallido social de octubre de 2019 y la pandemia de covid-19. Para enfrentar ambos, el bajo nivel de confianza institucional e interpersonal se han transformado en una dificultad de base. La desconfianza hacia las instituciones y la deslegitimación de la política como mecanismo de resolución pacífica de controversias están en el centro del estallido social y la irrupción de la violencia. El Acuerdo por la Paz y una nueva Constitución trazaron un itinerario institucional para recuperar esa legitimidad. Pero el plebiscito que daría origen a este proceso, originalmente previsto para abril de 2020, sucumbió ante la llegada de la pandemia a Chile debiendo ser postergado para octubre del mismo año, lo que aumentó la incertidumbre y la desconfianza, sumado a las limitaciones a una serie de derechos, como por ejemplo el de desplazamiento, y la incapacidad material de tener una campaña electoral en normalidad.

Palabras clave: estallido social, nueva Constitución, desconfianza institucional.

* M. Sc., The London School of Economics and Políticas Science; sociólogo, Universidad de Chile. Decano de la Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo; profesor de la cátedra de Sistemas Electorales. eguzman@udd.cl.

** Magíster en Estudios Políticos Avanzados del FIIAPP, España; licenciado en Derecho, de la Pontificia Universidad Católica de Chile; director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo; profesor de la cátedra de Comportamiento Electoral. gmuller@udd.cl.

¿De qué estamos hablando?

Lo primero que se nos viene a la mente cuando hacemos referencia al covid-19 no es otra cosa que su naturaleza bioquímica y epidemiológica, es decir que estamos hablando de un virus, cuya evolución y comportamiento aún no se conocen con claridad. De hecho, se trata de una cepa de la familia de coronavirus que no se había identificado previamente en humanos, pero cuyo comportamiento parece semejante a otros coronavirus. No obstante, entre otras muchas cuestiones, aún no se conocen con exactitud los grados de inmunización una vez contraída la enfermedad,¹ además, que la generación de anticuerpos no sería la única fuente de lucha contra el virus (células T);² tampoco existe mucha claridad sobre el porcentaje de pacientes asintomáticos, puesto que la mayoría de los estudios son hechos dentro de la población de casos confirmados;³ asimismo, no parece existir una estimación única de la fatalidad del virus, es decir, sobre el total de casos y no solamente de los reportados;⁴ por último, la evolución de la epidemia muestra ciertos signos alarmantes desde el momento en que esta ha mostrado señales de un nuevo rebrote.

Ahora bien, la pandemia hasta ahora ha dejado dos efectos, por una parte, los sanitario-epidemiológicos que se han traducido en más de 30 millones de infectados (reportados) y más de 950 mil fallecidos (septiembre 2020). Si bien estos números son importantes, si se compara con otras pandemias como la fiebre española, sus efectos aún distan mucho de tener igual magnitud.⁵

1 Jeffrey Shaman y Marta Galanti, *Direct Measurement of Rates of Asymptomatic Infection and Clinical Care-Seeking for Seasonal Coronavirus* (New York: Columbia University, 2020).

2 Daniela Alba Grifoni *et al.*, "Targets of T cell responses to SARS-CoV-2 coronavirus in humans with COVID-19 disease and unexposed individuals", *Cell* 181, n.º 7 (2020): 1489-1501.

3 Jingjing He *et al.*, "Proportion of asymptomatic coronavirus disease 2019: A systematic review and meta-analysis", *J Med Virol* 93, n.º 2 (2021): 820-830.

4 Smriti Mallapaty, "How deadly is the coronavirus? Scientists are close to an answer", *Nature* 582 (2020): 467-468, doi: 10.1038/d41586-020-01738-2.

5 Taubenberger y Morens, basados en otros estudios, señalan que las estimaciones de fallecidos por la influenza española fluctuaron alrededor de 50 millones, con una morbilidad de 500 millones de personas (Jeffery K. Taubenberger y David M. Morens, "1918 influenza: The mother of all pandemics". *Emerging infectious diseases* 12, n.º 1 [2006]: 15-22. doi:10.3201/eid1201.050979).

Un segundo efecto tiene que ver con el impacto en la vida de las personas o, dicho de otro modo, las alteraciones cotidianas de nuestras actividades, por ejemplo, el dejar de visitar determinados lugares, realizar reuniones con amigos, asistir con la misma frecuencia al trabajo y tomar medidas de distanciamiento respecto de los otros, en definitiva, ceñirse a las medidas que las autoridades nos imponen para evitar el contagio, como las cuarentenas y los cierres sanitarios territoriales, entre otros.

Pero lo que se encuentra a la base de todas estas medidas preventivas sanitarias es también el sentimiento de miedo al contagio, es decir, un tipo de motivación que se activa en nosotros para evitar ser contagiados, y que ciertamente deriva de mecanismos psicológicos para evitar riesgos. Dicho en otros términos, corresponde al conjunto de mecanismos psicológicos conocidos como sistema inmunitario conductual o BID (behavioral immune system). Estos mecanismos incluyen sensibilidad al asco y miedo a la contaminación, y ayudan a las personas a evitar patógenos potencialmente peligrosos. De esta manera, las respuestas pueden darse a través de su asociación con actitudes sociales conservadoras, como, por ejemplo, actitudes de recelo hacia grupos externos que pueden portar enfermedades desconocidas.⁶

El miedo y las libertades

Si estos sentimientos psicológicos de higiene son lo suficientemente intensos, el miedo tiene otra traducción: la aceptación de límites a las libertades que de otro modo no aceptaríamos. A este respecto, las medidas tomadas por las autoridades sanitarias en diversos países han significado restricciones significativas de los derechos de las personas, ejemplos de esto son las cuarentenas, el toque de queda y los cierres sanitarios (*lockout*). En efecto, una simple revisión de los derechos limitados nos muestra la magnitud de lo que está ocurriendo:

- i) Restricciones de movilidad al extranjero.
- ii) Permiso de las autoridades para moverse dentro del país, ciudad y comuna.

⁶ John A. Terrizzi Jr., Natalie J. Shook, Michael A. McDaniel, "The behavioral immune system and social conservatism: A meta-analysis", *Evolution and Human Behavior* 34 (2013): 99-108.

- iii) Cierre de espacio públicos.
- iv) Inviolabilidad de domicilio.
- v) Restricciones al intercambio de bienes y servicios.
- vi) Supresión del derecho de reunión.
- vii) Límites al ejercicio de la educación.
- viii) Límite al derecho de propiedad por parte de las autoridades sanitarias.
- ix) Obligación de los agentes privados a prestar servicios si la autoridad lo requiere.
- x) Límites al derecho de culto.
- xi) Restricciones de acceso a la información pública.
- xii) Prohibición de cambio de domicilio.

Si bien es evidente que la lógica detrás de las medidas restrictivas supone el resguardo de la vida de los individuos y, en ese sentido, diríamos es el precio que se debe pagar para poder ejercerlos a futuro, lo cierto es que constituyen restricciones reales. Adicionalmente, también es cierto que no todas estas restricciones tienen igual entidad, sin embargo, lo que importa destacar es que el impacto en la vida de las personas también es diferente; así, por ejemplo, frente a la restricción de un derecho político, como el derecho a votar, aunque tiene mayor entidad, la libertad de trabajo, aunque menor, puede ser más disruptiva en la vida cotidiana de las personas.

Pero si bien no cabe duda de que estas restricciones se justifican en la medida que la protección de la vida es un prerequisite para el ejercicio de cualquier derecho, también es cierto que la efectividad en la protección de derechos (incluidos los que han sido limitados) depende del estado de resguardo del conjunto de derechos y libertades políticas en una sociedad. Solo pensemos que de los 210 países reportados por Freedom House,⁷ 132 son clasificados como no libres o parcialmente libres en materia de libertades civiles y derechos políticos.

El riesgo de este estado alterado de la cotidianidad, con la posibilidad de extenderse por más tiempo, es la sensación de legitimidad del quehacer del Estado al aducir medidas “sanitarias”. Dicho de otro modo, la vieja idea de proteger al individuo de sí mismo, aun en contra de su

⁷ Freedom House, “Home”, <https://freedomhouse.org/>.

voluntad, todo ello basado en la suposición de que la autoridad tiene la facultad omnisciente de saber qué le conviene y qué no porque sabe lo que le conviene a la sociedad en su conjunto. Esta amenaza no lo es para países carentes de un Estado de derecho democrático, sino para aquellos que se encuentran consolidándolo. Solo pensemos por un momento que para 2015, de 195 países 75 de ellos contaban con sistema democráticos de menos de 30 años de existencia, 76 no contaban con sistemas democráticos y solo en 44 casos las democracias tenían más de 35 años de vida.⁸

En el caso de Chile, si bien se han aplicado una serie de medidas, estas han sido acotadas en sus impactos. Así, por ejemplo, se aplicó un Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe⁹ en marzo de 2020,¹⁰ sin

8 Carles Boix, Michael Miller y Sebastian Rosato, "A complete data set of political regimes, 1800-2007", *Comparative Political Studies* 46, n.º 12 (2013): 1523-1554; Michael Miller y Sebastian Rosato, "Boix-Miller-Rosato Dichotomous Coding of Democracy, 1800-2015", *Harvard Dataverse* 3 (2018), <https://doi.org/10.7910/DVN/FJLMKT>.

9 El estado de excepción constitucional de catástrofe se encuentra establecido en diversos cuerpos legales; en la Constitución, artículos 19 n.º 1 y 9, 32 n.º 5, 39, 41 y 43; en la Ley 18.415, Orgánica Constitucional de Estados de Excepción; en el decreto con fuerza de Ley 725 de 1967, Código Sanitario; y en el Decreto 4, de 2020, del Ministerio de Salud, entre otros. El estado de catástrofe permite: restringir las libertades de locomoción y de reunión; disponer requisiciones de bienes; establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad; adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada. El artículo 6º de la Ley Orgánica Constitucional de Estados de Excepción establece que estas facultades pueden ser delegadas total o parcialmente por el presidente de la República en los jefes de la Defensa Nacional. Según el artículo 7º, el jefe de la Defensa Nacional designado tiene los siguientes deberes y atribuciones: asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona; controlar la entrada y salida de la zona y el tránsito en ella; dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros; ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona, y controlar la entrada y salida de tales bienes; determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada; establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público; impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública; difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población; y, dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona.

10 El Decreto Supremo 104/2020 de 18 de marzo declara el estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.

embargo, ello no ha impedido el funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo,¹¹ incluso después de que esta medida fuera prorrogada por otros 90 días en junio de 2020.¹²

Lo mismo se puede decir de las cuarentenas dinámicas¹³ y los cierres sanitarios que, al ser parciales, locales y alternando su impacto, no fueron invasivas al punto de impedir el funcionamiento político-legislativo. De hecho, en ningún momento el Congreso (ambas cámaras) ha suspendido sus actividades, sino que sus sesiones y comisiones fueron programadas a través de los medios tecnológicos disponibles (*online*), lo que ha permitido la discusión política y la votación telemática.¹⁴ De esta manera, se han aprobado tres reformas constitucionales¹⁵ de importante impacto en el país desde el inicio de la pandemia en marzo. En ese sentido, se podría decir que los efectos de la epidemia hasta habrían agilizado ciertas actividades legislativas, lo que si bien no significa que los cuerpos legales aprobados sean los más adecuados en el momento político que enfrenta

11 A este respecto, en el caso del Senado, en abril de 2020 se publicó un protocolo para el funcionamiento *online*. Ver Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BNC), “Senado y Cámara lanzan plataforma ‘Congreso Virtual’ para enriquecer el proceso legislativo con la participación ciudadana”, BNC, 30 de junio de 2020, <https://www.bcn.cl/noticias/congreso-virtual>.

12 Decreto Supremo 269 de 16 de junio de 2020, p. 222.

13 Las cuarentenas dinámicas corresponden a restricciones de movilidad acotadas por tiempos y espacios específicos, de acuerdo con la evolución de la epidemia. Así una ciudad, provincia o región puede estar en cuarentena, mientras otra que tiene una baja tasa de casos no lo está.

14 Pablo Cádiz y Karina Zúñiga, “¿Se cierra el Congreso por coronavirus? Cámara prepara voto a distancia y Senado instruye medidas”, *Canal T13*, 17 de marzo de 2020, <https://www.t13.cl/noticia/politica/se-cierra-congreso-coronavirus-camara-voto-distancia-senado-estudia-medidas-17-03-20>.

15 La primera de ellas modificó la fecha del plebiscito constitucional; en el marco la recalendarización, en lugar de realizarse el 26 de abril de 2020, quedó fechado para el 25 de octubre del mismo año. La segunda tuvo que ver con la entrega a un órgano externo especializado la reducción de las rentas de los parlamentarios, de los ministros y de las autoridades de exclusiva confianza del presidente de la República (Senado de la República, “Reforma Constitucional de Retiro de Fondos de Pensiones”, <https://www.senado.cl/congreso-aprueba-reforma-constitucional-que-entrega-a-un-organo-externo/senado/2020-05-13/115307.html>). Y la tercera, la aprobación de la reforma para el retiro anticipado del 10% de las pensiones.

el país, lo cierto es que dejan en evidencia el funcionamiento normal del Poder Legislativo.

Más aún, la actividad del Legislativo se ha expresado en que diversas comisiones investigadoras, cuyo objetivo ha sido fiscalizar la acción de órganos del Estado, han seguido funcionando y recabando antecedentes sobre las materias que indagan.¹⁶

Por su parte, el Ejecutivo ha mantenido su funcionamiento con todas las restricciones que impone la pandemia. Así, por ejemplo, la cuenta pública que se lleva a cabo todos los años en el mes de mayo fue realizada por el presidente, solo que con una presencia reducida de ministros y autoridades. Más aún, se ha producido un cambio de gabinete cuyo objetivo era enfrentar la nueva etapa político-electoral que afrontaría el país a propósito de un plebiscito constitucional convocado para el 25 de octubre de 2020, en el complejo cronograma electoral, tal como se muestra en la tabla 1.

TABLA 1. CALENDARIO ELECTORAL CICLO 2020-2022

AÑO	DÍA/MES	EVENTO	PLEBISCITOS/ELECCIONES
2020	25-oct.	Plebiscito Nacional	Constitución Política (CP) + Tipo de órgano (TO)
2020	29-nov.	Eventuales Primarias	Gobernadores Regionales (GORE) + Alcalde
2021	11-abr.	Elección General	GORE + Alcalde + Concejales + Constituyentes (dependiendo de los resultados del Plebiscito Nacional 2020)
2021	09-may.	Eventual segunda votación	Gobernadores regionales
2021	04-jul.	Eventuales Primarias	Presidente de la República + Senadores + Diputados
2021	21-nov.	Elección General	Presidente de la República + Senadores + Diputados + CORE
2021	19-dic.	Eventual segunda votación	Presidente de la República
2022	1er. sem.	Plebiscito Constitucional de Salida	Se aprueba o rechaza el texto de la nueva Constitución (dependiendo de los resultados del Plebiscito Nacional 2020)

¹⁶ Una de ellas fue la relativa al proceso de confección de las estadísticas oficiales y las cifras reales, por los eventuales subregistros o subinscripciones de las muertes durante la pandemia.

Fuente: Servicio Electoral. <https://www.servel.cl/conozca-todas-las-fechas-del-ciclo-electoral-2020-2022/>.

Lo mismo ha ocurrido con los gobiernos locales municipales, que han sido muy bien evaluados en la contingencia, dada la ayuda social que han entregado para enfrentar la pandemia. No por casualidad, los alcaldes son las figuras mejor evaluadas por los chilenos en las encuestas.

En el caso del Poder Judicial, si bien se produjeron algunos retrasos en los primeros meses, finalmente fue posible generar protocolos para el ejercicio de audiencias, formalizaciones y sentencias, las que hoy ocurren con normalidad vía teleconferencia.

El miedo y la política

Una amenaza que enfrentan los distintos gobiernos, y en particular en el caso chileno, independientemente de cuán leves o no hayan sido las medidas para afrontar la pandemia, es la disposición de las personas a participar en actividades colectivas o masivas tales como los procesos electorales.

Al respecto, si bien no existe evidencia robusta de los efectos, el que durante 2020 se hayan modificado las fechas de 71 elecciones en más de 60 países, ya es un dato significativo. No obstante, el efecto directo sobre la participación parece hasta el momento poco claro. A este respecto, en la tabla 2 se ha seleccionado un conjunto de países que han llevado a cabo elecciones durante la epidemia o que han cambiado las fechas originales, pero que además cuentan con sistemas democráticos con estándares reconocidos, a través de las mediciones realizadas por Freedom House.¹⁷ Adicionalmente, se han incluido, cuando corresponde, los resultados de participación electoral de las elecciones en 2020 y sus respectivas elecciones anteriores. Asimismo, se ha incluido la ratio fallecidos/reportados de SARS CoV-2, la razón de incluir este indicador y no otros (v. g. fallecidos por millón) responde a que el impacto mediático y la alerta que sobre la población tiene la epidemia ha respondido a esta relación que permite, además, hacer comparaciones entre los países. Por último, se ha incluido la variable tipo de voto, es decir, si este es obligatorio o voluntario para visualizar el impacto, si lo hay, en la participación electoral.

¹⁷ "Home", Freedom House.

En primer lugar, de los 49 países incluidos, en 23 de ellos no hubo cambios de fechas, pero, finalmente, en 29 se efectuaron elecciones durante el periodo de la epidemia, es decir, entre los países que aplazaron sus elecciones, las fechas en las que lo hicieron de igual modo corresponden al periodo de pandemia. Ejemplos a este respecto son Francia, Italia, Polonia, Serbia, España (Galicia y País Vasco) y República Dominicana.

En segundo lugar, al observar el conjunto de los países que tuvieron elecciones durante el periodo de pandemia, en algunos casos advertimos caídas importantes en la participación, el más emblemático fue el de las elecciones bávaras, cuya caída fue de 23,3 %, a las que les siguen los casos de Francia que, a pesar de haber cambiado la fecha, tuvo una caída del 22,5 %; Kiribati y República Dominicana con el 22,5 y 20,6 % respectivamente; sin embargo, la ratio fallecido/reportados era 0 para ambos países en ambas fechas, lo que contrasta con los casos de Baviera y Francia en que la ratio era 9,1 y 15 % respectivamente. En el caso de República Dominicana cabe señalar que tanto las elecciones locales de marzo como las presidenciales y legislativas de mayo, a pesar de que ambas habían sido postergadas, en las dos se aprecian caídas en la participación electoral a pesar de ratios muy bajas de SARS CoV-2.

Pero si de contraste se trata, los casos del País Vasco y Galicia son sorprendentes; en el primero, con una ratio de 7 %, la participación cayó en 7,1 %; por su parte en Galicia, con una ratio de 6,5 %, la participación creció en 5,2 %. Caso semejante es el de Corea del Sur que, con una ratio bastante menor, 2 %, vio aumentada su participación en 8 %. En Australia, la participación cayó en 6 % a pesar de tener voto obligatorio y una ratio de 0,2 %.

En tercer lugar, en aquellos países donde el voto es obligatorio, apreciamos que países como Perú, Australia y Singapur presentan resultados poco concluyentes en relación con el estado de expansión de la epidemia al momento de realizar sus elecciones, a pesar de que, con la excepción de Singapur, en los otros casos cayó la participación, con la salvedad de que las sanciones por no votar no son las mismas en cada país.

En general, si tomamos todos los resultados en su conjunto no encontramos una tendencia de los efectos de la pandemia; en algunos casos las ratios eran altas y la participación cayó, en otros era baja y también disminuyó, mientras en otros, a pesar de tener porcentajes intermedios, en unos cayó y en otro aumentó.

Los antecedentes expuestos, además de no aportar evidencia robusta de los efectos de la pandemia en la participación electoral, podrían indicar que más bien han sido otros factores los que explican el aumento o la disminución de la participación, a pesar del miedo al contagio; a modo de ejemplo, la confianza en las medidas tomadas por los gobiernos, los niveles de confianza en las instituciones y los niveles de capital social. A ello se podrían sumar otras hipótesis tales como la percepción de riesgo de la pandemia, que puede ser significativamente distinta en cada país. No obstante, estas hipótesis deben ser exploradas en más detalle.

En definitiva, Chile enfrenta grandes desafíos que tienen que ver con el nivel de participación en los próximos procesos electorales. Como lo muestra la tabla 2, la experiencia comparada no es concluyente, y, ciertamente, dependerá de muchos factores. Si a eso agregamos el hecho de que la participación electoral tanto en elecciones presidenciales como legislativas es inferior al 49%, es posible que los efectos del SARS CoV-2 puedan ser significativos.

Las tres pandemias

Para entender los efectos de la pandemia en Chile se debe considerar el contexto sociocultural en que esta se desenvuelve, específicamente, las características de sus instituciones y los niveles de confianza que se tienen de ellas.

En general, a juzgar por los diferentes indicadores internacionales sobre instituciones chilenas, se aprecia que estas exhiben niveles de desempeño dentro de los mejores en el mundo. Así, por ejemplo, en materia de rendición de cuentas, imperio de la ley, control de la corrupción, calidad regulatoria y efectividad del Gobierno, en 2018 Chile se encontraba en el 20% de países mejor evaluados junto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁸ concretamente se ubicaba entre los primeros 30 países mejor rankeados.

Ahora bien, hipotéticamente, diseños institucionales como los mencionados debieran corresponderse con altos niveles de confianza institucional de parte de la población, no obstante, ello no se observa en el caso

18 Cabe destacar que 36 de ellos corresponden a la OCDE. “Worldwide Governance Indicators”, Banco Mundial, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#>.

TABLA 2. ELECCIONES 2020 Y SARS COV-2

FECHA	PAÍS	TIPO	CAMBIO DE FECHA	MESES APLAZADA	PARTICIPACIÓN ELECTORAL (%)		DIF	COVID (FALLEC./ REPORT.) (%)	F.H.	TIPO DE VOTO
					2020	PREVIA				
05.01	Croacia	Presidente	No	0	51,0	59,10	-8,1	0,0	85	0
11.01	Taiwán	Pte/Leg.	No	0	74,9	66,30	8,6	0,0	93	0
26.01	Perú	Legislativa	No	0	74,0	81,90	-7,9	0,0	72	1
02.02	Costa Rica	Local	No	0	35,8	35,30	0,50	0,0	91	0
08.02	Irlanda	Legislativa	No	0	62,0	65,10	-3,10	0,0	97	0
08.02	Deli (India)	Legislativa	No	0	63,0	67,47	-4,47	0,0	71	0
23.02	Alemania (Ham)	Local	No	0	63,0	56,50	6,5	0,0	94	0
29.02	Eslovaquia	Local	No	0	66,0	59,82	6,18	0,0	88	0
02.03	Israel	Legislativa	No	0	72,0	69,80	2,2	0,0	76	0
15.03	Alemania* (Bav)	Local	No	0	49,0	72,30	-23,3	9,1	94	0
15.04	Corea del Sur	Legislativa	No	0	66	58	8,0	2,0	83	0
27.06	Islandia	Presidente	No	0	67	75,70	-8,7	2,0	94	0
05.07	Croacia	Legislativa	No	0	46,9	52,60	-5,7	4,0	85	0
10.07	Singapur	Legislativa	No	0	95,6	93,60	2,0	0,0	50	1
30.08	Montenegro	Legislativa	No	0	n.a.	73,40	n.a.	2,0	62	0
11.10	Lituania	Legislativa	No	0	n.a.	50,60	n.a.	4,0	91	0
03.11	EE. UU.	Pte/leg.	No	0	n.a.	65,40	n.a.	4,0	86	0

FECHA	PAÍS	TIPO	CAMBIO DE FECHA	MESES APLAZADA	PARTICIPACIÓN ELECTORAL (%)		DIF	COVID (FALLEC./ REPORT.) (%)	F.H.	TIPO DE VOTO
					2020	PREVIA				
19.09	Nueva Zelanda	Legislativa/ Referndum	No	0	n.a.	79,80	n.a.	1,0	97	0
28.03	Australia	Locales (Queensland)	No	0	77,0	83,0	-6,0	0,2	97	1
5.07	Japón	Tokyo Gob	No	0	55,0	59,7	-4,7	5,0	96	0
15.03	R. Dominicana	Local	Sí	1 mes	49,0	69,6	-20,6	0,0	67	0
29.03	Italia	Referendum	Sí	s.e.	n.a.	68,5	n.a.	11,0	89	0
14.04	Kiribati	Legislativa	Sí	1 sem.	45,0	67,5	-22,5	0,0	93	0
19.04	Italia	Elecciones regionales	Sí	s.e.	67,7	72,90	-5,2	13,0	89	0
17.05	Suiza	Locales	Sí	s.e.	n.a.	s.i.	n.a.	6,0	96	0
31.05	Italia	Regional elections	Sí	6 meses	44,3	44,0	0,3	14,0	89	0
21.06	Serbia	Legislativa	Sí	2 meses	48,0	56,1	-8,1	2,0	66	0
28.06	Polonia	Presidente	Sí	1 mes	65,0	55,3	9,7	4,0	84	0
28.06	Francia	Local	Sí	3 meses	41,0	63,5	-22,5	15,0	90	0
01.07	Rusia	Referéndum	Sí	3 meses	68,0	67,5	0,5	1,0	20	0
05.07	R. Dominicana	Pte/leg.	Sí	2 meses	55,3	69,6	-14,3	2,0	67	0
12.07	Galicia	Legislativa	Sí	3 meses	58,8	53,6	5,2	6,5	92	0
12.07	País Vasco	Legislativa	Sí	3 meses	52,9	60,0	-7,1	7,0	92	0
12.07	Polonia	Presidente	Sí	1 mes	67,0	75,7	-8,7	1,0	84	0
15.07	Macedonia	Legislativa	Sí	3 meses	51,9	66,8	-14,9	5,0	63	0
05.08	Sri Lanka**	Legislativa	Sí	4 meses	n.a.	78	n.a.	0,4	55	0
06.09	Bolivia**	Pte/Leg.	Sí	4 meses	n.a.	92	n.a.	3,7	63	1
13.09	Austria**	Local	Sí	6 meses	n.a.	s.i.	n.a.	3,5	93	0
27.09	Argentina**	Local	Sí	6 meses	n.a.	s.i.	n.a.	1,8	85	1
27.09	Uruguay**	Local	Sí	5 meses	n.a.	85	n.a.		98	1
02.10	Rep. Checa**	Legislativa	Sí	7 meses	n.a.	61	n.a.	2,5	91	0
04.10	Brasil**	Local	Sí	7 meses	n.a.	80	n.a.	3,7	75	1
25.10	Chile**	Referéndum	Sí	6 meses	n.a.	47	n.a.	2,6	90	0
15.11	Bosnia**	Local	Sí	7 meses	n.a.	54	n.a.	2,9	53	0
29.11	Paraguay**	Local	Sí	2 sem.	n.a.	57	n.a.	0,9	65	1
29.08	Letonia**	Local	Sí	12 meses	n.a.	s.i.	n.a.	2,6	89	0
03-21	Alemania** (Hess)	Local	Sí	8 meses	n.a.	67	n.a.	4,4	94	0
05-21	Canadá**	Local/Prov.	Sí	12 meses	n.a.	66	n.a.	7,8	98	0
07-21	Inglaterra**	Local	Sí	12 meses	n.a.	45	n.a.	15	94	0

* Entre enero y marzo, previo a las elecciones en Baviera, según informes de prensa y el Robert Koch Institute, se habían reportado en diversas localidades de Baviera (Starnberg, Schwabing, Siegsdorf, Fürstenfeldbruck, Munich y Middle Franconia) 48 casos y un fallecido.

** Corresponde al 23 de julio de 2020.

Nota: s.e.=sin especificar; n.a.=no aplica; en la columna Tipo de Voto, 0 corresponde a voluntario y 1 a obligatorio.

Fuentes: elaboración propia con base en IDEA, IFES, Johns Hopkins Coronavirus Resource Center; Freedom House y notas de prensa.

chileno. En la tabla 2 podemos apreciar que los patrones de confianza y desconfianza en el caso de Chile son inferiores al promedio de los países de la OCDE considerados, y semejantes a los de los países de Latinoamérica incluidos. Dicho en otros términos, observamos el siguiente contraste: Chile exhibe niveles de calidad institucional altos, semejantes a los de países de la OCDE y superiores a la mayoría de países de América Latina, sin embargo, sus niveles de confianza institucional son inferiores a los de la OCDE y semejantes a los de Latinoamérica.

TABLA 3. CONFIANZA EN INSTITUCIONES (2015-20)

INSTITUCIÓN	NINGUNA			MUCHA		
	AMÉRICA LATINA (%)	RESTO OCDE (%)	CHILE (%)	AMÉRICA LATINA (%)	RESTO OCDE (%)	CHILE (%)
Iglesias	12,13	15,34	20,85	33,76	17,26	11,48
FFAA	21,19	6,32	15,02	16,37	26,71	10,48
Prensa	27,56	20,11	14,04	7,09	4,59	6,57
Sindicatos	37,26	20,70	16,22	4,30	4,11	9,02
Policía	29,03	10,04	15,30	9,08	21,35	9,52
Parlamento	49,78	24,70	36,87	2,83	4,28	1,53
TV	25,26	17,80	11,31	6,55	3,92	10,30
Gobierno	41,46	23,27	24,01	5,75	7,94	4,68
Partidos Políticos	54,20	27,27	48,78	2,06	2,60	1,42
Sistema Judicial	35,02	12,45	23,01	6,72	14,45	4,58
Servicio Civil	42,09	14,98	21,17	3,59	5,25	5,01

Fuente: Inglehart *et al.* (2020).

Desde una perspectiva temporal, se aprecia un deterioro significativo en la confianza institucional en Chile en la última década. En efecto, tal como se aprecia en la tabla 4, con la única excepción de bomberos y médicos, todas las instituciones y los actores sociales evaluados caen. Si bien en algunos casos ello responde a situaciones específicas como los escándalos que involucran a sacerdotes y pastores, en otros se trata de un deterioro que responde a un desgaste de otra naturaleza, a veces ligado a escándalos de corrupción o de eficiencia, como sería el caso de partidos

políticos, Gobierno, autoridades electas, empresarios, hospitales públicos, sindicatos, empleados públicos, entre otros.

TABLA 4. PROMEDIO DE CONFIANZA ACTORES E INSTITUCIONES
(1 = NINGUNA CONFIANZA Y 7 = TOTAL CONFIANZA)

INSTITUCIÓN	2008 (MARZO)	2018 (SEPT.)	2019 (MAYO)	2020 (ABRIL)	DIFERENCIA 2008-19/20 (%)
Pastores	3,2	2,2	1,9	n.m.	-41
Sacerdotes	3,8	2,3	1,9	n.m.	-50
Partidos	3,4	2,6	2,1	n.m.	-38
Senadores	3,8	2,8	2,1	1,8	-53
Diputados	3,9	2,7	2,2	1,9	-51
Ministros	4,0	2,9	2,5	n.m.	-38
Fiscales	n.m.	n.m.	2,8	2,6	-7
Concejales	3,7	3,1	2,9	n.m.	-22
Jueces	3,7	3,2	2,9	n.m.	-22
Empresarios	4,1	3,4	2,9	2,5	-39
Gobierno	3,9	3,2	3	2,3	-41
Militares	3,9	3,4	3	3,1	-21
TV	4,1	3,6	3	n.m.	-27
Hospitales públicos	4,4	3,7	3,3	n.m.	-25
Sindicatos	4,4	3,8	3,4	n.m.	-23
Alcaldes	3,9	3,5	3,5	4,1	5
Periodistas	4,1	3,6	3,5	n.m.	-15
Diarios	4,4	3,9	3,6	n.m.	-18
Empleados públicos	4	3,3	3,7	3,5	-13
Supermercados	4,4	3,5	3,7	3,6	-18
Carabineros	5,1	4,2	3,8	2,7	-47
PDI	4,7	4,4	4,7	3,8	-19
Médicos	5	4,5	4,9	5,5	10
Bomberos	5,8	5,7	6,2	n.m.	7

Notas: la diferencia porcentual de promedios de la última columna se calcula 2020 respecto de 2008; en aquellos casos en que no se midió (n.m.) se calcula respecto de 2019.

Fuente: Encuestas UDD.

En buenas cuentas, la llegada del SARS CoV-2 en 2020 encontró a un país que tenía bajos niveles de confianza en sus instituciones, los cuales desde hacía una década venían deteriorándose, a pesar de exhibir un desempeño internacional alto en materia de calidad institucional.

La primera pandemia: protestas sociales

Previo a la llegada de la pandemia (marzo de 2020) entre octubre de 2019 y enero de 2020 tuvo lugar un proceso de protesta social no visto en décadas. En buenas cuentas, se trató de tres meses de protestas y movilizaciones sociales que implicaron una paralización parcial de la sociedad y la economía.¹⁹

Algunos datos pueden ayudar a comprender la magnitud de lo ocurrido: el tipo de cambio entre octubre y noviembre tuvo un incremento de 13 %;²⁰ el índice accionario de chileno (IPSA) cayó un 10 % entre el 18 de octubre y el 31 de diciembre;²¹ el índice de confianza de los consumidores, de la Universidad del Desarrollo, cayó de 98 puntos en septiembre a 48 en diciembre de 2019, lo que supone un nivel de pesimismo significativo, que es consistente con el índice de percepción económica (GfK-Adimark) que cayó a su peor nivel en 20 años;²² las tasas de interés de bonos de empresas subieron como mínimo 40 puntos base y, en algunos casos, ni siquiera se transaron pudiendo incluso superar alzas de 1.000 base; la tasa de desempleo del trimestre móvil noviembre-diciembre-enero subió de 6,8 a 7,4 %²³ respecto del mismo trimestre del año anterior.

19 Para una mejor comprensión de lo ocurrido en Chile, ver Benjamín Ugalde, Felipe Schwember y Valentina Verbal, eds., *El Octubre Chileno: reflexiones sobre democracia y libertad* (Chile: Democracia y Libertad, 2020).

20 Para la evolución del tipo de cambio observado ver Banco Central de Chile, “Tipos de cambios y paridades”, <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/tipos-de-cambios-y-paridades>.

21 “IPSA (Índice de Precios de Acciones de Sociedades Anónimas)”, Bolsa de Comercio de Santiago, https://www.bolsadesantiago.com/resumen_instrumento/BOLSASTGO.

22 GfK Adimark Chile, “IPEC - Índice Percepción de la Economía. Informe mensual – Marzo 2020”, https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/country_one_pager/cl/documents/20200603_gfk_adimark_ipec_marzo_.pdf.

23 Uno de los sectores más afectados fue el de servicios turísticos que debió suspender diversas actividades tales como APEC y COP25, entre otras muchas. La expresión más clara fue que la ocupación hotelera bajó de 81 % a principios de octubre a 30 % al final del mes,

Fueron semanas y meses marcados por graves hechos de violencia política, muchas de estas jornadas terminaban con duros enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de orden público, lo que generó miles de víctimas, enormes destrozos a la propiedad pública y privada, y una serie de denuncias por violaciones de los derechos humanos producto de casos de abuso policial en la represión de estos eventos.

Así también, una multitud de demandas sociales diversas, alimentadas por altos niveles de desconfianza hacia las instituciones, adquirieron urgencia en medio de esta crisis, colapsando la capacidad del sistema político chileno de darles respuesta, por lo que rápidamente derivaron en una demanda político-institucional mucho más profunda, un nuevo pacto social concretado en una nueva Constitución.

En lo fundamental, lo ocurrido entre octubre de 2019 y enero de 2020 tuvo una serie de efectos significativos en la política nacional; por lo pronto, el Gobierno acordó con los distintos partidos del espectro nacional –con la excepción del Partido Comunista y una fracción de los partidos de la coalición de partidos de izquierda del Frente Amplio– un acuerdo en que se establecía un itinerario de reforma/cambio constitucional, que fue llamado “Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución”. Dicho acuerdo proponía un plebiscito de entrada en el que, en lo fundamental, se le consultaría a la ciudadanía: a) si quería una nueva constitución, b) qué tipo de órgano debería redactar dicho texto: una convención mixta o una convención constitucional. Entendiéndose por la primera una integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio. En el caso de la convención constitucional sus integrantes en su totalidad serían electos para dicho propósito.

Para ello se estableció un calendario electoral (tabla 1) que fijaba en abril de 2020 el plebiscito y en octubre de 2020 la elección de convencionales, en conjunto con las elecciones municipales y regionales. Además, se fijó un plazo de 9 meses, prorrogable por otros tres, para el diseño final del texto por parte del órgano constituyente, y sesenta días posteriores a ello se realizaría un referendo ratificatorio. Adicionalmente, se estableció

lo que afectó otros sectores relacionados y con ello el empleo (Javier Lyonnet, “Protestas en Chile hacen caer la ocupación hotelera”, *HostelTur LATAM*, 22 noviembre de 2019, https://www.hosteltur.com/lat/132873_protestas-en-chile-hacen-caer-la-ocupacion-hotelera.html).

que las normas y los reglamentos de votación deberían ser aprobados por un quórum de dos tercios de los miembros.

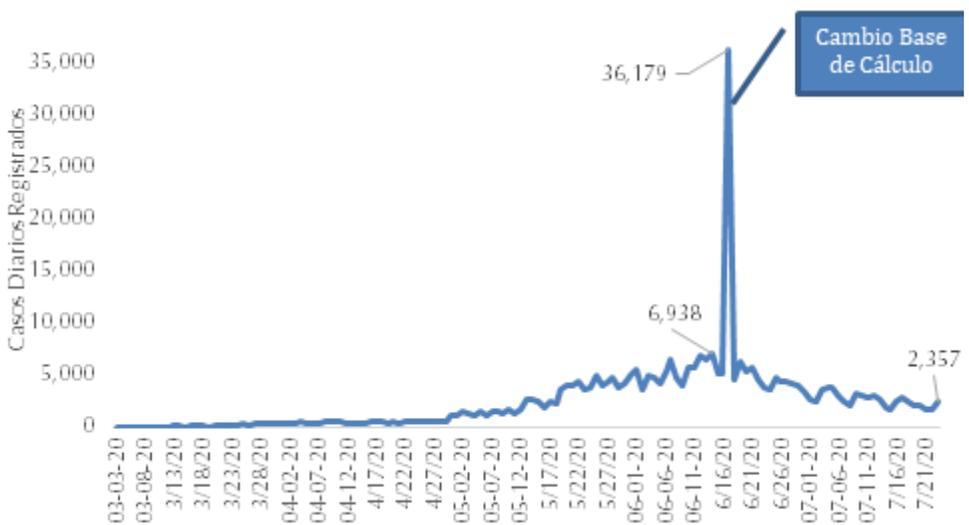
La segunda pandemia: SARS CoV-2

Si bien la situación de violencia comenzó a estabilizarse a mediados de enero, después de un conjunto de cambios económicos y políticos anunciados en noviembre, llegados a marzo el panorama económico del país era frágil y tenía lugar en un contexto de muy baja confianza institucional, como se indicó más arriba. Así, el día 3 de marzo el Gobierno confirma el primer caso de SARS CoV-2.

Con la llegada de los primeros casos de SARS CoV-2 en marzo, distintos sectores y, en particular, el Gobierno, comenzaron a inquietarse por los efectos que tendría la expansión de la epidemia, así es como en marzo se decidió, con acuerdo de la oposición, aplazar en 6 meses el plebiscito de entrada, es decir, para el 25 de octubre.

En cuanto a la evolución de la epidemia, los números fueron incrementándose hasta llegar a su punto más alto a finales de julio, para posteriormente disminuir de manera paulatina. Tal como se aprecia en la gráfica 1, al comparar las cifras antes del cambio de cálculo en el número

GRÁFICA 1. CASOS DIARIOS REGISTRADOS



Fuente: Ministerio de Salud de Chile.

de contagiados, 17 de junio de 2020, que incluye todos los casos reportados aun cuando no tuviesen PCR confirmado, se observa que, a finales de julio, el número de casos disminuyó a un tercio. Ello rápidamente ha sido entendido como un indicio en la reducción de los efectos de la pandemia, al menos hasta un nuevo rebrote.

Todo ello fue el resultado de la aplicación de cuarentenas locales (comunales) y regionales intermitentes, además de la suspensión de actividades educativas en todos los niveles, cierre de locales comerciales (restaurantes, cines y centros comerciales). Asimismo, se aplicaron medidas propias de un estado de emergencia, como toque de queda y cierres sanitarios en determinadas ciudades, conforme evolucionaba la epidemia. Adicionalmente, el Ministerio de Salud tomó el control de las urgencias tanto de las instituciones públicas de salud como de las privadas. Ello significaba que el Gobierno tenía el control de la asignación de los recursos de emergencia para pacientes en estado crítico, con el propósito de asignar adecuadamente la demanda y evitar una crisis sanitaria debido a la aglomeración de casos y la saturación del sistema.

Si bien estas medidas tuvieron un efecto parcial en algunas áreas geográficas, dado que un grupo significativo de la población no las cumplió, entre otras razones por las necesidades de trabajo, especialmente los sectores informales, aun así se logró disminuir significativamente los niveles de movilidad, en particular en la Región Metropolitana de Santiago, que concentraba el 80% de los casos del país.

Una polémica surgió por las formas de medición y sus permanentes conflictos con los medios dio lugar a una amenaza de acusación constitucional en contra del ministro de Salud, lo que terminó con su salida del gabinete.²⁴ Ello dejó nuevamente en evidencia la debilidad del Gobierno y los grados de polarización política. De hecho, las cifras posteriores tendieron a disminuir y estabilizarse, y el sistema de salud ha logrado mantener

²⁴ Ver Paula Catena y Rocío Latorre, "Mañalich: sus días más grises en la pandemia", *La Tercera*, 6 de junio 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/manalich-sus-dias-mas-grises-en-la-pandemia/2CWTM4K2BBDRRHJDUG2NLI7DSU/>; Felipe Cáceres e Isabel Caro, "El silencioso avance de la eventual acusación constitucional a Mañalich", *La Tercera*, 26 de junio de 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-silencioso-avance-de-la-eventual-acusacion-constitucional-a-manalich/VGJOJPVNZJAD-NMA6M7B3ZIR6VE/>.

una cobertura efectiva, principal propósito del ministro saliente, lo que explica que, en gran medida, el resultado de su salida respondió solo a una movida táctica de la oposición para debilitar al Gobierno.

La tercera pandemia: la crisis pos-SARS CoV-2

Conforme se expandía lo que hemos denominado crisis sanitaria, otra que podemos denominar la crisis pos-SARS CoV-2 comenzó a incubarse y a dar señales de su gravedad. Esta nueva crisis tiene una dimensión económica cuya expresión más clara es una caída estimada en al menos 6 % del producto interno bruto (PIB),²⁵ particularmente por los efectos de la caída de demanda externa sobre la economía chilena. El efecto económico más inmediato lo sufren las industrias de servicios de turismo y toda su cadena asociada, pero también aquellos sectores cuya demanda externa es relevante. Así, las estimaciones de desempleo para finales de 2020 serían superiores al 15 % –incluso algunos economistas apuntan al 20%–, la que sería la más alta en décadas en nuestro país, todo ello a juzgar por las cifras de desempleo entregadas.

Por una parte, el contexto de desconfianza institucional, las protestas de octubre de 2019 y el CoV-2 han volatilizado de manera significativa el sistema político, lo que se ha manifestado en propuestas de corto plazo que han agravado la crisis. Un ejemplo al respecto fue la reforma constitucional que permite a los ahorrantes del sistema de pensiones retirar hasta un 10% de sus fondos de pensiones.

A lo anterior se ha sumado el hecho de que la postergación de elecciones significará que entre octubre de 2020 y diciembre de 2021 el país experimentará 15 contestes electorales divididos en 7 fechas a lo largo de dicho periodo. Si bien tres de ellas tendrían carácter local como, por ejemplo, las primarias –sean estas municipales, presidenciales o parlamentarias– y las segundas vueltas en las elecciones de gobernadores, lo concreto es que la agenda electoral del país nunca ha estado tan abultada. Luego, uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema

²⁵ Mario Marcel, *Presentación del informe de política monetaria ante la Comisión de Hacienda del honorable Senado de la República* (Chile: Banco Central de Chile, 2020), <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc17062020.pdf/f3bce4cd-9de6-e3ec-efef-6e4dee3446ff?t=1592410269297>.

político chileno son los riesgos de abstención aún mayor a los que podrían producirse a raíz del miedo a ir a las urnas por la crisis sanitaria, pensando además que el sistema chileno es de voto voluntario.

Un ejemplo que generó gran incertidumbre en el sistema de partidos políticos en general tuvo que ver con la campaña electoral para enfrentar el plebiscito. En efecto, todo el sistema jurídico electoral está construido para regular el funcionamiento de campañas políticas en elecciones competitivas en que se financian candidatos; no obstante, en este caso no compiten candidatos, luego la ley no estaba preparada para hacerse cargo, por ejemplo, del financiamiento de quienes participaban por una u otra opción en el Plebiscito constitucional del 25 de octubre, vacío legal que se ha mantenido hasta la fecha.

El Servel, servicio electoral chileno, fue dotado de amplios poderes para garantizar la realización segura del Plebiscito,²⁶ esto fue hecho por una modificación legal y el aumento sustantivo de los recursos disponibles para la realización de este evento.

Dentro de las atribuciones concedidas extraordinariamente al Servel para garantizar un Plebiscito seguro podemos destacar:

- a. La constitución, instalación y el funcionamiento de mesas receptoras de sufragios.
- b. El horario de funcionamiento de las mesas receptoras de sufragios, que se podía ampliar hasta un máximo de doce horas. Asimismo, se podían promover horarios preferentes de votación a diferentes grupos de personas, y establecer el horario de entrega de resultados preliminares desde el exterior.
- c. El número y las causales de excusa o exclusión de los vocales de las mesas receptoras de sufragios y miembros de los colegios escrutadores, así como la forma de acreditarlas, pudiendo excluir a electores con riesgo de salud, según criterios establecidos por la autoridad sanitaria, para cumplir con dichas funciones.
- d. El aforo máximo de personas al interior de los locales de votación, según lo cual se debería controlar el acceso a los mismos,

²⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Historia de la Ley 21.257”, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7779/>.

así como el distanciamiento de electores tanto dentro como al exterior de dichos locales.

- e. La fijación del distanciamiento mínimo necesario entre las mesas receptoras de sufragios, sus urnas y cámaras secretas, así como el distanciamiento entre los vocales de mesa, apoderados y la prensa.
- f. La determinación de las características y el número de las cámaras secretas por cada mesa receptora de sufragios.
- g. La determinación del número máximo de apoderados por cada opción plebiscitada que podían estar presentes en las actuaciones de las juntas electorales y en las oficinas electorales de los locales de votación, en la votación y el escrutinio de las mesas receptoras de sufragios, y por los colegios escrutadores.
- h. Los útiles electorales disponibles en las mesas receptoras de sufragios y colegios escrutadores.
- i. La regulación del tipo de lápiz para marcar la preferencia en las cédulas electorales y para firmar el padrón electoral de la mesa.
- j. La obligación del uso de mascarillas y otros medios de protección sanitaria para electores y quienes se encontraran al interior de los locales de votación.
- k. La expedición de un protocolo de carácter general y obligatorio, en acuerdo con el Ministerio de Salud, con las normas y los procedimientos sanitarios que debían cumplirse, en particular las referidas en los literales d), e), g) y j) precedentes, en las actuaciones que realizaran las juntas electorales, los delegados de las mismas en los locales de votación y sus asesores, vocales de mesas receptoras de sufragios e integrantes de los colegios escrutadores. Este protocolo sería obligatorio, además, para electores, apoderados, miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encontraran a cargo del resguardo del orden público al interior y exterior de los locales de votación, así como para todo funcionario público, con independencia del órgano del cual dependiera, que desempeñara funciones o cumpliera obligaciones de carácter electoral.

Pese a lo anterior, el propio Servel descartó el uso del voto a distancia o telemático, o incluso el voto por correo, declarándose contrario

a estos métodos, aunque la presión de sectores ciudadanos los pusieron sobre la mesa en varias oportunidades. Esto pareciera ser motivado porque en esa institución aún se piensa que el problema planteado por el covid-19 es temporal y de corto plazo, de otra manera no se entiende su negativa a probar alternativas que faciliten el ejercicio del voto, pensando en el gran número de eventos electorales que se vienen en 2021.

La participación electoral siempre será un elemento importante al momento de dotar de legitimidad un proceso electoral. Por lo mismo, la forma en que se resuelvan por parte del Servicio Electoral, órgano autónomo e independiente, las dificultades y los temores que pueda tener la población para poder concurrir a votar de manera libre e informada en tiempos de pandemia se ha constituido en un tema de duro debate político, y que pone en cuestión la participación electoral de grupos más vulnerables frente al covid-19 como los adultos mayores, al mismo tiempo que debe garantizarse el derecho al voto de aquellos que al momento de las elecciones tengan la enfermedad o estén en cuarentenas preventivas.

Fue importantísima la realización de un nuevo acuerdo legislativo y administrativo que flexibilizó y adecuó a esta nueva realidad la logística y ejecución de este primer evento electoral de un largo proceso de 15 como detallamos anteriormente. Desde las garantías sanitarias para que los electores concurren seguros, hasta la manera como se realizó el proceso de presencia de apoderados en las mesas y el posterior recuento de votos, todos estos procesos se encontraban desafiados por las condiciones del covid-19 en el país y fueron parte del nuevo acuerdo llamado Protocolo para un Plebiscito Seguro.

Al mismo tiempo, las medidas adoptadas para contrarrestar el covid-19, como toque de queda, restricciones de desplazamiento interno o incluso cuarentenas siguen vigentes parcial o totalmente en el territorio nacional.

Todos los sectores que firmaron el acuerdo del 15 de noviembre mantuvieron su voluntad política de que el plebiscito se realizara en octubre, sobre todo porque ya no había más fechas disponibles para una segunda postergación, pensando en al menos dos elementos: que el covid-19 seguiría presente como restricción sanitaria más allá de 2020 y, en segundo lugar, que al acercarse tanto a las fechas de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre 2021, muchos de los temas

por zanjar en el proceso constituyente se empezarían a confundir con los temas propios de esas elecciones por su proximidad temporal.

Así vemos que la misma desconfianza hacia las instituciones que existe en Chile, que también se manifiesta a niveles interpersonales, se ha ido constituyendo en un verdadero círculo vicioso que impide acuerdos y avances en la manera de enfrentar nuestros problemas como sociedad, que al no resolverse generan a su vez más frustración y desconfianza en los ciudadanos, cerrando este círculo vicioso. El proceso constituyente está llamado en gran medida a hacerse cargo de esta desconfianza sistémica y tan arraigada, pero al mismo tiempo sus procesos y formas no están libres de la misma y sufren sus embates y cuestionamientos.

Referencias

Banco Central de Chile. “Tipos de cambios y paridades”. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/tipos-de-cambios-y-paridades>.

Banco Mundial. “Worldwide Governance Indicators”. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BNC). “Senado y Cámara lanzan plataforma ‘Congreso Virtual’ para enriquecer el proceso legislativo con la participación ciudadana”. BNC, 30 de junio de 2020. <https://www.bcn.cl/noticias/congreso-virtual>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Historia de la Ley 21.257”. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7779/>.

Boix, Carles, Michael Miller, Sebastian Rosato. “A complete data set of political regimes, 1800-2007”. *Comparative Political Studies* 46, n.º12 (2013): 1523-1554.

Bolsa de Comercio de Santiago. “IPSA (Índice de Precios de Acciones de Sociedades Anónimas)”. https://www.bolsadesantiago.com/resumen_instrumento/BOLASTGO.

Cáceres, Felipe e Isabel Caro. “El silencioso avance de la eventual acusación constitucional a Mañalich”. *La Tercera*, 26 de junio de 2020. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/el-silencioso-avance-de-la-eventual-acusacion-constitucional-a-manalich/VGJOJPNZJADNMA6M7B3ZIR6VE/>.

Cádiz, Pablo y Karina Zúñiga. “¿Se cierra el Congreso por coronavirus? Cámara prepara voto a distancia y Senado instruye medidas”. *Canal T13*,

17 de marzo de 2020. <https://www.t13.cl/noticia/politica/se-cierra-congreso-coronavirus-camara-voto-distancia-senado-estudia-medidas-17-03-20>.

Catena, Paula y Rocío Latorre. “Mañalich: sus días más grises en la pandemia”. *La Tercera*, 6 de junio 2020. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/manalich-sus-dias-mas-grises-en-la-pandemia/2CWMT4K2BBDRRH-JDUG2NLI7DSU/>.

Constitución Política de la República de Chile. https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf.

Decreto Supremo 104/2020, 18 de marzo. Declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1146700>.

GfK Adimark Chile. “IPEC - Índice de Percepción de la Economía. Informe mensual – Marzo 2020”. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/file-admin/user_upload/country_one_pager/cl/documents/20200603_gfk_adimark_ipec_marzo_.pdf.

Grifoni, Alba, Daniela Weiskopf, Sydney Ramírez, José Mateus, Jennifer M. Dan, Carolyn Rydyznski Moderbacher, *et al.* “Targets of T cell responses to SARS-CoV-2 coronavirus in humans with COVID-19 disease and unexposed individuals”. *Cell* 181, n.º 7 (2020): 1489-1501.

He, Jingjing, Yifei Guo, Richeng Mao, Jiming Zhang. “Proportion of asymptomatic coronavirus disease 2019: A systematic review and meta-analysis”. *J Med Virol* 93, n.º 2 (2021): 820-830.

Inglehart, R., C. Haerpfner, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin y B. Puranen *et al.* (eds.). *World Values Survey: All Rounds - Country-Pooled Datafile Version*, 2020. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>.

International Foundation for Electoral Systems (IFES). “Featured elections held and mitigating measures taken during Covid-19”. IFES, 21 de octubre de 2020. https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). “Global overview of covid-19 impact on elections”. IDEA, 10 de marzo de 2020. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. “COVID-19 Data Repository”. <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>.

Lyonnet, Javier, “Protestas en Chile hacen caer la ocupación hotelera”. *HostelTUR LATAM*, 22 noviembre de 2019. https://www.hosteltur.com/lat/132873_protestas-en-chile-hacen-caer-la-ocupacion-hotelera.html.

Mallapaty, Smriti. "How deadly is the coronavirus? Scientists are close to an answer". *Nature* 582, (2020): 467-468. doi: 10.1038/d41586-020-01738-2.

Marcel, Mario. Presentación del informe de política monetaria ante la Comisión de Hacienda del Honorable Senado de la República. Chile: Banco Central de Chile, 2020. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc17062020.pdf/f3bce4cd-9de6-e3ec-efef-6e4dee3446ff?t=1592410269297>.

Miller, Michael y Sebastián Rosato. "Boix-Miller-Rosato Dichotomous Coding of Democracy, 1800-2015". *Harvard Dataverse* 3 (2018). <https://doi.org/10.7910/DVN/FJLMKT>.

Ministerio de Salud (Minsal). "Informe epidemiológico covid-19". <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/informe-epidemiologico-covid-19/>.

Senado de la República. "Reforma Constitucional de Retiro de Fondos de Pensiones". <https://www.senado.cl/congreso-aprueba-reforma-constitucional-que-entrega-a-un-organo-externo/senado/2020-05-13/115307.html>.

Servicio Electoral. "Conozca todas las fechas del ciclo electoral 2020-2022". <https://www.servel.cl/conozca-todas-las-fechas-del-ciclo-electoral-2020-2022/>.

Shaman, Jeffrey y Marta Galanti. *Direct Measurement of Rates of Asymptomatic Infection and Clinical Care-Seeking for Seasonal Coronavirus*. New York, Columbia University, 2020.

Taubenberger, Jeffery K. y David M. Morens. "1918 Influenza: The mother of all pandemics". *Emerging Infectious Diseases* 12, n.º 1 (2006): 15-22. doi:10.3201/eid1201.050979.

Terrizzi Jr., John A., Natalie J. Shook, Michael A. McDaniel. "The behavioral immune system and social conservatism: A meta-analysis". *Evolution and Human Behavior* 34 (2013): 99-108.

Ugalde, Benjamín, Felipe Schwember y Valentina Verbal, eds. *El Octubre Chileno: reflexiones sobre democracia y libertad*. Chile: Democracia y Libertad, 2020.

WorldValues Survey. "All Rounds - Country-Pooled, Datafile Version". <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>.

La gestión política de la pandemia en Colombia

Nicolás Alejandro Liendo*

Argentina

Camilo González**

Colombia

Resumen: Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en adoptar estrictas medidas sociales y sanitarias para contener el efecto del coronavirus Sars-CoV-2. Tanto como el virus, dichas medidas de excepción han afectado el normal desarrollo de la política democrática del país, y han producido efectos matizados en la garantía de los derechos políticos y civiles, las instituciones democráticas y la arena electoral. En esa línea, observamos que el país ha transitado el periodo de pandemia en un ambiente de relativa excepcionalidad frente a la garantía y protección de los derechos políticos, un mantenimiento del sistema de pesos y contrapesos gracias a la virtualidad, y un cumplimiento de los procesos electorales, particularmente en los niveles subnacional e intrapartidista.

Palabras clave: coronavirus, Colombia, instituciones democráticas.

Introducción

En América Latina, la pandemia del coronavirus Sars-CoV-2 ha generado una serie de efectos en la salud pública, la economía y la política. En este último campo, el creciente protagonismo del Estado ha venido acompañado de una serie de medidas de excepcionalidad por parte de los gobiernos para contener y mitigar los efectos de la pandemia, que se han traducido

* Candidato a doctor en Ciencia Política, Universidad de Arizona (Estados Unidos); magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca (España). nicoaliendo@yahoo.com.

** Profesional en Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Profesor auxiliar de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad. manuelc.gonzalez@usa.edu.co.

en una limitación en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como en una reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad en términos de la aplicación de los principios y las instituciones democráticas como el Estado de derecho o la celebración de elecciones. Al mismo tiempo, los intentos totalizantes de soluciones concentradas únicamente en la acción estatal terminaron a menudo claudicando contra la necesidad de la solidaridad y acción responsable de los individuos que la componen.

En Colombia, el inicio de la pandemia trajo un escenario inédito en la historia política y constitucional del país. En la historia reciente, durante la gripe española el Congreso cesó de sesionar durante unos meses debido a que algunos congresistas padecieron la enfermedad, y el hijo del presidente del momento –Marco Fidel Suárez– falleció en Estados Unidos por haber contraído la gripe. Actualmente, dentro de la excepcionalidad, las instituciones democráticas siguieron funcionando gracias a la virtualidad y las recomendaciones de bioseguridad para adoptar protocolos para impedir que el derecho al voto se vulnerara, pero con responsabilidad frente a la salud pública. Así, en Colombia, el manejo de la pandemia ha sido un esfuerzo exitoso que mantiene la democracia en estos duros momentos.

El artículo está dividido en tres partes. En la primera se describen los efectos del Estado de Emergencia en el ejercicio de las libertades civiles y los derechos políticos, así como el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos republicano en Colombia. La segunda parte expone las estrategias que han adoptado los organismos electorales colombianos para preservar el derecho al voto en medio de la pandemia, particularmente para el caso de las elecciones atípicas y de las primarias de algunos partidos políticos. Finalmente, realizaremos un balance general acompañado de recomendaciones para hacer del manejo de la pandemia una oportunidad para fortalecer las instituciones democráticas en Colombia.

Estado de derecho

En este apartado abordaremos los efectos de la pandemia del covid-19 en los derechos políticos y civiles, la implementación del estado de emergencia y el papel del Congreso y las cortes en el escenario político colombiano. Para el análisis del impacto del covid-19 haremos uso de las recientes mediciones realizadas por Varieties of Democracy (V-Dem) y The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International

IDEA) sobre el estado de la democracia en tiempos de pandemia y del cubrimiento en fuentes secundarias acerca de las decisiones políticas en Colombia.

El Estado de emergencia y su efecto en los derechos humanos

Con ocasión del covid-19, International IDEA ha presentado el Global Monitor of COVID-19's Impact on Democracy and Human Rights, para medir los efectos de la pandemia en el estado de las democracias a nivel global. Dentro de esa medición, Colombia aparece con desempeño intermedio (0,53) en la categoría de derechos fundamentales que califica el acceso a la justicia y el respeto de las libertades civiles. En el primer criterio, Colombia obtuvo una clasificación media (0,55) debido principalmente a que por medio del Decreto 564 del Ministerio del Interior se suspendieron y se han extendido los términos procesales, excepto para los procedimientos penales (tabla 1).¹

TABLA 1. EVALUACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLOMBIA FRENTE AMÉRICA LATINA

CRITERIOS	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PROMEDIO)	COLOMBIA
Acceso a la justicia	0,54	0,55
Libertades civiles	0,61	0,55
Asociación	0,62	0,66
Credo	0,60	0,53
Movimiento	0,57	0,46
Seguridad e Integridad personal	0,52	0,39

Fuente: International IDEA, "The Global State of Democracy Indices (GSoD Indices): Colombia".

Respecto a las libertades civiles, Colombia obtiene la misma calificación (0,55) que el primer factor de acceso a la justicia. Adicionalmente, presenta un nivel intermedio de restricciones a la asociación (0,66) y la libertad de credo (0,53), mientras que se encuentran resultados por debajo

¹ International IDEA, "The Global State of Democracy Indices (GSoD Indices): Colombia", *Global Monitor of COVID-19's impact on Democracy and Human Rights*, 2020, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B100%5D&covid19=1>.

del promedio respecto a la libertad de movimiento (0,46), la seguridad e integridad personales (0,39). Sobre las dos primeras, tanto las protestas como las reuniones religiosas han sido temporalmente prohibidas, aunque recientemente se han diseñado protocolos piloto de apertura² para zonas donde el virus haya tenido poca o nula afectación en la población.³

Sin duda, la libertad de movimiento ha sido una de las más afectadas. Desde el 23 de marzo, con la expedición del Decreto 457 de 2020, el territorio nacional quedó bajo la medida de aislamiento preventivo obligatorio hasta el 13 de abril, y se estableció “la limitación total a la circulación de personas y vehículos”.⁴ Sin embargo, con el avance en el número de contagios se han sucedido otros siete decretos que han prorrogado el periodo de aislamiento obligatorio y, por ende, las restricciones a la circulación. Sumado a ello, las mujeres han visto vulnerados sus derechos por cuenta de los periodos de confinamiento. Entre los meses de marzo y junio⁵ se registraron 9.378 casos de mujeres violentadas, motivo para que la Comisión de Equidad para la Mujer del Senado realizara una sesión virtual de control político para evaluar los mecanismos de prevención de la violencia intrafamiliar implementados por el Ministerio de Justicia y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad.⁶ Adicionalmente, en el reciente informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre desempleo se ha demostrado cómo a las mujeres les ha costado más

2 El Tiempo, “Iglesia católica iniciará piloto para reabrir sus templos”, *El Tiempo*, 7 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/vida/religion/iglesia-catolica-iniciara-piloto-para-reabrir-sus-templos-515370>.

3 International IDEA, “The Global State of Democracy Indices (GSoD Indices): Colombia”.

4 Presidencia de la República, “Gobierno nacional expide el Decreto 457, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano”, *Presidencia de la República*, 23 de marzo de 2020, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-expide-Decreto-457-mediante-el-cual-imparten-instrucciones-para-cumplimiento-Aislamiento-Preventivo-200323.aspx>.

5 Radio Nacional de Colombia, “Durante la cuarentena 9.378 mujeres han sido violentadas”, *Radio Nacional de Colombia*, 18 junio de 2020, <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/violencia-genero-mujeres-cuarentena-coronavirus>.

6 Laura Ramírez, “Las mujeres asumen el impacto más alto de la pandemia, el de las violencias y el socioeconómico”, *Senado de la República*, 9 de junio 2020, <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1333-las-mujeres-asumen-el-impacto-mas-alto-de-la-pandemia-el-de-las-violencias-y-el-socioeconomico>.

volver a la actividad económica desde los procesos de apertura gradual. Así, mientras el desempleo en julio era del 20,2 %, en agosto bajó al 16,8 % en el total de la población, pero mientras que para los hombres esa cifra es de 13,4 % para las mujeres es de 21,7 %.⁷ Por otro lado, las minorías étnicas han sufrido mayor impacto de la pandemia debido a las largas distancias para acceder a los servicios de salud, e incluso por la falta de infraestructura médica para atender a los pacientes de estas comunidades.⁸

Si bien los decretos ejecutivos han ordenado las limitaciones a la movilidad, también han contado con numerosas excepciones. Dentro del conjunto de decretos, la restricción a la movilidad se ha flexibilizado con la adopción de excepciones de actividades que responden a la necesidad de resguardar la salud de los ciudadanos, pero, a su vez, evitar un colapso económico debido al paro de las actividades productivas. En cinco meses, las excepciones se han ampliado de 34 a 46 actividades,⁹ que corresponden, en general, a la prestación de servicios de salud y la movilización de

TABLA 2. DECRETOS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

DECRETO	FECHA DE EXPEDICIÓN	PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO	NÚMERO DE EXCEPCIONES
457	23/03	24/04-13/04	34
531	08/04	13/04-27/04	35
593	25/04	27/04-11/05	41
636	06/05	11/05-25/05	46
749	28/05	01/06-01/07	43
878	25/06	01/06-23/07	43
1076	28/07	01/08-01/09	46

Fuente: Presidencia de la República, 2020.

⁷ Juan Daniel Oviedo, “La tasa de desempleo de agosto se ubicó en 16,8%”, *El Tiempo*, 30 de septiembre de 2020, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desempleo-en-colombia-segun-el-dane-agosto-2020-540710>.

⁸ Juan David Gómez, María Alejandra Vélez y Andrés Bermúdez Liévano, “La cara étnica de la pandemia en Colombia”, *El Espectador*, 3 de agosto de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/salud/la-cara-etnica-de-la-pandemia-en-colombia/>.

⁹ *El Tiempo*, “El 57% de los colombianos están cobijados con el aislamiento: Duque”, *El Tiempo*, 29 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cuarentena-coronavirus-colombia-duque-explica-que-se-podra-hacer-y-que-no-en-aislamiento-523786>.

personal médico, garantizar el funcionamiento de las cadenas productivas, el pago de bienes y servicios y la entrega de subsidios estatales.

Dentro de las restricciones, una de las más polémicas fue el confinamiento de personas mayores de 70 años. En su alocución televisiva del 17 de marzo sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica, el presidente Iván Duque argumentó que dentro de la excepcionalidad las personas mayores de 70 años debían permanecer en sus hogares, salvo en para abastecerse, utilizar los servicios de salud y acceder a los servicios financieros¹⁰. Sin embargo, estas personas no podían gozar de los espacios de ejercicio al aire libre que para otros segmentos etarios no estaban vedados.

Desde el primer momento, el mandatario colombiano apeló a esta medida basado en el argumento científico de que el mayor nivel de letalidad del virus se concentraba en ese grupo poblacional, razón por la que su confinamiento se hacía necesario. Cifras oficiales presentadas por el Gobierno nacional han expuesto que los mayores de 70 años representan el 49% de la mortalidad por el covid-19 en el país.¹¹ Sin embargo, la decisión no tuvo acogida en una parte de esta población, que se organizó en un movimiento para presionar la derogación de la norma. La denominada “Rebelión de las canas” estuvo liderada por reconocidos políticos como Rudolf Hommes, Humberto de la Calle y Clara López, quienes interpusieron una tutela por considerar que se estaban violando los derechos fundamentales de la población mayor de 70 años. En julio, una jueza falló a favor de los tutelantes y ordenó al presidente Duque abrir los espacios al aire libre para esta población, a fin de mitigar las consecuencias mentales y físicas del confinamiento.¹² A pesar de que el Gobierno acató el fallo, el

10 Presidencia de la República, “Para proteger a nuestros abuelos, hemos decretado el Aislamiento Preventivo Obligatorio de todos los adultos mayores de 70 años: presidente Duque”, *Presidencia de la República*, 17 de marzo de 2020, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Para-protger-nuestros-abuelos-hemos-decretado-Aislamiento-Preventivo-Obligatorio-todos-adultos-mayores-70-anios-200317.aspx>.

11 Ministerio de Salud y Protección Social, “Adultos mayores representan el 49% de las muertes por covid-19 en Colombia”, *Boletín de Prensa 434 2020*, 5 de julio de 2020, <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Adultos-mayores-representan-el-49-de-las-muertes-por-covid-19-en-Colombia.aspx>.

12 Santiago Torrado, “La ‘rebelión de las canas’ se apunta una victoria frente al gobierno de Iván Duque en Colombia”, *El País*, 3 de julio de 2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-07-03/>

presidente anunció que lo apelaría buscando revertir la decisión judicial y proteger a esta población más vulnerable al virus.

A nivel subnacional, tanto gobernadores como alcaldes han implementado medidas de aislamiento de la población con el objetivo de evitar más contagios y superar las capacidades del sistema de salud, siguiendo las instrucciones del Gobierno nacional. Así, los gobiernos regionales y locales han implementado medidas de restricción a la circulación de personas como cuarentenas sectorizadas, sistemas de restricción a la movilidad basados en el número de identidad (pico y cédula), toques de queda y restricción al transporte interregional de pasajeros. Ciudades como Bogotá, Medellín y Cali han adoptado un sistema cuarentenas y restricciones basado en el número de identidad,¹³ salvo la capital del país que hasta mayo de este año ensayó una restricción a la circulación basada en el género (pico y género).¹⁴

No obstante, Colombia es calificada por International IDEA con un desempeño bajo en el factor de seguridad e integridad personales. Durante el periodo de confinamiento se han presentado algunos episodios de violaciones de los derechos humanos que no tienen relación con las disposiciones gubernamentales, pero que han tenido eco en la opinión pública. Así, el asesinato de líderes sociales y exintegrantes de la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) por parte de grupos armados ilegales ya contabilizaba 152 para el año 2020.¹⁵ Asimismo, la violación de una niña indígena a manos de integrantes del Ejército conmocionó a la sociedad colombiana y abrió un debate para exponer los presuntos actos sexuales abusivos por

[la-rebelion-de-las-canas-se-apunta-una-victoria-frente-al-gobierno-de-ivan-duque-en-colombia.html](https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/pico-y-cedula-pico-y-genero-conozca-la-restriccion-en-cada-ciudad-de-colombia-484516).

13 El Tiempo, “Estos son los ‘pico y cédula’ que rigen en Colombia durante cuarentena”, *El Tiempo*, 21 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/pico-y-cedula-pico-y-genero-conozca-la-restriccion-en-cada-ciudad-de-colombia-484516>.

14 El Tiempo, “Se levanta el pico y género en toda Bogotá desde el 11 de mayo”, *El Tiempo*, 8 de mayo de 2020, <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-levantan-el-pico-y-genero-desde-el-lunes-11-de-mayo-493334>.

15 Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), *Informe Especial sobre agresiones a líderes/as sociales y personas defensoras de los derechos humanos y de los Acuerdos de Paz* (Bogotá D.C.: Indepaz, 2020), <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf>.

parte de miembros de las Fuerzas Armadas hacia las mujeres y los pueblos indígenas, un hecho que se suma a las recientes denuncias sobre abuso de poder y corrupción dentro de la institución castrense.¹⁶ En la zona del Pacífico, los carteles de narcotraficantes y las bandas criminales han aprovechado la pandemia para arremeter de manera violenta contra la población civil –especialmente jóvenes– y minorías con la finalidad de usurpar tierras o cobrar “vacunas” sobre personas o negocios.

El anterior diagnóstico sobre el riesgo para la democracia que podría incentivar el contexto del covid-19 es validado por los datos ofrecidos por *The Pandemic Democratic Violations Index* de V-Dem. Este índice analiza el alcance de las violaciones a la democracia producidas por las respuestas del Estado a la crisis sanitaria. Para el caso de Colombia, este se encuentra dentro del conjunto de países con violaciones menores.¹⁷ Estas corresponden al uso excesivo de la fuerza que ha aplicado para hacer cumplir las medidas de emergencia durante la pandemia, del que se han registrado 124 agresiones por parte de miembros de la policía colombiana.¹⁸

Impacto de la pandemia en las instituciones democráticas

Indudablemente, la pandemia ha fortalecido el margen de acción del presidente en el escenario político en detrimento de otras instituciones democráticas como el Congreso y las cortes. Asimismo, las posibilidades de que el decisionismo político de la coyuntura amenace el sistema de pesos y contrapesos propios de la democracia liberal nos remite a analizar el papel de estos actores dentro de la nueva normalidad política. Dentro de la clasificación de International IDEA, el Congreso colombiano ha tenido un desempeño medio (0,64) que se refleja en un papel secundario dentro del escenario político caracterizado por el bajo nivel de control político y de

16 Boris Miranda, “Colombia: la violación colectiva de una menor indígena a manos de un grupo de soldados que sitúa al Ejército en el centro de un nuevo escándalo”, *BBC Mundo*, 25 de junio de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53187395>.

17 Amanda B. Edgell et al., *An Update on Pandemic Backsliding: Democracy Four Months After the Beginning of the Covid-19 Pandemic* (Sweden: Gothemburg, 2020), https://www.v-dem.net/media/filer_public/b9/2e/b92e59da-2a06-4d2e-82a1-b0a8dece4af7/v-dem_policy-brief-24_update-pandemic-backsliding_200702.pdf.

18 El Espectador, “ONG Temblores ha registrado 124 denuncias de abuso policial en lo que va del año”, *El Espectador*, 31 de julio de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ong-temblores-lleva-registro-del-abuso-policial-en-la-cuarentena/>.

producción legislativa,¹⁹ en una situación de constante conflicto entre los legisladores por la posibilidad de adelantar las sesiones de manera virtual. En ese sentido, esa falta de protagonismo se debió al retraso de un mes en el inicio de las sesiones parlamentarias (15 de abril) y una función de control político limitada a interpelar a los ministros de Salud y Hacienda,²⁰ rubros sensibles de la actual situación (tabla 3). De la misma manera, la producción legislativa no se caracterizó por las discusiones sobre proyectos de ley de gran interés nacional –con excepción de la aprobación de la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños y niñas–,²¹ sino que estuvo concentrada en propuestas de reactivación económica y alivios fiscales.²²

TABLA 3. EVALUACIÓN DE CONTROLES AL EJECUTIVO

CRITERIO	
Parlamento efectivo	0,64
Independencia judicial	0,64

Fuente: International IDEA, “The Global State of Democracy Indices (GSoD Indices): Colombia”.

Por otro lado, las cortes tuvieron un papel menos activo, pero no menos protagónico, que la medición realizada por International IDEA califica con un desempeño medio (0,64). Sus únicos pronunciamientos estuvieron encaminados a avalar el estado de emergencia decretado por el presidente Duque²³ y declarar inconstitucional el artículo del decreto presidencial por

19 Juan Pablo Milanese y Juan Albarracín, “El periodo legislativo (2019-2020): antes y después de la pandemia”, *Razón Pública*, 20 de julio de 2020, <https://razonpublica.com/periodo-legislativo-2019-2020-despues-la-pandemia/>.

20 El Espectador, “Debate de control político a ministros de Salud y de Hacienda por acción frente al coronavirus”, *El Espectador*, 7 de mayo de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/debate-de-control-politico-ministros-de-salud-y-de-hacienda-por-accion-frente-al-coronavirus-articulo-918354/>.

21 Milanese y Albarracín, “El periodo legislativo (2019-2020): antes y después de la pandemia”.

22 Semana, “Pasó raspando: el balance del Congreso en la pandemia”, *Semana*, 27 de junio de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-le-fue-al-congreso-de-la-republica-en-sus-sesiones-virtuales/682613>.

23 El Espectador, “Corte Constitucional avala el decreto de Estado de Emergencia por el covid-19”, *El Espectador*, 20 de mayo de 2020, <https://www.elespectador.com/coronavi->

el cual el presidente habilitaba al Congreso a sesionar de manera virtual.²⁴ No obstante, la instalación de la nueva legislatura siguió demostrando la división frente al tema ya que la mayoría de los legisladores decidieron seguir sesionando virtualmente, mientras que la bancada de oposición decidió concurrir al recinto del parlamento para legislar.²⁵

En un contexto de protagonismo político, la opinión pública revela un apoyo a la gestión presidencial en los meses que ha transcurrido de la pandemia. Tanto la encuestadora Cifras y Conceptos²⁶ como el Centro Nacional de Consultoría²⁷ calcularon el apoyo a la gestión presidencial en el 61 y 62 % para los meses abril y mayo respectivamente. Una percepción menos positiva arrojó la encuestadora Invamer-Gallup, que para los meses de abril y junio midieron la percepción frente a la aprobación presidencial en 52 y 41 % respectivamente.²⁸ En pocas palabras, las mediciones muestran una recuperación coyuntural de la aprobación presidencial teniendo en cuenta que el presidente Duque, desde que asumió el cargo, ha tenido una acelerada pérdida de apoyo en la opinión pública en comparación con la de sus antecesores.²⁹

[rus/corte-constitucional-avala-el-decreto-de-estado-de-emergencia-por-el-covid-19-articulo-920438/](https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-avala-el-decreto-de-estado-de-emergencia-por-el-covid-19-articulo-920438/).

24 Semana, “Corte Constitucional tumba artículo que permitió sesiones virtuales del Congreso”, *Semana*, 9 de julio de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-tumba-las-sesiones-virtuales-del-congreso/685245>.

25 La Silla Vacía, “Así fue la histórica instalación virtual del Congreso en la que ‘coronaron’ los Char”, *La Silla Vacía*, 21 de julio de 2020, <https://lasillavacia.com/asi-fue-historica-instalacion-virtual-del-congreso-coronaron-los-char-77630>.

26 El Nuevo Siglo, “61 % apoya gestión de Duque frente a crisis por Covid”, *El Nuevo Siglo*, 2 de abril de 2020, <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2020-61-de-colombianos-aprueban-la-gestion-de-duque-frente-la-crisis-por-cuenta-del>.

27 Centro Nacional de Consultoría, “Imagen positiva del presidente Iván Duque está en 62%”, CNC, 8 mayo de 2020, <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/imagen-positiva-del-presidente-ivan-duque-esta-en-62>.

28 Daniel Rojas Castañeda, “El covid-19 le pasó factura a la aprobación de mandatarios según encuesta de Invamer”, *Asuntos Legales*, 3 de julio de 2020, <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/encuesta-de-invamer-muestra-que-el-covid-19-le-paso-factura-a-la-aprobacion-de-mandatarios-3026247>.

29 Melissa Velásquez Loaiza, “Iván Duque es el presidente de Colombia más impopular en décadas”, *CNN en Español*, 4 de diciembre 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/04/ivan-duque-es-el-presidente-colombiano-mas-impopular-en-decadas/>.

Ámbito electoral

Dentro de un contexto de pandemia, una de las instituciones democráticas más afectadas ha sido el proceso electoral, debido en parte a la preocupación de las autoridades de que se generen más contagios en contextos de aglomeraciones. Esto una vez más demuestra el masivo y crucial trabajo que hay detrás de la organización y realización de las elecciones en la región, que a la fecha está fuertemente basado en mecanismos presenciales y con materiales físicos. Con esa preocupación, la participación de los ciudadanos en los centros de votación representa un potencial riesgo para la salud tanto de los electores como de las autoridades encargadas de arbitrar los comicios (presidentes de mesa, jurados, veedores de partidos). Colombia, a diferencia de otros países de la región, no tenía para 2020 un calendario electoral caracterizado por comicios en el orden nacional o regional. Más bien se hallaban planificadas elecciones atípicas locales y primarias internas de algunos partidos políticos, en las que los principales órganos electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y Consejo Nacional Electoral (CNE) tomaron medidas para avanzar en la preservación del derecho al voto y atender las investigaciones por delitos electorales, respectivamente.

Elecciones en medio de pandemia

En ese sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 958 de 2020³⁰ por la que se adopta el protocolo de bioseguridad para la realización de procesos electorales. Dentro de las medidas contenidas en la resolución se establece el distanciamiento social de dos metros, con limitaciones al acceso simultáneo de votantes, el lavado de manos cada tres horas por parte de los jurados de mesa, la obligatoriedad del uso del tapabocas, la toma de temperatura y la disposición de elementos de bioseguridad dentro de los recintos electorales. La implementación de estas medidas se puso en marcha en cuatro municipios con elecciones atípicas 30 de agosto de 2020: Achí (Bolívar), Providencia (Nariño) San Zenón (Magdalena) y

³⁰ Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 958 de 2020, [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución No. 958 de 2020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución_No._958_de_2020.pdf).

Sutatausa (Cundinamarca).³¹ De la misma manera, ocurrió para las elecciones de Juntas Administradoras Locales (JAL) en Bogotá tras el aplazamiento del proceso electoral para el 23 de agosto.³²

En el caso de las elecciones para los Consejos Municipales y Locales de Juventud, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha previsto que las elecciones, que inicialmente se iban a celebrar el 8 de noviembre de 2020, sean pospuestas para el 7 de marzo de 2021 ante el disparado número de contagios en el territorio nacional, de acuerdo con la Resolución 3437 de 2020.³³

Sin embargo, las primarias del Partido Liberal han ido más allá de la reglamentación vigente del voto manual consagrada en el Código Electoral y han asumido el reto de celebrar la elección de sus autoridades de manera virtual. El 27 de junio se realizaron las elecciones de los 4.014 delegados para la convención a través de la página web de la colectividad con una participación de 231.027 votantes.³⁴ El 15 de agosto de este año, de manera virtual, se realizó la VIII Convención Nacional Liberal que ratificó el liderazgo del expresidente César Gaviria al frente los liberales por dos años más.³⁵

Finalmente, el también centenario Partido Conservador ha solicitado al Consejo Nacional Electoral prorrogar la celebración de la Convención Nacional Conservadora, aun cuando los estatutos del partido dan espacio hasta de seis meses para su postergación.³⁶ Ante estos hechos, la colec-

31 Nicolás Liendo, “Entrevista Fredy Barrero, asesor del Ministerio del Interior”, 2020; El Tiempo, “El 30 de agosto habrá elecciones atípicas en cuatro municipios”, *El Tiempo*, 24 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/el-30-de-agosto-habra-elecciones-atipicas-en-cuatro-municipios-521680>.

32 El Espectador, “Se aplaza hasta agosto las elecciones de Juntas de Acción Comunal”, 23 de abril de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/se-aplaza-hasta-agosto-las-elecciones-de-juntas-de-accion-comunal-articulo-916223/>.

33 Nicolás Liendo, “Entrevista a Carlos Coronel, Registrador de Bogotá y profesor universitario”, 2020.

34 RCN radio, “Liberales eligen delegados regionales para fijar estrategia de comicios de 2022”, *RCN radio*, 27 de junio 2020, <https://www.rcnradio.com/politica/liberales-eligen-delegados-regionales-para-fijar-estrategia-de-comicios-de-2022>.

35 El Espectador, “Cuestión de trámite: César Gaviria nuevamente fue elegido director del Partido Liberal”, *El Espectador*, 15 de agosto de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reelegido-cesar-gaviria-como-director-del-partido-liberal/>.

36 Partido Conservador Colombiano, *Estatutos Partido Conservador* (Bogotá: Partido Conservador Colombiano, 2015), <https://www.partidoconservador.com/wp-content/uploads/2019/09/>

tividad realizó una convención virtual para la reforma de sus estatutos. Asimismo, realizó la renovación parcial de los directoristas, que corresponde por estatutos a los congresistas nacionales del Directorio y la elección del nuevo vicepresidente segundo del partido, Ape Cuello. Todos estos procedimientos fueron realizados empleando plataformas virtuales, lo que se facilitó también porque se requería la participación e intervención de pocas personas.

Observación electoral

Con el riesgo de la pandemia latente, sigue siendo vital la supervisión de los procesos electorales. Así, se espera que el ejercicio de la observación electoral sea activo y acorde a los requerimientos de bioseguridad. A nivel internacional, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha publicado la *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*, en la que sugiere una serie de recomendaciones para un ejercicio seguro de la observación electoral. Allí se destacan recomendaciones tales como el uso de medios virtuales para reuniones, registro y expedición de credenciales, evitar el reclutamiento de observadores en poblaciones vulnerables, facilitar la información epidemiológica a los observadores, así como kits sanitarios, procurar espacios seguros para su ejercicio e incorporar los efectos de la pandemia dentro de la metodología de observación.³⁷

A nivel nacional, la observación electoral está regulada por la Ley 1475 de 2011, que faculta a los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y organizaciones de observación electoral a ejercer vigilancia de los comicios y escrutinios. Fuera de los partidos políticos, la Misión de Observación Electoral (MOE) se ha convertido en la única organización no gubernamental en el país con un objeto social destinado a la supervisión electoral.³⁸ En ese sentido, la MOE lanzó un documento en el que hizo recomendaciones y definió planes de acción

[Estatutos-PCC_compressed.pdf](#).

³⁷ Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO), Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* (Washington: OEA, 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

³⁸ Liendo, “Entrevista Fredy Barrero, asesor del Ministerio del Interior”.

para las elecciones atípicas de agosto.³⁹ Varias de estas indicaciones son coincidentes con las manifestadas por la OEA.

Justicia electoral

En el campo de la justicia electoral, las investigaciones sobre las posibles irregularidades en la financiación de anteriores campañas políticas han estado avanzado. Particularmente, las investigaciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) se han centrado en la financiación de las campañas presidenciales del expresidente Juan Manuel Santos en 2014, y las campañas presidenciales de Gustavo Petro y del actual presidente Iván Duque en el año 2018. Vale recordar que el Consejo Nacional Electoral en Colombia, si bien figura como un organismo autónomo e independiente en su funcionamiento, su conformación es realizada exclusivamente por los partidos en el Congreso de acuerdo con los resultados electorales, por lo que los magistrados son elegidos en representación clara de ciertos partidos.

Sobre el caso de la campaña “Santos Presidente” de 2014, dentro de las investigaciones sobre presuntos aportes de la multinacional Odebrecht, por la cual varios presidentes latinoamericanos han sido enjuiciados y encarcelados, el CNE recientemente dio a conocer un informe que abre la posibilidad de que esta multinacional aportara a la campaña a través de otras empresas ligadas a la petrolera Pacific Rubiales (hoy Frontera Energy Group) como Corservipp, Sístole, Pato de Hule y Sancho BBDO.⁴⁰ Hace ya varios meses el expresidente compareció ante los magistrados del CNE y ofreció su versión, pero la investigación no pareciera avanzar.

Sin embargo, han sido las campañas electorales de 2018 las que más han atraído las labores investigativas del órgano electoral. Tanto las candidaturas de Gustavo Petro, de la coalición Colombia Humana, como la del actual presidente Iván Duque, del Centro Democrático, han estado bajo el escrutinio de las autoridades electorales y de la opinión pública por posibles irregularidades en su financiación. En ese marco investigativo, la

³⁹ Misión de Observación Electoral (MOE), “Elecciones atípicas en Colombia en contexto de covid-19: de las garantías políticas a la logística electoral”, *MOE*, 30 de julio de 2020, <https://moe.org.co/elecciones-atipicas-en-colombia-en-contexto-de-covid-19/>.

⁴⁰ El Espectador, “El último informe del CNE sobre la financiación de la campaña Santos 2014”, *El Espectador*, 11 de agosto de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-ultimo-informe-del-cne/>.

campana de Gustavo Petro está siendo investigada por la presunta contribución recibida de tres funcionarios públicos durante la primera vuelta.⁴¹ Por otro lado, la investigación sobre el presidente Duque ha tenido mayor repercusión debido al escándalo de la denominada “Ñeñepolítica” y los aportes de un empresario venezolano. El escándalo saltó a la luz tras conocerse al inicio de la pandemia los audios del cuestionado empresario ganadero José Guillermo Hernández, alias “Ñeñe” Hernández, en donde revela su posible aporte a la campana del entonces candidato Duque, así como indicios de compra de votos en departamentos del norte de Colombia tras las revelaciones de la exsenadora conservadora y prófuga de la justicia, Aida Merlano. Posteriormente, se conocieron las interceptaciones telefónicas a la presidenta del Centro Democrático, Nubia Stella Martínez, donde presuntamente habla sobre un aporte por 300.000 dólares del empresario venezolano Oswaldo Cisneros. Frente a estos indicios, el CNE decidió abrir una investigación preliminar contra la campana del presidente Duque, citando a declarar a Martínez, al jefe de campana del presidente Duque, Luigi Echeverri, y a la exsenadora Merlano, además de solicitarle al partido de gobierno que aporte los soportes contables para precisar el origen de los aportes.⁴² En ambos casos no pareciera que se vaya a avanzar con celeridad y lo más probable es que lleguemos a una nueva contienda de 2022 y los expedientes vayan a dormir “el sueño de los justos”.

Comentarios finales

Frente al escenario de la pandemia, Colombia ha tenido un desempeño positivo tanto en la preservación del Estado de derecho como en la representación política expresada en los efectos mínimos a las libertades civiles que se han visto afectadas por los decretos ejecutivos, así como el esfuerzo de varias instituciones democráticas de mantener el derecho al voto como garantía de continuidad democrática en tiempos de excepcionalidad. Si bien las restricciones a la movilidad como consecuencia

41 El Tiempo, “Cargos a Petro por presuntas irregularidades en la campana de 2018”, *El Tiempo*, 23 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/investigacion-presuntas-irregularidades-en-campana-presidencial-de-gustavo-petro-521314>.

42 El Tiempo, “CNE abrió indagación preliminar a la campana presidencial de Duque”, *El Tiempo*, 11 de agosto de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-cne-le-abrio-indagacion-preliminar-a-campana-527976>.

de la crisis sanitaria han afectado el normal desarrollo de las actividades humanas, la vigencia de instituciones como el Congreso o los organismos electorales ha hecho patente la fortaleza de las instituciones y la continuidad de la vida política.

No obstante, el país mantiene ciertas falencias que deben subsanarse en ambos campos. Dentro del Estado de derecho persisten casos de violación sistemática de los derechos humanos representados en abusos de los organismos de seguridad estatal en la aplicación de la normativa durante el tiempo de pandemia, como también actos relacionados con la violencia política y algunos legados del conflicto armado en ciertas zonas periféricas del país, pues, a pesar del Acuerdo con las FARC, la paz parece estar aún lejana. Aun cuando en los últimos años se ha registrado un descenso sustancial de la violencia en el país, el ejercicio de los derechos políticos aún se encuentra amenazado, en especial al nivel micro en las regiones más apartadas del país, donde el narcotráfico ha vuelto a incrementar su presencia. En ese sentido, recomendamos:

- Una política clara producto de un gran acuerdo nacional para la protección de líderes políticos y sociales en el ejercicio libre de sus derechos, con especial atención a las necesidades y dificultades de las diversas minorías presentes en todo el territorio nacional.
- Acompañamiento de delegados de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en los procedimientos policiales para evitar abusos por partes de las autoridades.
- En materia electoral es necesaria una profunda reforma que permita la introducción de nuevas herramientas que favorezcan la logística y la transparencia de las elecciones. Carlos Coronel, profesor universitario y registrador de Bogotá, asegura que es el momento de una reforma política que piense en el futuro del componente electoral a la mayor brevedad, por cuanto,

Una reforma política y aun con enfoque procedimental, requerirá un enorme esfuerzo de la organización electoral y apoyo interinstitucional y político con el objetivo de gestionar ante el Congreso de la República el trámite legislativo de una ley estatutaria, la cual acorde con sus características demanda una mayor rigurosidad de trámite y control, aun con la intervención de la obvia validación constitucional. Entonces, los tiempos del trámite legislativo, en

caso de prosperar una reforma no son fluidos, los cuales se materializarán durante la plena ejecución de un calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República y de presidente a celebrarse en el 2022. En efecto, dicho instrumento debe ser expedido en el segundo semestre del 2020, toda vez que el proceso de inscripción de cédulas inicia en marzo del 2021.⁴³

En este sentido, la pandemia es un escenario de oportunidad para que la institución electoral busque implementar las siguientes medidas:

Una reforma normativa que incorpore nuevos recursos y espacios como los que ofrecen las Tecnologías de la Información (TI) para que los ciudadanos dispongan de más opciones para emitir su voto e incluso como recurso preventivo en momentos de excepcionalidad.

Para que la reforma tenga efectos en la participación electoral deben emprenderse campañas de socialización de las nuevas tecnologías en el campo electoral orientadas a facilitar su uso. Puede ser un error severo suponer que, como la ciudadanía sabe usar un celular, necesariamente sabrá ejercer efectivamente su voto.

La implementación de la zonificación electoral bajo los criterios de accesibilidad, seguridad y dignidad, especialmente en zonas de baja presencia estatal, con el fin de garantizar el derecho al voto de sus habitantes.

Bibliografía

Centro Nacional de Consultoría. “Imagen positiva del presidente Iván Duque está en 62%”. CNC, 8 de mayo de 2020. <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/imagen-positiva-del-presidente-ivan-duque-esta-en-62>.

Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO), Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

⁴³ Liendo, “Entrevista a Carlos Coronel”.

El Espectador. “Corte Constitucional avala el decreto de estado de emergencia por el covid-19”. *El Espectador*, 20 de mayo de 2020. <https://www.elespectador.com/coronavirus/corte-constitucional-avala-el-decreto-de-estado-de-emergencia-por-el-covid-19-articulo-920438/>.

El Espectador. “Cuestión de trámite: César Gaviria nuevamente fue elegido director del Partido Liberal”. *El Espectador*, 15 de agosto de 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reelegido-cesar-gaviria-como-director-del-partido-liberal/>.

El Espectador. “Debate de control político a ministros de salud y de hacienda por acción frente al coronavirus”. *El Espectador*, 7 de mayo de 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/debate-de-control-politico-ministros-de-salud-y-de-hacienda-por-accion-frente-al-coronavirus-articulo-918354/>.

El Espectador. “El último informe del CNE sobre la financiación de la campaña Santos 2014”. *El Espectador*, 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-ultimo-informe-del-cne/>.

El Espectador. “ONG Temblores ha registrado 124 denuncias de abuso policial en lo que va del año”. 31 de julio de 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ong-temblores-lleva-registro-del-abuso-policial-en-la-cuarentena/>.

El Espectador. “Se aplaza hasta agosto las elecciones de juntas de acción comunal”. *El Espectador*, 23 de abril de 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/se-aplaza-hasta-agosto-las-elecciones-de-juntas-de-accion-comunal-articulo-916223/>.

El Nuevo Siglo. “61% apoya gestión de Duque frente a crisis por covid”. *El Nuevo Siglo*, 2 de abril de 2020. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2020-61-de-colombianos-aprueban-la-gestion-de-duque-frente-la-crisis-por-cuenta-del>.

El Tiempo. “Cargos a Petro por presuntas irregularidades en la campaña de 2018”. *El Tiempo*, 23 de julio de 2020. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/investigan-presuntas-irregularidades-en-campana-presidencial-de-gustavo-petro-521314>.

El Tiempo. “CNE abrió indagación preliminar a la campaña presidencial de Duque”. *El Tiempo*, 11 de agosto de 2020. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-cne-le-abrio-indagacion-preliminar-a-campana-527976>.

El Tiempo. “El 30 de agosto habrá elecciones atípicas en cuatro municipios”. *El Tiempo*, 24 de julio de 2020. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/el-30-de-agosto-habra-elecciones-atipicas-en-cuatro-municipios-521680>.

El Tiempo. “El 57 % de los colombianos están cobijados con el aislamiento: Duque”. *El Tiempo*, 29 de julio de 2020. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cuarentena-coronavirus-colombia-duque-explica-que-se-podra-hacer-y-que-no-en-aislamiento-523786>.

El Tiempo. “Estos son los ‘pico y cédula’ que rigen en Colombia durante cuarentena”. *El Tiempo*, 21 de julio de 2020. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/pico-y-cedula-pico-y-genero-conozca-la-restriccion-en-cada-ciudad-de-colombia-484516>.

El Tiempo. “Iglesia católica iniciará piloto para reabrir sus templos”. *El Tiempo*, 7 de julio de 2020. <https://www.eltiempo.com/vida/religion/iglesia-catolica-iniciara-piloto-para-reabrir-sus-templos-515370>.

El Tiempo. “Se levanta el pico y género en toda Bogotá desde el 11 de mayo”. *El Tiempo*, 8 de mayo de 2020. <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-levantan-el-pico-y-genero-desde-el-lunes-11-de-mayo-493334>.

Edgell, Amanda, Sandra Grahn, Jean Lachapelle, Anna Lührmann y Seraphine F. Maerz. *An Update on Pandemic Backsliding: Democracy Four Months after the Beginning of the Covid-19 Pandemic*. Sweden: Gothemburg, 2020. https://www.v-dem.net/media/filer_public/b9/2e/b92e59da-2a06-4d2e-82a1-b0a8dece4af7/v-dem_policybrief-24_update-pandemic-backsliding_200702.pdf.

Gómez, Juan David, María Alejandra Vélez y Andrés Bermúdez Liévano. “La cara étnica de la pandemia en Colombia”. *El Espectador*, 3 de agosto de 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/salud/la-cara-etnica-de-la-pandemia-en-colombia/>.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). *Informe especial sobre agresiones a líderes/as sociales y personas defensoras de los derechos humanos y de los acuerdos de paz*. Bogotá D.C.: Indepaz, 2020. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf>.

International IDEA. “The Global State of Democracy Indices (GSoD Indices): Colombia”. *Global Monitor of COVID-19’s impact on Democracy and Human Rights*, 2020. <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B100%5D&covid19=1>.

La Silla Vacía. “Así fue la histórica instalación virtual del Congreso en la que ‘coronaron’ los Char”. *La Silla Vacía*, 21 de julio 2020. <https://lasillavacia.com/asi-fue-historica-instalacion-virtual-del-congreso-coronaron-los-char-77630>.

Liendo, Nicolás. “Entrevista a Carlos Coronel, registrador de Bogotá y profesor universitario”. 2020.

Liendo, Nicolás. "Entrevista a Fredy Barrero, asesor del Ministerio del Interior". 2020.

Milanese, Juan Pablo y Juan Albarracín. "El periodo legislativo (2019-2020): antes y después de la pandemia". *Razón Pública*, 2020. <https://razonpublica.com/periodo-legislativo-2019-2020-despues-la-pandemia/>.

Ministerio de Salud y Protección Social. "Adultos mayores representan el 49% de las muertes por covid-19 en Colombia". *Boletín de Prensa* 434 (2020). <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Adultos-mayores-representan-el-49-de-las-muertes-por-covid-19-en-Colombia.aspx>.

Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 958 de 2020. [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución No. 958 de 2020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución%20No.%20958%20de%202020.pdf).

Miranda, Boris. "Colombia: la violación colectiva de una menor indígena a manos de un grupo de soldados que sitúa al ejército en el centro de un nuevo escándalo". *BBC Mundo*, 25 de junio de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53187395>.

Misión de Observación Electoral (MOE). "Elecciones atípicas en Colombia en contexto de covid-19: de las garantías políticas a la logística electoral". *MOE*, 30 de julio de 2020. <https://moe.org.co/elecciones-atipicas-en-colombia-en-contexto-de-covid-19/>.

Oviedo, Juan Daniel. "La tasa de desempleo de agosto se ubicó en 16,8%". *El Tiempo*, 30 de septiembre de 2020. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desempleo-en-colombia-segun-el-dane-agosto-2020-540710>

Partido Conservador Colombiano. *Estautos Partido Conservador*. Bogotá: Partido Conservador Colombiano, 2015. https://www.partidoconservador.com/wp-content/uploads/2019/09/Estatutos-PCC_compressed.pdf.

Presidencia de la República. "Gobierno nacional expide el Decreto 457, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de 19 días en todo el territorio Colombiano". *Presidencia de la República*, 23 de marzo de 2020. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-expide-Decreto-457-mediante-el-cual-imparten-instrucciones-para-cumplimiento-Aislamiento-Preventiv-200323.aspx>.

Presidencia de la República. "Para proteger a nuestros abuelos, hemos decretado el aislamiento preventivo obligatorio de todos los adultos mayores de 70 años: presidente Duque". *Presidencia de la República*, 17 de marzo de 2020. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Para-proteger-nuestros-abuelos-hemos-decretado-Aislamiento-Preventivo-Obligatorio-todos-adultos-mayores-70-anios-200317.aspx>.

Radio Nacional de Colombia. "Durante la cuarentena 9.378 mujeres han sido violentadas". *Radio Nacional de Colombia*, 18 de junio de

2020. <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/violencia-genero-mujeres-cuarentena-coronavirus>.

Ramírez, Laura. “Las mujeres asumen el impacto más alto de la pandemia, el de las violencias y el socioeconómico”. Senado de la República, 9 de junio de 2020. <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1333-las-mujeres-asumen-el-impacto-mas-alto-de-la-pandemia-el-de-las-violencias-y-el-socioeconomico>.

RCN radio. “Liberales eligen delegados regionales para fijar estrategia de comicios de 2022”. *RCN radio*, 27 de junio de 2020. <https://www.rcnradio.com/politica/liberales-eligen-delegados-regionales-para-fijar-estrategia-de-comicios-de-2022>.

Rojas Castañeda, Daniel. “El covid-19 le pasó factura a la aprobación de mandatarios según encuesta de Invamer”. *Asuntos Legales*, 3 de julio de 2020. <https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/encuesta-de-invamer-muestra-que-el-covid-19-le-paso-factura-a-la-aprobacion-de-mandatarios-3026247>.

Semana. “Corte Constitucional tumba artículo que permitió sesiones virtuales del Congreso”. *Semana*, 9 de julio de 2020. <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-tumba-las-sesiones-virtuales-del-congreso/685245>.

Semana. “Pasó raspando: el balance del Congreso en la pandemia”. *Semana*, 27 de junio de 2020. <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-le-fue-al-congreso-de-la-republica-en-sus-sesiones-virtuales/682613>.

Torrado, Santiago. “La ‘rebelión de las canas’ se apunta una victoria frente al gobierno de Iván Duque en Colombia”. *El País*, 3 de julio de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-07-03/la-rebelion-de-las-canas-se-apunta-una-victoria-frente-al-gobierno-de-ivan-duque-en-colombia.html>.

Velásquez Loaiza, Melissa. “Iván Duque es el presidente de Colombia más impopular en décadas”. *CNN en Español*, 4 de diciembre de 2018. <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/04/ivan-duque-es-el-presidente-colombiano-mas-impopular-en-decadas/>.

Costa Rica: una sólida democracia en apuros frente a la pandemia

Eduardo Brenes Jiménez*

Costa Rica

Resumen: Costa Rica, una de las más sólidas democracias de América Latina, fue uno de los primeros países del continente en enfrentar la pandemia del covid-19 desde el mes de marzo de 2020. Su robusta estructura institucional actuó rápido desde los diversos poderes de la república para enfrentar los retos sanitarios, económicos y sociales que iba a causar la pandemia. Su larga tradición civilista lo hizo escoger una profusa producción normativa, no sin titubear acerca de los mecanismos más oportunos para enfrentar las limitaciones de los derechos fundamentales.

La situación económica y fiscal, deteriorada antes de la pandemia, ha hecho que los retos sean muy grandes pues no se vislumbra una salida fácil a las afectaciones económicas relacionadas con la productividad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad. En materia electoral se ha actuado con presteza y rapidez gracias a que los próximos procesos serán hasta dentro de dos años, lo que le ha dado un margen de maniobra bastante amplio.

Palabras clave: democracia, Estado de derecho, institucionalidad.

Para nadie es un secreto que Costa Rica es una de las democracias más sólidas de la región latinoamericana. Diferentes índices de medición de la calidad de la democracia así lo comprueban: durante 2019, por ejemplo, ocupó el segundo lugar en el Índice de Democracia según la clasificación de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, solo detrás de

* Periodista con estudios en derecho, Universidad de Costa Rica. Dirigente político del Partido Liberal Progresista del cual ha sido su vicepresidente y actualmente es su Secretario General. ebrenes@liberal.cr.

Uruguay;¹ o el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de 2016, donde se ubica en el tercer lugar del *ranking* regional, con mejores resultados en las dimensiones que miden las variables de democracia de los ciudadanos y de las instituciones del país.²

Esa democracia madura, con instituciones fuertes y duraderas, ha sido la construcción conjunta de actores políticos y sociales de un país que ha apostado de forma gradual desde el siglo XIX, y de forma más acelerada durante la segunda mitad del XX, por la construcción de una democracia de instituciones sólidas y respeto al Estado de derecho, factores que lo han hecho destacar en el contexto latinoamericano y mundial como uno de los países con una de las democracias más consolidadas del mundo.

Pero esta situación de liderazgo democrático frente al resto de la región dista de ser ideal, y el país presenta un marcado retroceso de su convivencia social y económica en las últimas dos décadas. Previo a la aparición del covid-19, Costa Rica se encontraba en una situación económica y fiscal muy delicada. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la tasa de desempleo era de un 12,5 %, un aumento de 1,2 puntos porcentuales con respecto al mismo trimestre del año anterior;³ su déficit fiscal cerró en un 6,96 %, el peor dato en los últimos 36 años, y las proyecciones del Banco Central de Costa Rica estimaron que el desplome del producto interno bruto (PIB) sería de un -5,0 % para 2020, y durante 2019 había cerrado en un magro 1,9 %. La pobreza se encuentra estancada en un 21 % desde hace varias décadas y el índice de desigualdad es el noveno más alto del mundo (0,49).⁴

1 The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Setbacks and Popular Protests*. The Economist. <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>.

2 Fundación Konrad Adenauer - PoliLat, *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016*, Costa Rica, http://idd-lat.org/2016/informes_x_pais/292/2016-costa-rica.html

3 Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta Continua de empleo al primer trimestre del 2020: resultados generales”, *INEC* 1, n.º 9 (2020), <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receit2020.pdf>.

4 Rodrigo Cubero Breal, “Revisión del Programa Macroeconómico 2020-2021” (conferencia del presidente del Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 30 de julio de 2020), https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Revision-Programa_Macroeconomico-2020-2021.pdf.

Es en ese marco político, económico y social que es importante analizar el impacto que ha tenido el covid-19 en el Estado de derecho de este pequeño país centroamericano desde el día 10 de marzo de 2020, fecha en que el Gobierno costarricense tomó las primeras medidas institucionales de atención y coordinación ante la alerta sanitaria por el coronavirus, hasta mediados del mes de agosto de 2020, que será el periodo que abarque este estudio. Aunque parezca poco tiempo, solo cinco meses, en este periodo la producción normativa y administrativa por parte de las diferentes instituciones estatales ha sido inmensa: más de 300 publicaciones en el *Diario Oficial La Gaceta*, que abarcan leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, directrices, resoluciones, circulares y demás acervo normativo que han producido de forma apresurada los diferentes poderes estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), instituciones autónomas, municipalidades, etc. Si bien es cierto pareciera que la institucionalidad ha respondido de forma rápida, este exceso normativo ha causado muchos problemas a la hora de la ejecución, en el momento de pasar de lo que está en el papel a la realidad.

Impacto en el Estado de derecho

Impacto sobre los derechos políticos y personales: restricciones a las reuniones públicas, manifestaciones presenciales y obstáculos a la libertad de expresión

A pesar de ese exceso normativo, el Gobierno nacional ha afrontado la pandemia con dos instrumentos legales primordiales: la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo 8488, de 28 de septiembre de 1999, y la Ley General de Salud 5395, de 30 de octubre de 1973. La Ley de Emergencias faculta al Poder Ejecutivo a declarar por decreto el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, declaratoria que estará sujeta al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad.⁵ Ambas leyes otorgan al Poder Ejecutivo poderes bastante discrecionales para el manejo de una pandemia y han sido los instrumentos jurídicos preferidos y de los que ha derivado casi toda la estrategia de enfrentamiento de la emergencia nacional.

⁵ Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Ley 8488/2005 de 22 de noviembre, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, capítulo V, artículo 30, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178.

Esta decisión normativa ha generado un debate jurídico en el país, ya que con la declaratoria de emergencia se han afectado derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política por periodos prolongados (ya casi 6 meses), y el Gobierno no ha acudido al mecanismo constitucional de suspensión de derechos y garantías individuales consignado en el artículo 121, inciso 7, donde establece que es atribución exclusiva del Poder Legislativo suspender, por dos tercios de la totalidad de sus miembros, ciertas garantías individuales –no todas– y las enumera de forma taxativa. Estas garantías sujetas a suspensión por un periodo de 30 días son: la libertad de tránsito, la de domicilio, el derecho a la inviolabilidad de los documentos y las comunicaciones, la libertad de reunión, el derecho de la autonomía de la voluntad, la libertad de pensamiento, de expresión e información, el libre acceso a los departamentos administrativos y el derecho a no ser detenido sin indicio comprobado de haber cometido algún delito. Estas libertades pueden suspenderse de forma total o parcial.⁶ Tampoco se utilizó el mecanismo de suspensión de garantías establecido por el artículo 140 inciso 4 de la Constitución Política que da al presidente y su respectivo ministro de Gobierno la atribución de decretar la suspensión de las garantías individuales establecidas por el artículo 121 inciso 7 en periodos de receso del Poder Legislativo, como fue el caso del inicio de la pandemia en marzo de 2020. Este mecanismo tampoco fue utilizado.⁷

El debate se ha centrado en que el Poder Ejecutivo ha preferido evitar que las restricciones a las libertades individuales sean discutidas en la Asamblea Legislativa, donde los diputados ostentan una representación popular manifestada a través del voto, y alega que la Ley General de Salud y la Ley de Emergencias, que fueron votadas con mayorías calificadas en su momento, delegan en el Ministerio de Salud a través de su ministro, y en la Comisión Nacional de Emergencias, a través de su director ejecutivo, la posibilidad de restringir ciertas libertades de forma temporal. Los detractores de esta tesis, como el abogado constitucionalista Rubén Hernández

⁶ Constitución Política de la República de Costa Rica, título IX, capítulo II, Atribuciones de la Asamblea Legislativa, artículo 121, inciso 7, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica, título X, capítulo II, Deberes y Atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, artículo 140, inciso 4, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Valle, han dicho que usar la ley de emergencias solo permite que se restrinjan (y no que se suspendan) ciertos derechos, como en la realidad ha estado ocurriendo por casi 6 meses, y que esa restricción solo se puede dar por un lapso de cinco días (art. 34 de la Ley de Emergencias), cosa que no ha sucedido pues esas restricciones han sido ya de varios meses.⁸

Por tanto, se puede afirmar que la pandemia del covid-19 ha provocado una afectación directa en ciertas libertades individuales, sobre todo la de tránsito, a través de múltiples decretos que han prohibido la circulación en medios automotores dependiendo de la matrícula del vehículo, durante ciertas horas y en ciertos lugares;⁹ así como también la libertad de reunión, pues se ha prohibido de forma total o parcial la reunión de cierto número de personas en sitios públicos o privados. También por el cierre definitivo de parques, espacios de reunión masiva de personas y similares. En este derecho en especial ha habido allanamientos de domicilios privados sin orden previa de juez, para evitar fiestas privadas. Por otro lado, la libertad de manifestación no ha sido restringida, las concentraciones han existido de forma tímida, y aunque no han sido multitudinarias, se han llevado a cabo guardando protocolos sanitarios sin mayor restricción policial. En algunos casos se ha detenido de forma ilegal a algunos manifestantes, pero estos han encontrado amparo en la Sala Constitucional a través del recurso de *habeas corpus* que ha establecido la ilegalidad de la detención.¹⁰ Es importante anotar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha tenido gran actividad atendiendo tanto los recursos de amparo y *habeas corpus*, como las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado por parte de los ciudadanos o los diferentes actores políticos. La Sala Constitucional ha resuelto alrededor de 300 acciones presentadas y la gran mayoría han sido consideradas asuntos de legalidad por lo que han sido rechazadas de plano y se ha invitado a los recurrentes a acudir

8 Rubén Hernández Valle, “Página quince: incongruencias jurídicas del Ejecutivo”, *La Nación*, 5 de agosto de 2020, <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-incongruencias-juridicas-del/C3Q6VTAJANDYBMMZEQCPGTLWWM/story/>.

9 Decreto Ejecutivo 42284-MOPT-S/2020 de 3 de abril, https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2020/04/04/ALCA74_04_04_2020.pdf.

10 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2020-14944 de 7 de agosto de 2020. Recurso de Hábeas Corpus presentado por Andrea Díaz contra el Ministerio de Seguridad Pública.

a la justicia contencioso-administrativa para dilucidar la adecuación a la legalidad de los actos administrativos. El problema de esta tendencia de la sala es que la justicia administrativa es mucho más lenta y no discute la violación de derechos fundamentales necesariamente, sino la adecuación del acto administrativo a la legalidad.

**Los estados de emergencia o excepción de facto:
¿las medidas excepcionales son necesarias, graduales,
temporales, idóneas y proporcionales?**

La pandemia del covid-19 se enmarca claramente dentro de lo que en la doctrina se conoce como “estado o derecho de excepción o de necesidad”. La Sala Constitucional de Costa Rica ha determinado que por tal debemos de entender: “al conjunto de medidas extraordinarias previstas en los textos constitucionales para que el propio ordenamiento le haga frente a una situación de emergencia que puede traer como consecuencia una crisis de estado”.¹¹ Bajo esa premisa, el Estado usa varias medidas excepcionales (como la suspensión de garantías constitucionales) para atender situaciones especiales a raíz de conmoción interna, disturbios, agresión exterior de otro Estado, desastres o epidemias, como es este caso, que de otra forma no se podrían atender por los métodos ordinarios. La misma Sala Constitucional ha dicho que “la noción de estado de necesidad y urgencia únicamente acontece ante la producción de hechos que no pueden solventarse mediante el ejercicio de los procedimientos administrativos ordinarios”.¹² Este estado de excepción o necesidad está establecido en la Constitución Política de la República de Costa Rica, como se explicó en el apartado anterior.

La situación que se ha dado en Costa Rica es que el Poder Ejecutivo no siguió el procedimiento constitucional establecido y se dio por satisfecho con las potestades que le otorga la Ley General de Salud y la Ley de Emergencias, por lo que técnicamente no se han suspendido derechos y garantías individuales, aunque sí se ha restringido su ejercicio de forma prolongada y no temporal de hecho, lo que da una idea de cierta arbitrariedad que no ha sido corregida por la Asamblea Legislativa. Por su

¹¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 4778-11.

¹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 2001-1369.

parte, el control jurisdiccional de los tribunales de justicia, aunque no se ha detenido, ha sido muy débil y timorato a la hora de resolver recursos de amparo y ha considerado que la tesis del Poder Ejecutivo es la correcta, avalando la restricción temporal de garantías y derechos mediante leyes sanitarias y de emergencia. Habrá que esperar todavía algunas acciones de inconstitucionalidad que han sido presentadas para ver qué abordaje da esta sala especializada en cuanto a la vulneración de preceptos constitucionales en la legislación de emergencia que se ha emitido, pero aún es muy pronto para tener resoluciones al respecto.

La función legislativa: limitaciones en el funcionamiento de los congresos como obstaculización del control del Poder Ejecutivo

Cuando comenzó la pandemia, en el mes de marzo de 2020, el Poder Legislativo en Costa Rica se encontraba en periodo de receso, según lo establece la Constitución Política en su artículo 116, en pleno periodo de sesiones extraordinarias, que son aquellas a las que convoca el Poder Ejecutivo y en las que no se pueden conocer materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, o reformas legales que fueren indispensables para resolver asuntos sometidos a su conocimiento.¹³

Esta particularidad hizo que le fuera más sencillo al Poder Ejecutivo convocar a sesiones extraordinarias con una agenda dedicada a legislar sobre temas relacionados con la pandemia. La Asamblea Legislativa de Costa Rica, a pesar de contar con una composición multipartidaria, con más de nueve partidos políticos representados en el plenario y con una fracción legislativa de Gobierno muy débil (solo 10 diputados de un total de 57), se dedicó desde muy temprano a legislar para adecuar las leyes y crear las nuevas que fueren necesarias para hacerle frente a la pandemia, no solo desde el punto de vista sanitario, sino también para sus consecuencias socioeconómicas.

Así es como se modificaron leyes sanitarias, de tránsito y financieras para que los ciudadanos afectados por la pérdida de empleo pudieran retirar fondos de capitalización de fondos de pensiones; leyes laborales,

¹³ Constitución Política de la República de Costa Rica, título IX, capítulo I, artículos 116 y 118, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

municipales, prórrogas del sistema bancario nacional, aprobación de préstamos de emergencia para hacerle frente a las necesidades fiscales, aprobación de presupuestos extraordinarios, entre otros.

Esta excesiva producción legislativa puede verse como positiva en cuanto al espíritu de colaboración entre poderes de la República para enfrentar de forma efectiva la pandemia, pero, por otro lado, al pasar del tiempo se han venido evidenciando leyes mal redactadas o con escasa técnica legislativa, que han tenido que corregirse en el camino porque se aprobaron con mucha premura y saltándose pasos necesarios de publicidad y debate. La misma Asamblea modificó su propio reglamento para dispensar de muchos de los procedimientos previos a esa legislación, sobre todo la que se hizo en los primeros meses. El Poder Legislativo también tuvo que emitir decretos para poder sesionar fuera del recinto legislativo por razones sanitarias y regular el trabajo de las comisiones. Una de las dificultades que evidenció la pandemia fue que, por la distancia física pedida por el Ministerio de Salud a través de sus protocolos, se restringió la capacidad de reunión de los legisladores entre ellos y con otros miembros de la sociedad civil, así como la colaboración de asesores durante las sesiones.

Sin embargo, y en términos generales, se podría concluir que la función legislativa no se ha visto limitada ni restringida por la pandemia, solamente ha tenido que adecuarse a las nuevas condiciones. Uno de los puntos más particulares ha sido la reglamentación de sesiones virtuales de comisiones legislativas que han servido para los legisladores, pero han ido en detrimento de la publicidad de estas, lo que ha afectado el derecho ciudadano de poder enterarse de lo que se discute y decide en el Poder Legislativo.

La función judicial: garantía de los derechos de las personas y el control del poder

El Poder Judicial costarricense fue uno de los primeros en reaccionar apenas se detectó el primer contagiado de covid-19 en el territorio nacional. La Corte Plena, órgano máximo de dicho poder de la República, tomó decisiones desde el 16 de marzo de 2020 y lo ha hecho de forma constante durante todos los meses que ha durado la pandemia, y así ha asegurado la continuidad de los servicios de atención de la justicia.

Se adoptó rápidamente el método de teletrabajo en los despachos judiciales donde fuera posible, y aunque los primeros meses, donde el confinamiento fue mayor, se suspendieron audiencias en algunas materias, se mantuvieron en áreas como las de violencia doméstica, pensiones alimentarias, medidas cautelares en cualquier materia, en penal y en todas aquellas cuyos vencimientos de plazos de medida cautelar de prisión preventiva estuvieran en juego. También en todas aquellas en donde la no realización de la audiencia pudiera poner en riesgo la vida, salud o libertad de las personas, y en las que pudiese llegar a operar la prescripción o caducidad por la no realización de la audiencia.¹⁴

A lo largo de la pandemia la Corte Plena ha venido aprobando protocolos para la realización de audiencias virtuales en diferentes materias: laboral, civil, cobros y concursal, penal, contravenciones, ejecución de la pena, penal juvenil, contencioso-administrativo civil y de hacienda y familia. La materia constitucional en sus cuatro ámbitos: amparos, *habeas corpus*, acciones de constitucionalidad y consultas de constitucionalidad del Poder Legislativo no se han detenido y, más bien, han tenido mucha actividad ya que en estos meses la Sala ha resuelto alrededor de 300 causas que han sido presentadas para su conocimiento relacionadas con el covid-19, sin contar con lo que de ordinario resuelve.

Tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia: grupos vulnerables

Antes de la pandemia, Costa Rica se encontraba ya en una situación muy delicada en el aspecto socioeconómico. La proyección del déficit fiscal para 2020 era de un 5,9% del PIB y con la revisión macroeconómica de julio, elaborada por el Banco Central, se proyectó un déficit fiscal del 9,3% del PIB al finalizar 2020, aunque otros organismos estatales, como la Contraloría General de la República, lo sitúan en un 11,2% del PIB. El desempleo, que se situaba en un 12,4% al inicio de la pandemia, ya se encuentra en un 24%. Esto equivale a 551 mil personas desempleadas, 256 mil más respecto al periodo anterior. La tasa neta de participación laboral bajó 5,4 puntos porcentuales, aumentó el subempleo y disminuyó

¹⁴ Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Circular 47-2020 de 16 de marzo de 2020.

el empleo informal.¹⁵ Y aún no hay datos de pobreza actualizados, esta se encontraba en un 21% para 2019, y se cree que superará el 30% de la población, según cálculos de algunos analistas independientes.

Con respecto a la atención de la población desempleada y pobre del país, el Gobierno costarricense actuó con rapidez, ninguno de los programas ya existentes tuvo ninguna disminución presupuestaria, se siguió dando apoyo a la población que ya se encontraba en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el de Desarrollo Humano e Inclusión Social crearon un subsidio temporal de desempleo desde abril de 2020, que incluye a población costarricense o extranjera que se haya quedado sin trabajo por causa de la pandemia. Este subsidio se creó por un lapso de cuatro meses debido a las carencias presupuestarias, y se discutió ampliarlo a cuatro meses más.¹⁶

Aunado a lo anterior, Costa Rica cuenta con una población migrante de alrededor de 400 mil personas, lo que representa un 8,32% de la población; los nicaragüenses constituyen casi la mitad de todos esos migrantes. El manejo irresponsable y deficiente que ha hecho de la pandemia el Gobierno nicaragüense ha ejercido una presión muy fuerte sobre los servicios de salud del país. Sin embargo, desde el inicio de la pandemia, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a través de su gerencia, emitió una circular en la que se tomó la decisión de atender a toda la población, costarricense o extranjera, que no contara con seguro de salud.¹⁷ Por su parte, el Ministerio de Gobernación y Extranjería emitió una serie de directrices y decretos para relajar los plazos de renovación de los permisos de residencia y todo lo relacionado con los trámites migratorios. Es importante anotar que durante los primeros meses de la pandemia se cerraron fronteras para todos los extranjeros y los migrantes residentes se exponían a perder su residencia si salían del país.

15 Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta Continua de Empleo del II Trimestre de 2020”, INEC, <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>.

16 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Decreto Ejecutivo 42305/2020 de 16 de abril, creación del Bono Proteger.

17 Caja Costarricense del Seguro Social, Circular GG-0733-2020, de 20 de marzo de 2020, <https://www.ccss.sa.cr/web/coronavirus/assets/materiales/personal/lineamientos/71.pdf>.

El tema de la mujer merece especial atención ya que la pandemia ha afectado a este grupo de manera especial: para agosto de 2020, y de acuerdo con la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censos (INEC), mientras que la tasa de desempleo promedio alcanzó el 20,1 % de la población, en el caso de las mujeres fue del 26 %. La tasa de participación laboral de las mujeres era de un 52,1 % antes de la pandemia y en estos momentos bajó al 46,6 %, con un retroceso del 5,5 %, esto debido a que la fuerza laboral femenina tiene más presencia en sectores como servicios, comercio, hostelería, etc., que son de los sectores más afectados por el covid-19. Otro factor que ha de tomarse en cuenta también es que las mujeres, quienes han sido las que tradicionalmente se encargan de las labores de cuidado de mayores y niños han visto redobladas sus responsabilidades durante los procesos de confinamiento y la suspensión de clases en el sistema educativo y han tenido que compaginar trabajo y cuidado durante la pandemia.

El Gobierno, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y tratando de atajar esta situación, nombró el Consejo de Mujeres,¹⁸ un espacio de articulación que busca incorporar la visión femenina en materia de políticas públicas y gobernanza durante la pandemia. El 28 de abril de 2020 eligió a un grupo de mujeres de reconocida trayectoria para que, como consejo consultivo, emitiera recomendaciones al respecto. Sin embargo, es importante decir que a la fecha sus resultados han sido casi nulos y pareciera haber sido más una medida para complacer a ciertos sectores feministas sin consecuencias reales ni tangibles en las medidas adoptadas. No obstante, es importante anotar que desde marzo de 2020 el Instituto Nacional de las Mujeres reforzó la atención telefónica y virtual en todo el territorio nacional para atender las situaciones de violencia de género que se pudieran presentar y acrecentar en los periodos de confinamiento.¹⁹

18 El País, “Consejo de Mujeres busca soluciones para mitigar efectos por COVID-19”, *El País*, 28 de abril de 2020, <https://www.elpais.cr/2020/04/28/consejo-de-mujeres-busca-soluciones-para-mitigar-efectos-por-covid-19/>.

19 Instituto Nacional de las Mujeres, “Atención de Mujeres y seguimiento de casos de violencia doméstica se realiza en todo el territorio nacional”, INAMU, 25 de marzo de 2020, <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/atencion-de-mujeres-y-seguimiento-de-casos-de-violencia-se-realiza-en-todo-el-territorio-nacional>.

Los límites y controles internacionales: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta Interamericana, entre otros

Con respecto a este punto es importante anotar que, de acuerdo con la Constitución Política, estos instrumentos internacionales son de plena vigencia en Costa Rica y al estar integrados dentro del ordenamiento jurídico nacional como una fuente de derecho con mayor valor que la misma legislación nacional, han sido aplicados constantemente sobre todo por la Sala Constitucional. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial es muy reciente y es muy pronto para decir si su aplicación ha sido efectiva en cuanto a la protección de derechos fundamentales.

Pandemia y procesos electorales

Costa Rica cuenta con un sistema electoral muy sólido, considerado como uno de los mejores del mundo. El *ranking* de integridad electoral elaborado en conjunto con la Universidad de Sydney, Australia, y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, de Estados Unidos, ubica a este país como el noveno del mundo, solo superado por los países escandinavos.²⁰

La llegada de la pandemia tomó a Costa Rica saliendo de un proceso electoral, ya que las elecciones municipales se celebraron en febrero de 2020, solo un mes antes de que se detectara el primer caso de covid-19 en el país. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), órgano constitucional encargado de todo lo relacionado con la materia electoral, tomó cartas en el asunto de forma rápida y en sintonía con el decreto nacional de emergencia emitido por el Gobierno de la República, este órgano electoral tomó medidas extraordinarias para garantizar el equilibrio entre la continuidad de la prestación del servicio y la protección sanitaria de sus funcionarios y la población en general.

El próximo proceso electoral que tiene Costa Rica será el de las elecciones nacionales, que se llevarán a cabo en febrero de 2022. Sin embargo, el 2021 será un año preelectoral que plantea retos muy grandes para el

²⁰ Pipa Norris y Max Grömping, *Electoral Integrity Worldwilde* (Sydney: Electoral Integrity Project, 2019), <https://www.dropbox.com/s/csp1048mkwbrpsu/Electoral%20Integrity%20Worldwide.pdf?dl=0>.

TSE ya que es un año de procesos electorales internos, renovación de estructuras partidarias y campaña política. Aunque la campaña propiamente dicha no empieza hasta octubre de 2021, el desarrollo de la pandemia marcará definitivamente todo lo que se realice en materia electoral.

Las primeras medidas tomadas por el TSE tuvieron relación con las diligencias de liquidación de gastos del proceso electoral municipal de 2020 ya que amplió los plazos establecidos en esos trámites a favor de los partidos políticos y dejó abierta la posibilidad de suspenderlos si la situación sanitaria así lo ameritara;²¹ también suspendió los plazos en las diligencias para convocar referéndum por iniciativa ciudadana respecto de dos proyectos de ley que se encontraban en trámite.²²

Con respecto a los procesos de democracia interna de los partidos, inicialmente y durante los primeros tres meses de la pandemia, el TSE suspendió las asambleas partidarias al decidir no enviar funcionarios electorales como supervisores de dichas asambleas y dictaminó que, en el caso de los partidos políticos en proceso de formación, el plazo de dos años que les asiste para su inscripción será prorrogado por el mismo plazo en que se suspenda la celebración de asambleas.²³

Para el mes de junio, el TSE cambió de estrategia y se atrevió a dictar una serie de lineamientos para la celebración de asambleas partidarias de forma virtual revocando la directriz anterior. Así estableció también una serie de principios rectores que deberían de regir esas asambleas: como el de respetar el principio de simultaneidad, garantizando que todos los participantes tengan acceso a la plataforma tecnológica utilizada; el principio de deliberación, exigiendo que los acuerdos que se adopten tienen que ser precedidos de una votación y las personas que se encuentren ausentes de la reunión virtual no pueden ser consideradas para la toma de decisiones; la discusión oral, por lo que las opiniones de los participantes

21 Tribunal Supremo de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2169-E3-2020 de 14 de abril.

22 Auto del pleno del Tribunal Supremo de Elecciones del 14 de abril de 2020 sobre las solicitudes para convocar referéndum por iniciativa ciudadana del Proyecto de Ley para la apertura del mercado de hidrocarburos y de la libre competencia donde el Estado pueda participar de la actividad económica, sin necesidad de vender acciones en la Empresa Recope S.A., y “Apertura de Monopolio de la Refinadora Costarricense de Petróleo”.

23 Dirección General de Registro Civil, Tribunal Supremo de elecciones, Circular DGRE-002-2020.

tienen que conocerse de viva voz; el deber de permitir la interactividad en tiempo real y de forma ordenada; el principio de comunicación integral simultánea que comprenda video, audio y datos; la prohibición de asambleas virtuales que no posibiliten la comunicación integral y simultánea de los asambleístas como el correo electrónico, fax y teléfono; el uso de tecnología compatible y segura que garantice la identificación de las personas cuya presencia es virtual, la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado; mediante grabación; el cumplimiento del requisito de fiscalización por parte de los funcionarios del TSE.²⁴

Como se puede notar, el máximo órgano electoral ha tenido que afrontar por la vía reglamentaria o de directrices los retos que ha implicado la pandemia resolviendo el caso concreto. El ordenamiento jurídico electoral costarricense establece que cualquier reforma a la legislación electoral debe ser consultada al TSE y para apartarse de la opinión de este órgano se necesitará del voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Existe, además, una veda para realizar reformas electorales dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular si el TSE se manifiesta contrario a la reforma.²⁵ Este proceso de reforma legal calificado hace que se hayan decantado por resolver lo inmediato echando mano a la discrecionalidad con la que cuentan, en lugar de aventurarse a plantear reformas legales o constitucionales en un Congreso que está atascado en otras discusiones y en un año preelectoral.

El TSE pareciera ir afrontando pausada y conservadoramente las posibles reformas electorales y no ha manifestado de forma pública que pretenda reformar el Código Electoral para enfrentar un posible escenario de elecciones mientras dure la pandemia. Ha adoptado reformas precisas en cuestiones de actos preparatorios, de democracia interna de los partidos y de plazos de entrega de documentación financiera, pero es muy pronto todavía para saber si tomará la iniciativa respecto a reformas en el tema de campañas electorales (mítines, plazas públicas, concentraciones masivas,

24 Dirección General del Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones, Circular DGRE-003-2020, de 15 de junio.

25 Constitución Política de la República de Costa Rica, título VIII, Derechos y deberes políticos, Capítulo II, El sufragio, artículo 97, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

etc.) en cuanto a la observación electoral, que se podría ver afectada debido a la invitación de observadores que corre por cuenta del TSE, ya que existe una limitación presupuestaria causada por el agravamiento de la crisis fiscal del Estado a causa del covid-19. La implementación de tecnología, como es el caso de las asambleas virtuales, tendrá que ser evaluada con posterioridad, pero conlleva retos importantes en cuanto al acceso a esa tecnología sobre en todo en zonas rurales y costeras del país, así como el acceso a la tecnología por parte de los sectores más excluidos de la población. El voto en el exterior se podría ver afectado también debido a las condiciones de la pandemia en los países donde se habilite. No se encuentran posibles afectaciones para la participación de minorías o de las mujeres.

Todo hace pensar que el TSE observará los procesos electorales que se lleven a cabo en otros países para extraer aprendizajes acerca de su organización y retos, y tomará en cuenta las recomendaciones hechas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la reciente *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*.²⁶

Conclusiones

Ciertamente, es muy pronto para hacer una evaluación integral de los efectos que ha tenido el covid-19 en el Estado de derecho y los procesos electorales en este pequeño país centroamericano, pero se puede arribar a ciertas conclusiones generales con base en la respuesta que ha tenido la institucionalidad encargada de estas materias.

Situación general

La respuesta institucional de los diferentes órganos estatales, así como del sector privado y la sociedad civil ha sido bastante rápida y adecuada, y ha estado enmarcada dentro de la tradición civilista que caracteriza a esta sólida democracia centroamericana; sin embargo, no ha estado ausente la arbitrariedad, la improvisación y la falta de un rumbo claro por parte de un Gobierno que, a dos años de haber asumido el poder, ya enfrentaba

²⁶ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* (Washington: OEA, 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

una crisis de credibilidad y apoyo antes de la pandemia. La producción normativa ha sido prolífica en todos los poderes del Estado, aunque ese exceso normativo ha hecho difícil la implementación de tales medidas por la congénita burocracia que caracteriza al Estado costarricense.

Aunque se ha tenido que ir aprendiendo en el camino, como ha sucedido en casi cualquier lugar del planeta ante lo inédito de esta crisis, se podría decir que la institucionalidad ha funcionado de forma efectiva y de manera orgánica independientemente del entorno político –un poco más agitado y complejo– en el que se encuentra el país en este momento. La situación económica y fiscal del país ha agravado la disponibilidad de financiar los gastos en que se ha tenido que incurrir para enfrentar la emergencia sanitaria y compromete a futuro el tiempo de recuperación económica que enfrenta el país, que puede ser más prolongado y doloroso.

Desafíos con respecto al Estado de derecho

Costa Rica es un país de una larga tradición legalista, sin fuerzas militares y con uno de los poderes judiciales más independientes de la región latinoamericana. Este hecho ha ayudado a que los desafíos surgidos frente al Estado de derecho no sean tal vez los de países vecinos como Nicaragua o El Salvador, pero eso no indica que no hayan existido y que tengan que ser señalados y enfrentados. Se ha dado una suspensión de hecho de ciertas libertades individuales de forma prolongada sin acudir a los mecanismos constitucionales previamente establecidos para los estados de excepción o necesidad. Si bien es cierto la anterior afirmación es parte de un debate jurídico que aún no se termina de dilucidar, es claro que el marco jurídico no estaba preparado para emergencias sanitarias que se pudieran extender en el tiempo tanto como lo ha sido la de la pandemia del covid-19.

Las libertades de tránsito, de reunión, de comercio y el derecho al trabajo han sido tal vez las que más se han visto afectadas; los límites para restringirlas están en este momento siendo objeto de un debate intenso en el país, enmarcado dentro de una discusión mundial de valoración entre diversos derechos y cuál tiene prevalencia sobre el otro. La falsa dicotomía entre salud y economía ha sido el marco en que se lleva a cabo esta discusión. La libertad de expresión, prensa y manifestación se han visto menos afectadas, aunque no han estado exentas de arbitrariedades y abusos que han sido ampliamente debatidos a lo largo de la pandemia.

El Poder Legislativo ha respondido adecuadamente, aunque a veces de forma precipitada, para tratar de dar una respuesta a lo que se le plantea, pero ha sido objeto de presiones de parte del Poder Ejecutivo y de la opinión pública. Lo anterior no significa que no haya tenido la independencia necesaria para legislar, pero ha tenido que rectificar ya varias veces por legislación mal aprobada o excesiva.

El Poder Judicial ha mantenido de forma disminuida la prestación de sus servicios, pero los mecanismos de tutela jurisdiccional nunca han dejado de prestarse y responder, sobre todo en lo que se refiere a la tutela de los derechos fundamentales. Solo se podría apuntar que ha sido bastante conservador en cuanto a defender al individuo frente a los abusos de la administración y ha preferido pasar la responsabilidad a los tribunales ordinarios contencioso-administrativos.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

La pandemia inició en el país un mes después de las elecciones municipales y en un periodo de relativa calma electoral pues las próximas elecciones en el calendario electoral costarricense se celebrarán hasta febrero de 2022. Esto ha permitido que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) haya podido tener más tiempo para ir pensando las medidas remediadoras a fin de adecuar sus procesos a la nueva realidad de la pandemia.

Hasta el momento su respuesta ha sido tímida, pero efectiva, y se ha centrado en temas de democracia interna de los partidos con los protocolos de asambleas virtuales; la ampliación de plazos para los procesos de liquidación y fiscalización financiera de las elecciones más recientes, así como la ampliación de plazos para los procesos preparatorios de las siguientes elecciones. Pareciera estar a la espera de ver cómo funcionan los procesos electorales en otros países para ver de qué manera pueden extraer enseñanzas que se puedan adecuar a la realidad costarricense. El posible impulso a reformas legales de mayor calado estará marcado por la evolución de la pandemia, pero el tiempo corre y nada garantiza que no se estanque en un poder legislativo tan atomizado y multipartidista como el actual.

Recomendaciones

Ha transcurrido muy poco tiempo para poder dar recomendaciones sobre un fenómeno que aún no está cerca de acabar, sin embargo, se podría decir, en el caso costarricense, que el marco jurídico debe de ser adaptado para futuros eventos que se extienden tanto en el tiempo. Los estados de emergencia o necesidad con que se había enfrentado el país en décadas pasadas no afectaron a todo el territorio nacional y se dieron en periodos muy cortos. Las tensiones sociales que se generan por la limitación de derechos fundamentales por un tiempo prolongado son inéditas y se requerirá un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial para abordarlas de forma más efectiva.

Otro aspecto de no menor importancia que es necesario anotar, es que Costa Rica debió haber resuelto problemas estructurales que lo quejaban por décadas y que habían sido señalados por múltiples actores, pero que habían sido pospuestos. El país entró a la pandemia con una profunda crisis económica, social y fiscal y esto ha afectado la forma en que ha podido afrontarla. El desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión son hoy peores por no haberlos abordado a tiempo. Las pésimas finanzas estatales hacen que no se tenga certeza acerca de cuán sostenida será la respuesta efectiva a las consecuencias sanitarias y económicas de esta pandemia.

Costa Rica es un país con una institucionalidad sólida, pero que no está exenta de retrocesos que pongan en duda esa misma solidez institucional a futuro. Los retrocesos democráticos son una amenaza latente hasta para una de las más robustas democracias del mundo.

Bibliografía

Caja Costarricense del Seguro Social. “Circular GG-0733-2020”, de 20 de marzo de 2020. <https://www.ccss.sa.cr/web/coronavirus/assets/materiales/personal/lineamientos/71.pdf>.

Cubero Breal, Rodrigo. “Revisión del programa macroeconómico 2020-2021”. Conferencia del presidente del Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 30 de julio de 2020. https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Revsion-Programa_Macroeconomico-2020-2021.pdf.

El País. “Consejo de Mujeres busca soluciones para mitigar efectos por COVID-19”. *El País*, 28 de abril de 2020. <https://www.elpais.cr/2020/04/28/consejo-de-mujeres-busca-soluciones-para-mitigar-efectos-por-covid-19/>.

Fundación Konrad Adenauer - PoliLat. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016, Costa Rica*. http://idd-lat.org/2016/informes_x_pais/292/2016-costa-rica.html.

Hernández Valle, Rubén. “Página quince: incongruencias jurídicas del Ejecutivo”. *La Nación*, 5 de agosto de 2020. <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-incongruencias-juridicas-del/C3Q6VTAJANDYBMMZEQCPGLWWM/story/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta Continua de empleo al primer trimestre del 2020: resultados generales”. INEC 1, n.º 9 (2020). <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receit2020.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta Continua de Empleo del II Trimestre de 2020”. <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>.

Instituto Nacional de las Mujeres. “Atención de Mujeres y seguimiento de casos de violencia doméstica se realiza en todo el territorio nacional”. *Inamu*, 25 de marzo de 2020. <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/atencion-de-mujeres-y-seguimiento-de-casos-de-violencia-se-realiza-en-todo-el-territorio-nacional>.

Norris, Pipa y Max Grömping. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: Electoral Integrity Project, 2019. <https://www.dropbox.com/s/csp1048mkwbrpsu/Electoral%20Integrity%20Worldwide.pdf?dl=0>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Setbacks and Popular Protests*. The Economist. <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución Política de la República de Costa Rica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Decreto Ejecutivo 42284-MOPT-S/2020, de 3 de abril. https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2020/04/04/ALCA74_04_04_2020.pdf.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Decreto Ejecutivo 42305/2020 de 16 de abril. Creación del Bono Proteger.

Dirección General de Registro Civil, Tribunal Supremo de elecciones. Circular DGRE-002-2020.

Dirección General del Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones. Circular DGRE-003-2020, de 15 de junio.

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). Ley 8488/2005, de 22 de noviembre. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2020-14944 de 7 de agosto de 2020. Recurso de *Habeas Corpus* presentado por Andrea Díaz contra el Ministerio de Seguridad Pública.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 4778-11.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2001-1369.

Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Circular 47-2020 de 16 de marzo de 2020.

Tribunal Supremo de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2169-E3-2020 de 14 de abril. Tribunal Supremo de Elecciones.

Cuba: marco legal, accionar gubernamental e impacto social bajo la coyuntura pandémica

Johanna Cilano Pelaez*

Cuba

Resumen: si bien el covid-19 ha impactado a todas las naciones latinoamericanas, Cuba lo afronta desde rasgos peculiares. La capacidad estatal para controlar los principales recursos de la economía y regular el comportamiento social –importantes para la implementación de medidas mitigadoras en una coyuntura de pandemia– va de la mano de la ausencia de un Estado de derecho y del déficit de mecanismos de participación que acoten la arbitrariedad del poder. Tendencias divergentes –persistente restricción oficial a la incidencia cívica, limitada activación de una sociedad civil– confluyen hoy en un escenario de crisis económica agudizada, ausencia de cambios y eventos político-electorales y aplicación, *de facto*, de un estado de emergencia.

Palabras clave: Cuba, covid-19, derechos, Estado, pandemia, emergencia, restricciones, participación.

Introducción

Aunque la Constitución, en su artículo 1, define a la República de Cuba como un Estado socialista de derecho y justicia social, esa interpretación es meramente formal. Acorde al modelo soviético, el documento acota el ejercicio de los derechos a los objetivos del socialismo. El orden vigente carece de instituciones y mecanismos para que la ciudadanía, en toda su diversidad social y política, logre la representación y participación

* Doctora en Historia; abogada, politóloga; especializada en Investigación, Gestión e Incidencia de la Sociedad Civil, y acceso a la justicia ambiental. Directora de Gobierno y Análisis Político AC. direccion@gapacmx.com.

Agradezco a las y los especialistas que contribuyeron a la elaboración del presente texto.

autónoma en la defensa y promoción de sus derechos frente a un partido/ Estado que monopoliza el poder político, impone una ideología oficial (marxismo-leninismo) y controla de forma abrumadora los órdenes económico, social, cultural y mediático. Por tanto, en Cuba no se cumplen ni los elementos básicos de un Estado de derecho liberal ni su desarrollo en un Estado social de derecho. Tal condición, allende lo normativo, se convierte en factor estructural determinante para el funcionamiento institucional y el comportamiento social en la actual coyuntura pandémica. A continuación, a partir de dicho marco institucional, explicamos algunas de las medidas y los procesos desarrollados en el escenario de crisis del covid-19.

El covid-19 y su impacto en los derechos

Cuba asume la gestión del covid-19 en una particular coyuntura de construcción de una institucionalidad y legalidad derivada de la reciente aprobación de la Constitución de 2019. Proceso enmarcado en un ambicioso calendario legislativo¹ orientado hacia las próximas dos legislaturas, a fin de armonizar disposiciones legales con el nuevo orden constitucional, entre las que se encuentra la Ley 75/1995 de la Defensa Nacional.

Cuando hablamos del impacto de las decisiones gubernamentales derivadas de la crisis pandémica sobre los derechos individuales y colectivos debemos señalar el régimen de *excepcionalidad* que caracteriza el patrón de actuación, en condiciones de normalidad, del Gobierno cubano. Excepcionalidad que enmarca una previa regulación limitativa de libertades y derechos.

Tal situación se agudizó en el primer semestre de 2020. Durante los meses de la contingencia, diversas organizaciones de derechos humanos, activistas y periodistas independientes documentaron un incremento de actuaciones represivas: detenciones arbitrarias, acoso policial, multas y enjuiciamientos. Estos hechos no se limitan a situaciones relacionadas con la oposición política, han alcanzado también a ciudadanos que reclaman bienes y servicios, así como denuncias sobre el desabastecimiento de alimentos y medicinas. Se han criminalizado prácticas y figuras como

¹ Para mayor detalle puede consultarse el documento en la página web del parlamento cubano, "Cronograma Legislativo", Parlamento Cubano, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/ANEXO-del-Acuerdo-del-Programa-Legislativo-Cuarto-POS-IX-Leg.pdf>.

acaparadores, revendedores, o recientemente, los *coleros* –personas que hacen fila para productos deficitarios, para vender luego su turno a otros ciudadanos– o la aplicación de multas y sanciones con argumentos de salud pública por parte de autoridades carentes de atribuciones –policías– y sin una disposición legal –normas de inspección sanitaria– que las sustente.²

Sumado a estas acciones, el discurso que ha acompañado la gestión de la pandemia desde las autoridades se ha caracterizado por el voluntarismo político, la severidad y el punitivismo. Una narrativa que invita a actuar con todo el rigor de la ley, que exalta la aplicación de todo el peso de esta como reclamo contra los infractores. Un discurso avalado por parte de la sociedad, el cual invoca –de forma selectiva– los llamados de varios organismos internacionales en pos de controlar los efectos de la pandemia del covid-19. Ello bajo un contexto global de auge del autoritarismo y de apelaciones al derecho penal como mecanismo de control de crisis de diversa índole: sociales, económicas, políticas y, ahora, sanitaria.

Un elemento importante en el impacto del covid-19 sobre los derechos en Cuba ha sido la utilización de un marco legal “previo” para el disciplinamiento social. Normas legales ya existentes (incluso normas penales) bajo el ordenamiento jurídico de la normalidad en Cuba, que limitan la libertad de expresión, manifestación, asociación, reunión, y atentan contra la transparencia y el acceso a la información. Una de las herramientas de mayor utilidad ha sido el Decreto Ley 370 /2019 “Sobre la Informatización de la Sociedad Cubana”, diseñado para ofrecer una herramienta limitativa de la libertad de expresión. Este ha sido denunciado reiteradamente por su carácter inconstitucional, y por ser aplicado de manera reiterada a periodistas independientes y activistas por “expresar opiniones en redes sociales”. También se han documentado denuncias por la utilización de otras disposiciones legales como las asociadas a deportaciones de migrantes internos (Decreto 217 de 1997) y la libertad de creación artística (Decreto 349 de 2019).³

2 Eloy Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba: entre lo legal y lo fáctico”, *El Toque*, 27 de abril de 2020.

3 Ahmed Correa y Amalia Pérez, “Pandemia, derechos y estado de emergencia en Cuba”, *Periodismo de barrio*, 22 de abril de 2020.

La incertidumbre legal que caracteriza la emergencia sanitaria en Cuba se ha visto también reforzada porque la gestión de la pandemia ha estado principalmente sostenida en *medidas* informadas –y reproducidas ampliamente– por medios de comunicación oficial, o a través de programas televisivos como la *Mesa Redonda* o *Hacemos Cuba*.

Las primeras de estas medidas, anunciadas el 20 de marzo de 2020, no cuentan con una fecha de entrada en vigor; de manera general se ha asumido que estas *medidas* entran en vigor desde el momento de su anuncio. En tal sentido, el reconocimiento legal a medidas de obligatorio cumplimiento, sin necesidad de su publicación en la *Gaceta Oficial*, implica falencias en los términos de un Estado de derecho y abre la puerta a legitimar, en el futuro, actuaciones de gravedad y riesgo para los derechos de la ciudadanía. Algunas de estas medidas, de trascendencia a partir de su impacto sobre los derechos, son el anuncio del cierre de fronteras, la utilización de la mascarilla obligatoria y el aislamiento o distanciamiento social.

La falta de emisión de disposiciones legales y de su publicación en la *Gaceta Oficial* atenta también contra el principio de *publicidad del derecho*. El mandato de publicación de las normas jurídicas de interés general brinda seguridad, certeza jurídica y alerta acerca de los peligros de una aplicación *lógica* de medidas. Ante la falta de certeza en las fechas de entrada en vigor de las medidas, otro elemento central han sido las denuncias por aplicación retroactiva de la ley, en violación de principios de derecho. Esto también es aplicable a las atribuciones asumidas por cuerpos de seguridad, policiales, o incluso civiles organizados, que han asumido funciones de vigilancia, control y sanción sobre la ciudadanía sin un marco legal que los ampare.

El pasado 27 de agosto, y ante un agravamiento de la situación epidemiológica de La Habana, en el programa *Mesa Redonda* se anunció un nuevo paquete de medidas encaminadas reforzar el aislamiento físico, sustentadas en el “reclamo de la población para garantizar mayor disciplina, exigencia y rigor”.⁴ Las medidas, acordadas en sesión por el Consejo de Defensa de la provincia, incluyen la implementación del 1 al 15 de septiembre de un *toque de queda* en la ciudad entre las 7 p. m. y las 5 a. m.;

4 Cubadebate, “Covid- 19: nuevas medidas restrictivas para reforzar el aislamiento físico en La Habana”, *Cubadebate*, 27 de agosto de 2020.

restricciones de movilidad entre municipios; suspensión de entradas y salidas de la ciudad; incremento del teletrabajo; restricción significativa del movimiento de autos, motos y vehículos particulares durante el día; reducción del horario de servicio de tiendas; y limitaciones para comprar según el documento de identidad, en el territorio de residencia.⁵

El conjunto de medidas va acompañado de nuevos protocolos de actuación para la policía, la aplicación de multas de alta cuantía, y de un llamado a reforzar operativos policiales, a coordinar la acción de inspectores estatales, e incluso a conformar “grupos de trabajo a nivel de comunidad, con la participación de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), los Comités de Defensa de la Revolución, la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana y demás factores del barrio para exigir el cumplimiento de las medidas indicadas”.⁶ Paralelamente, junto con el Ministerio del Interior y los órganos de inspección, se reforzará el enfrentamiento en los repartos, barrios y comunidades, y se establecerán espacios en los medios de comunicación donde se informe a la población sobre casos de sancionados.

El pasado 31 de agosto se publicó en la *Gaceta Oficial* el Decreto 14/2020 (GOC-2020-560-EX44) del Consejo de Ministros de las Infracciones contra la Higiene Comunal y las Medidas Sanitarias para la Etapa de Enfrentamiento al covid-19 en la provincia de La Habana, que intenta dar legalidad al conjunto de medidas anunciadas. El texto establece las infracciones contra la higiene comunal y las medidas sanitarias, que incluyen multas de 2.000 y 3.000 pesos para las distintas conductas, y el retiro de la matrícula y la tarjeta de circulación para los vehículos que circulen en horario restringido.

El decreto regula conductas como la no utilización del cubrebocas, la permanencia en la vía pública en horarios restringidos, el incumplimiento

5 Este ha sido uno de los temas que mayor incertidumbre ha generado en la ciudadanía, debido a la precariedad de la situación económica y la escasez de alimentos existente. Horas después del anuncio se dijo que se ofrecerían alternativas para comprar a ciudadanos con irregularidades en sus documentos de identidad, pero a horas de iniciar la aplicación de las medidas los reportes eran de gran desorientación y poca información sobre la Tarjeta de uso temporal o los permisos que otorgarían las autoridades (*14YMedio*, “Nadie sabe cómo conseguir la tarjeta de uso temporal para compras en La Habana”, 14YMedio, 31 de agosto de 2020, https://www.14ymedio.com/nacional/Nadie-Tarjeta-Uso-Temporal-Habana_0_2940305945.html).

6 Cubadebate, “Covid-19: Nuevas medidas...”.

de medidas sanitarias en centros laborales, así como la utilización de parques, áreas de juego, realización de fiestas, así como “cualquier conducta que dificulte en cualquier forma el cumplimiento de las medidas sanitarias dictadas por la autoridad competente”.⁷ En ese sentido, la norma establece en su artículo 3 como autoridades facultadas para imponer las sanciones a los agentes de la Policía Nacional Revolucionaria, los inspectores de la Dirección Integral de Supervisión y Control de la provincia de La Habana, de Salud Pública, de la Oficina Nacional de Inspección Estatal del Transporte y de la Dirección Estatal de Comercio, dentro de sus respectivas áreas de competencia.

Con ese escenario, el análisis de la *función legislativa* durante la pandemia revela que durante estos meses el *sui generis* parlamento cubano –un órgano formalmente representativo, poco profesionalizado y escasamente deliberante– no ha reportado sesión presencial o virtual alguna. Tampoco han existido reclamos de diputados o de su presidencia para tener mayor participación, reunión o control de las medidas para la gestión del covid-19 que han sido tomadas por el Gobierno de Cuba desde marzo de 2020. Debe recordarse que el parlamento cubano, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), no es un órgano permanente: apenas sesiona durante dos periodos ordinarios al año, de pocos días, previa convocatoria. El periodo ordinario que debía celebrarse el julio no mereció pronunciamiento público alguno de diputados o de la presidencia de la ANPP, tampoco una nota informativa en la página web de la institución. El seguimiento de la presencia mediática del parlamento cubano en temas relacionados con la pandemia revela solamente un par de exhortos del presidente de la ANPP, Esteban Lazo, dirigidos a que los diputados de La Habana se coordinen con los consejos de defensa a nivel local para atender la contingencia sanitaria. En un contexto de escasez en la producción de *normas jurídicas* y una fragmentación de la regulación de la emergencia, ninguna norma ha emanado del parlamento o ha pasado por este, ni siquiera para trámite aprobatorio.

El marco legal que soporta las acciones desarrolladas por el Gobierno lo integra la Ley 40 de la Salud Pública, que en su artículo 64 faculta al

7 Decreto 14/2020, de 31 de agosto, De las infracciones contra la higiene comunal y las medidas sanitarias para la etapa de enfrentamiento a la covid-19 (*Gaceta Oficial* 44 Extraordinaria), <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex44.pdf>.

Ministerio de Salud Pública (Minsap) para tomar las medidas sanitarias y epidémicas que la situación demande; complementada por el artículo 108 del Decreto 139, Reglamento de la Ley de Salud Pública, y la Resolución 215/1987 que establece el Reglamento de Inspección Sanitaria Estatal, el cual ofrece las pautas para algunas de las medidas sancionadoras (multas, ingreso hospitalario obligatorio, o el reconocimiento de la cuarentena como medida de control epidemiológico), si bien reconoce la necesidad de una regulación posterior puntual de cada caso.⁸

Dentro de la actual coyuntura, la norma de mayor jerarquía emitida por el Estado cubano para la gestión de la contingencia es el Decreto Ley 6,⁹ “Del Sistema de Información del Gobierno”, de 30 de julio de 2020, aprobado por el Consejo de Estado con el objeto de reforzar el control sobre toda la información que se difunde públicamente. El texto define los principios del Sistema de Información del Gobierno, dirigido por el primer ministro, y se aplicará a todos los organismos del Estado, las empresas estatales y formas de propiedad privada, así como a las empresas de capital mixto y extranjeras en Cuba, las organizaciones de masas, e incluso “a las personas naturales y a los hogares, que son importantes fuentes y destinatarios de la información del Gobierno, los cuales contraen derechos y obligaciones a estos efectos”. El texto implica un conjunto de disposiciones que refuerzan el control sobre el acceso a la información del Estado y el Gobierno por parte de la prensa, la comunidad científica y la ciudadanía en general. El documento contiene una Disposición Especial Única que faculta a los ministros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y del Interior “para adecuar, en lo que resulte necesario, la aplicación de las disposiciones establecidas [...] en correspondencia con las características estructurales y funciones propias de dichos ministerios”. Asimismo, su artículo 40 faculta a los “jefes de los órganos estatales, organismos de la Administración Central del Estado, administraciones locales del Poder Popular, entidades nacionales y organizaciones superiores de dirección empresarial” para “autorizar la difusión de la información de interés”. Bajo esta regulación, la Oficina Nacional de Estadística e Información decidirá el

8 Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba”.

9 Decreto-Ley 6/2020, de 30 de julio, sistema de información del gobierno (*Gaceta Oficial* 54 Ordinaria), <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o54.pdf>.

acceso y la “divulgación ulterior por el usuario” relativos a información proporcionada. Se refuerza así, aún más, la opacidad informativa.

Además, la Resolución 82 del Ministerio de Salud Pública (Minsap) –publicada el 9 de abril de 2020– estableció la conformación de un Grupo Técnico de Trabajo, integrado por autoridades, para el seguimiento y la evaluación de la evolución de la emergencia, así como para emitir las recomendaciones y propuestas al Gobierno para la atención de la epidemia. La norma regula el “aislamiento obligatorio” desde el día 24 de marzo y “hasta que la situación epidemiológica lo requiera, para todos los viajeros procedentes del exterior que ingresen al país a partir de esa fecha, y para las personas que en el territorio nacional se identifican como sospechosas o contactos”.¹⁰ Adicionalmente, han sido emitidas tres resoluciones que materializan algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno. Las resoluciones 49 y 55 del Banco Central de Cuba que establecen medidas de flexibilización como el cobro de intereses; y la Resolución conjunta No. 1 del Minsap y el Ministerio de Comercio Interior para la extensión de forma excepcional de la vigencia de las dietas médicas.

En el análisis de los impactos del covid-19 sobre el estado de los derechos merece especial atención la *función judicial*, en tanto garantía de los derechos de las personas y control del poder. Debe tenerse en cuenta que una de las primeras disposiciones emitidas en el periodo de contingencia sanitaria, con respaldo legal, es la Instrucción 248/2020 del Tribunal Supremo Popular, del 1 de abril de 2020. Dicha norma dispone no atender nuevas demandas y suspender procesos judiciales en curso, salvo aquellos considerados necesarios o impostergables. A pesar de dicha suspensión, han sido juzgadas cientos de personas por delitos como propagación de epidemia, desobediencia, especulación, acaparamiento y apropiación indebida. Incluso, dentro de las sanciones se han aplicado un número importante de medidas de privación de libertad; dato este que revela la exaltación de lógicas punitivas frente a la pandemia.¹¹ Hay que señalar algunos puntos importantes, como la utilización del marco sancionador administrativo por fuerzas del orden público, la utilización del

¹⁰ Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba”.

¹¹ Correa y Pérez, “Pandemia, derechos y estado de emergencia en Cuba”.

derecho penal y de normas en blanco, y las violaciones al debido proceso que han caracterizado las actuaciones judiciales durante el periodo.

A pesar de no existir ninguna disposición legal sobre la utilización obligatoria de mascarillas o el aislamiento social, en declaraciones públicas de las máximas autoridades de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR) se anunció que dichas conductas serían castigadas con todo el peso de la ley, y que los policías estarían vigilando su estricto cumplimiento. En un programa televisivo del 8 de abril de 2020, el segundo jefe de la PNR presentó que hasta esa fecha se habían aplicado sanciones de distinto nivel a aproximadamente 36 mil personas; y que entre el 11 y 31 de marzo se habían procesado 46 personas por actividad económica ilícita, 83 por acaparamiento, 114 por desobediencia, 29 por desacato, 12 agresiones y 7 por resistencia, además que 198 personas “no asimilaron el *llamamiento* hecho por el Gobierno y el Estado” y han sido procesadas bajo la figura de “propagación de epidemia”.¹² Dicho comportamiento temprano se ha mantenido durante el transcurso de los siguientes meses, y se ha agudizado en las últimas semanas con la persecución a la figura de *coleros* y *acaparadores*,¹³ incluso ha derivado en la creación de cuerpos civiles (parapoliciales) de vigilancia a la ciudadanía.

El 15 de abril de 2020, igual a través de medios televisivos, la PNR anunció la modificación de sus protocolos de actuación en correspondencia con el empeoramiento de la crisis epidémica, y señaló –pese a no existir disposición legal alguna– que no hay justificación para no utilizar mascarilla en la vía pública. Se indicó que todo el que fuera detectado en la calle sin la protección debía ser trasladado a la unidad de policía más cercana, pudiendo ser procesado por el delito de propagación de epidemias.¹⁴ El amparo legal a dicho procedimiento es el artículo 8.3 del Código Penal, que establece la posibilidad de que en ciertos delitos las autoridades puedan disponer de la no presentación del acusado ante el tribunal e imponer, si el acusado muestra su conformidad, una multa que

¹² Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba”.

¹³ Walkiria Juanes Sánchez, “Detrás de los acaparadores, revendedores y coleros”, Granma, 2 de agosto de 2020.

¹⁴ Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba”.

puede alcanzar cuantías elevadas. Fórmula esta utilizada por las autoridades cubanas para sancionar más severamente a varios ciudadanos.¹⁵

Al abordar el dilema de la contraposición entre estados de emergencia previstos por la ley o estados de excepción *de facto*, saltan varios elementos en el contexto cubano. Aunque Cuba no ha realizado una declaratoria formal del *estado de emergencia*, algunas de las medidas y la organización del aparato estatal en respuesta a la contingencia implican un estado de emergencia *de facto*. En este sentido, vale la pena recordar que Cuba no ha necesitado recurrir, en los últimos 60 años, a la declaratoria legal del estado de emergencia, reconocido constitucionalmente, para gestionar situaciones de emergencia como los frecuentes eventos climáticos (huracanes, inundaciones, sequías) que afectan al país. Desde el inicio de la contingencia sanitaria en marzo de 2020 existe una ampliación *de facto* de atribuciones y funciones de cuerpos de seguridad (policía, fuerzas armadas) y civiles movilizados; y la asignación de atribuciones y funciones a órganos de la administración diseñados para actuar en una declaración de estado de emergencia (consejos de defensa en sus diferentes niveles territoriales).

El 23 de marzo de 2020, el primer ministro cubano, Manuel Marrero Cruz, anunció que el general de ejército Raúl Castro y el presidente Miguel Díaz Canel habían decidido activar los consejos de defensa para apoyar acciones de enfrentamiento al covid-19. Sin embargo, la Ley 75 de la Defensa Nacional establece que los consejos de defensa (provinciales y municipales), así como las zonas de defensa se preparan para dirigir los territorios en condiciones de estado de guerra, movilización general o estado de emergencia, ninguno de los tres declarados oficialmente por el Gobierno cubano.¹⁶ En acciones que contrastan con lo dispuesto en la ley, la revisión de notas en los medios de prensa oficiales muestra que han sido los consejos de defensa provinciales y municipales los que han declarado “cuarentena,” “incremento” y “refuerzo” del “aislamiento”, o “la vigilancia reforzada” en provincias como La Habana, Cienfuegos, Villa Clara, Camagüey, Holguín, Sancti Spíritus, Granma, Ciego de Ávila, y el

15 Eloy Viera, Amalia Pérez y José Jasán Nieves. “¿Para qué sirve el Derecho en Cuba?” (panel organizado por Periodismo de barrio, 20 de mayo de 2020).

16 Viera, “La gestión de la pandemia en Cuba”.

municipio especial Isla de la Juventud.¹⁷ Respecto a la actuación de los cuerpos militares del Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar) en acciones de orden interno tampoco existe hasta la fecha ninguna normativa que justifique su intervención en situación de normalidad legal, como la que tiene el país en este momento.

Políticas para grupos vulnerables

Un tema de interés general son las políticas y el tratamiento a los *grupos vulnerables* durante la pandemia. Aunque la Organización de Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han rescatado las capacidades y la experiencia de Cuba para implementar las medidas de contención de la pandemia,¹⁸ y defendido la necesidad de un relajamiento de las sanciones de Estados Unidos,¹⁹ debe recordarse que el covid-19 encuentra a Cuba en una profunda crisis económica, con problemas agudos con el abastecimiento y la distribución de alimentos y medicinas. La pandemia ha profundizado y visibilizado las condiciones de vulnerabilidad de la mayoría de la ciudadanía. Por un lado, las personas mayores y con padecimientos crónicos previos son las más vulnerables frente al contagio; por otro, las medidas de prevención epidemiológica más exitosas han implicado la paralización parcial de la economía, la pérdida de empleos no esenciales, la suspensión de clases, y otras que ponen a nuevos grupos en situación de mayor vulnerabilidad.²⁰

Una tipología no exhaustiva de grupos vulnerables en el contexto cubano estaría conformada por las familias monoparentales con jefatura femenina, las familias negras y mestizas, obreras, con baja calificación e instrucción, familias residentes en barrios marginales, comunidades en tránsito y, en general, territorios con desventaja social o riesgo

17 Correa y Pérez, "Pandemia, derechos y estado de emergencia en Cuba".

18 Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Una sesión para compartir la experiencia cubana en el tratamiento a la COVID-19", *OPS*, 7 de agosto de 2020, <https://www.paho.org/es/noticias/7-8-2020-sesion-para-compartir-experiencia-cubana-tratamiento-covid-19>.

19 Noticias ONU, "Covid-19: Expertos piden el levantamiento de las sanciones que causan muertes en Cuba, Venezuela y otros países", *Noticias ONU*, 7 de agosto de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/08/1478562>.

20 Elaine Acosta, "Atención a las personas vulnerables: lo necesario y lo posible" (intervención en panel Atención a las personas vulnerables: lo necesario y lo posible, 9 de junio de 2020).

medioambiental. Las familias negras y mestizas son además minoría en los sectores de empleo con mejores oportunidades de crecimiento, así como entre los receptores de remesas.²¹ A este patrón se unen familias vinculadas al sector estatal de la economía sin otras fuentes de ingresos, extensas y con miembros dependientes, donde la persona a cargo del hogar está privada de libertad y existen hijos pequeños, familias en situación de violencia agravada, y hogares unipersonales de adultos mayores o personas con discapacidad.²²

El Gobierno ha adoptado varias medidas sociales para paliar los efectos del covid-19: a) la venta de paquetes con alimentos y productos de aseo para el personal sanitario a un precio de entre 23 y 27 euros, que equivalen a casi un mes de salario medio en el sector estatal; b) la venta de un paquete similar a un precio entre 15,58 y 44,50 euros a personas de 65 o más años; c) una moratoria en el pago de la licencia a los trabajadores por cuenta propia que han tenido que cerrar sus microempresas; d) el retraso del pago de servicios básicos de electricidad a personas con enfermedades crónicas y hogares de ancianos sin ingresos suficientes; e) la asistencia a 70.000 ancianos que viven solos por trabajadores sociales que les compran y llevan alimentos y cobran sus pensiones; y f) la entrega de máscaras gratis en asilos de ancianos.²³

Algunas de las medidas aplicadas remiten a políticas recomendadas internacionalmente, que se juntan con medidas derivadas de las complejidades previas a la contingencia, relacionadas con el reordenamiento del transporte público, reordenamiento laboral y del comercio, para asegurar el abastecimiento racionado de alimentos y medicinas. Todo ello con una estrategia de manejo epidemiológico basada en el rastreo activo de personas contagiadas, aislamiento obligatorio de enfermos, sospechosos y contactos, pesquisa casa por casa, incluso con la utilización de estudiantes, y medidas de protección de trabajadores de la salud, esenciales y población

21 Katrin Hansing y Bert Hoffman, "Cuba's new social structure: Assessing the Restructuring of Cuban Society 60 years after Revolution", *GIGA Research Programme: accountability and participation*, n.º 315 (2019).

22 Ailynn Torres Santana, "Regímenes de bienestar en Cuba: Mujeres y desigualdades", *Cuban Studies*, n.º 49 (2020): 6-31.

23 Carmelo Mesa-Lago, "Cuba: crisis económica, sus causas, el COVID-19 y las políticas de rescate", *ARI 82 Real Instituto Elcano*, 10 de junio de 2020.

general. La centralización político-económica y la existencia de un sistema nacional de salud unificado (aunque deteriorado) ayudaron a tomar e implantar medidas.²⁴

Un sector de la academia cubana, en sintonía con el discurso oficial, ha sostenido que el programa del país frente al covid-19 está concebido con un enfoque generacional y de género,²⁵ posición que ha sido cuestionada por expertos, académicos y activistas. Entre estos, Carmelo Mesa-Lago ha señalado a los adultos mayores como los más afectados: a) el 20% de la población tiene 60 años o más y corre mayor riesgo de muerte si contrae la infección, peor aún si sufren enfermedades crónicas como diabetes, hipertensión, problemas cardíacos o enfermedades pulmonares obstructivas (el 81% padece al menos una); b) el 40% de los hogares tiene un adulto mayor, y además hay un alto porcentaje de hogares unipersonales compuestos por adultos mayores, y para los infectados se hace difícil su alimentación, suministro de medicamentos y atención médica; c) los hogares de ancianos están expuestos a mayor contagio y fallecimientos múltiples, y el 68% de quienes proporcionan cuidados a los mayores tiene más de 50 años; d) del total de muertos, el 85% tenía 60 años o más.²⁶

Para la atención a grupos vulnerables Cuba tiene el llamado Sistema de Atención a la Familia (SAF), mediante el cual 76.000 personas mayores de bajos ingresos reciben comida elaborada y a precios subsidiados. Sin embargo, su alcance, calidad e impacto son modestos. En una mesa redonda realizada para el análisis del impacto de la pandemia, la ministra de Trabajo y Seguridad Social declaró que el concepto de *núcleo vulnerable* –criterio para recibir la atención– ha tenido que ampliarse durante la pandemia y, por tanto, no está asociado solamente a personas que tengan ingresos insuficientes.²⁷ A estos núcleos se añadieron aquellos que no están en condiciones de trabajar ni tienen posibilidad de ayuda familiar; también se incluyó a madres con hijos con discapacidad severa, así como

24 Mesa-Lago, “Cuba: crisis económica, sus causas...”.

25 María Isabel Domínguez, “Cuba ante la pandemia del COVID- 19”, *Pensar la pandemia. Observatorio social del coronavirus*, n.º 46 (2020).

26 Mesa- Lago, “Cuba: crisis económica, sus causas...”.

27 Randy Alonso *et al.*, “¿Qué medidas adopta Cuba para atender a personas y familias vulnerables ante la COVID-19?”, *Cubadebate*, 21 de abril de 2020.

ancianos que viven solos y personas con movilidad restringida que se encuentran en cama, ampliando la atención de 112.000 núcleos vulnerables a 606.945 durante la pandemia.²⁸

En un informe sobre los impactos del covid-19 en Cuba, el Centro de Estudios Convivencia señaló como aspecto trascendente la feminización de la atención en salud y los cuidados: las mujeres representan 68,8% del personal que labora en el sector de salud y asistencia social, y tienen más de 50 años. También constituyen más del 55% de las brigadas médicas que han partido hacia otros países afectados por el coronavirus; y representan alrededor de 48,4% de las jefas de hogares.²⁹ Por su parte, la académica y activista Aylinn Torres ha analizado cómo la crisis tiene efectos específicos y más agudos en las mujeres debido a razones sociales y económicas, y a desigualdades estructurales previas, señalando la necesidad de una agenda multiactor y espacios de diálogo para diseñar estrategias (comunicativas, organizativas e institucionales) dirigidas a afrontar la crisis de cuidados que la pandemia arrecia; eso incluiría, por ejemplo, trabajar por el desmonte del sentido común y la costumbre institucional de dar por sentado que las mujeres son y deben ser las cuidadoras.³⁰

Torres destaca que cuando hablamos de informalidad y trabajo por cuenta propia también existe un impacto. Así, aunque según las cifras disponibles las mujeres son minoría en el TCP (el 35 %) parece ser que la mayoría no son dueñas de los negocios, sino contratadas o autoempleadas. En 2012, última cifra pública, el 67,7 % del total de trabajadoras en ese sector eran contratadas. A esto se suma que las mujeres también engosan el trabajo informal, aunque no hay cifras claras sobre cuál proporción representan. El 48,4 % de los hogares tienen jefatura femenina, pero de ellas solo cerca del 40 % contabilizan como “ocupadas”. Es probable que al menos una parte del resto deba asegurar algún ingreso para vivir y lo haga

28 Acosta, “Atención a las personas vulnerables: lo necesario y lo posible”.

29 Carmelo Mesa-Lago *et al.*, *La COVID-19 en Cuba y sus consecuencias en la etapa de post-pandemia: visión y propuestas* (La Habana: Centro de Estudios Convivencia, 2020), <https://centroconvivencia.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID-19-junio-10.pdf>.

30 Ailynn Torres Santana, “Solicitudes (feministas) a la sociedad política y a la sociedad civil”, *Periodismo de barrio*, 28 de abril de 2020.

en el sector informal, sin registro de su actividad ni derechos laborales asociados.³¹

Algunas de las medidas tomadas en beneficio de mujeres y madres trabajadoras contienen sesgos importantes, como el caso de madres trabajadoras consideradas esenciales, o las madres con hijos en guarderías privadas que han cerrado por la emergencia sanitaria; así como el caso de “los trabajadores con responsabilidades familiares por el cuidado de sus padres ancianos”,³² responsabilidad que está mayormente encargada a mujeres. En tal sentido, asociaciones de personas con discapacidad han señalado la falta de medidas de atención enfocadas en esa condición de vulnerabilidad, e incluso cómo algunas –acceso prioritario a tiendas o servicios, atención de trabajadores sociales– se han visto afectadas o suspendidas.³³ Por su parte, en relación con la denuncia del aumento de la violencia de género, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) ha mencionado la necesidad de que la comunidad esté alerta frente a casos de violencia. También, la Fiscalía General habilitó una línea telefónica para denuncias generales (de cualquier tipo) y la FMC otra, que funcionan en horario laboral. Desde la sociedad civil, el Centro Óscar Arnulfo Romero en La Habana ha mantenido una consejería vía correo electrónico, y la plataforma YoSíTeCreo en Cuba habilitó un servicio de acompañamiento y emergencias.³⁴

Recientemente, el Consejo de Ministros aprobó la “Estrategia económico-social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la covid-19” para contrarrestar los efectos generados por la crisis sanitaria. En este documento llama la atención que no se haya incluido una perspectiva del efecto distributivo que tendrían algunas de las medidas, especialmente las que se pusieron en inmediata ejecución como la eliminación del gravamen al dólar y la apertura de tiendas en Moneda Libremente Convertible (USD), especializadas en productos de “gama media

31 Torres Santana, “Solicitudes (feministas) a la sociedad política”.

32 Ailynn Torres Santana, “Las mujeres no podemos ser amortiguadoras de la crisis”, *Periodismo de barrio*, 3 de abril de 2020.

33 14YMedio, “Pandemia y personas con discapacidades: ¿olvidadas o protegidas?”, *14YMedio*, 20 de agosto de 2020.

34 Torres Santana, “Solicitudes (feministas) a la sociedad política”.

y alta”.³⁵ Estos elementos influyen de manera directa en una segmentación mayor de grupos sociales con arreglo a la disponibilidad de una moneda con la que no se pagan los salarios en el país en ninguno de sus sectores económicos.³⁶

Respecto a los *límites y controles internacionales* para el respeto de los derechos humanos, es preciso recordar que el 28 de febrero de 2008 Cuba firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); sin embargo, hasta la fecha no ha ratificado ninguno. En relación con otra de las instituciones de referencia en la región, aunque la Organización de los Estados Americanos (OEA) derogó en su XXXIX Asamblea General, en junio de 2009, la resolución que suspendió a Cuba en 1962; el gobierno cubano respondió rechazando reincorporarse a la organización, y sigue sin reconocer la institución ni su andamiaje institucional como referencia legítima.

Impactos del covid-19: procesos electorales y participación política

La oposición en Cuba –con independencia de su orientación ideológica, programa político y base social– es ilegal y está criminalizada. Los órganos del Ministerio del Interior, el sistema de justicia, la prensa estatal y diversas instituciones forman parte del andamiaje represivo. Además, las organizaciones de derechos humanos, prensa independiente y diversas formas de activismo –incluidos el LGBT, ambiental y feminista– padecen el acoso de un gobierno que no las reconoce. La cantidad de presos políticos se ha mantenido, en el último año, superior al centenar de personas. Las denuncias de tratos degradantes, maltrato a familiares, ausencia de debido proceso e incluso muerte en condiciones de reclusión caracterizan el estado de los activistas detenidos.

El Partido Comunista de Cuba (PCC) es el pilar de un régimen de partido único, de matriz leninista, que se rige por un modelo de *centralismo democrático*, que en realidad supone la preeminencia del órgano superior

³⁵ Elaine Acosta, correo electrónico a la autora, 25 de julio 2020.

³⁶ Ailynn Torres Santana, “Que nadie quede desamparado (I)”, *OnCuba*, 29 de julio de 2020.

–Buró Político– sobre los inferiores, para todos los procesos de su vida partidaria: selección de cuadros y candidatos, afiliación, discusión programática. No existe, por tanto, ninguna forma de democracia interna –fracciones formalmente establecidas, debates y elecciones de plataformas en congresos, etc.– como se conoce en otros partidos de la izquierda regional.

Tampoco podemos hablar en términos de *financiamiento político y campañas*. Por una parte, durante estos meses no había proceso electoral previsto, ni cercano. Cuba terminó su ciclo electoral justo en enero de 2020 con la “elección” de los nuevos gobernadores. De otra parte, el PCC está constitucionalmente reconocido como la fuerza superior dirigente del Estado y la sociedad, con todos los recursos socioeconómicos del país, en una economía mayormente controlada –de modo directo o indirecto– por este, ensamblado con el Estado. Por tanto, no hay transparencia o freno alguno al uso de todos los recursos financieros, mediáticos y coactivos. Especialmente, en el caso de *campañas*, la Constitución cubana y la ley electoral prohíben expresamente las campañas electorales, o cualquier acto que tenga como fin motivar el voto en cualquier dirección.

Respecto a la *participación política de la mujer*, esta se mantiene como antes de la pandemia: niveles nominalmente altos de inserción en estructuras de gobierno y representación formal, pero bajos niveles de participación en la toma de decisión dentro de los máximos órganos del Partido (Buró Político)³⁷ y el Estado (Consejo de Estado). En estos sigue predominando el peso decisivo de un reducido grupo de ancianos, hombres y militares, provenientes de la Revolución y los cuerpos armados. La FMC, organización oficial de las mujeres cubanas, mantiene el monopolio oficial de la representación femenina, vetando cualquier otra expresión de autoorganización de las mujeres. El PCC ha incluso descalificado a movimientos feministas globales,³⁸ y las críticas desde la sociedad civil cubana.³⁹ Los datos de los últimos procesos electorales muestran que, aunque a

37 Ailynn Torres Santana, “Nosotras, ellas y ustedes. Mujeres, elecciones (2017) y política en Cuba”, *Sin permiso*, 4 de octubre de 2017.

38 Javier Gómez Sánchez, “Revictimizada mil veces”, *Granma*, 18 de agosto de 2020.

39 Cuba Periodistas, “La Tertulia: los derechos de la mujer en Cuba y el mundo”, https://www.youtube.com/watch?v=Xu8p2zB3X9A&fbclid=IwAR0RHPICblhm-qb9p6unTOI13ffU-fayOOMNB1gyR1xgc3a_l-BH53hfs57A.

nivel nacional existe una casi paridad de género en la ANPP, las asambleas locales tienen una representación de aproximadamente el 33 %⁴⁰ de mujeres. En el caso de la reciente figura de gobernadores provinciales, también hay una representación prácticamente paritaria de mujeres, aunque como pasa en otros niveles de gobierno, la capacidad de gestión y autonomía de estas figuras es sumamente limitada.

La *participación de las llamadas minorías* es un tema que requeriría debate. Cuba es una nación regida por un monopolio político conectado con una visión del ciudadano socialista como sujeto leal al “gobierno revolucionario”; así, cualquier actor que reclame un espacio allende ese modelo –grupos culturales, raciales, LGBT, campesinos empobrecidos, trabajadores precarios– califica como marginal, aun siendo en su conjunto un sector importante de la población cubana. Lo sucedido en el debate constitucional a raíz del artículo que proponía la legalización del matrimonio igualitario nos coloca frente a un previsible conflicto público de cara a la consulta y el referéndum del código de familia, ubicado en el cronograma legislativo para diciembre de 2021. Las reglas bajo las cuales se otorguen espacios reales para el debate público, participación y equidad para la presentación de opciones no se ven claras en el entorno legal-institucional actual.

La *inclusión y accesibilidad* deben verse como vías de acceso no solo a la participación política, sino también a las políticas estatales –no puede hablarse, por el modelo vigente en Cuba, de políticas públicas– y al sector de economía emergente. La mayoría de la población cubana, empleada por el Estado, percibe desde hace 30 años un monto de ingresos formales, vía salarial, insuficientes para reproducir sus condiciones básicas de vida: alimentación, vestuario, transporte, bienes y servicios domésticos varios. Si entendemos la igualdad desde una perspectiva compleja, basada en un enfoque de capacidades,⁴¹ tendremos que asumir que las y los cubanos no disponen de verdadera accesibilidad a una vida digna a partir de los beneficios socioeconómicos generados por su trabajo, que no pueden expresarse de modo crítico y con control autónomo acerca de sus procesos personales

40 Ailynn Torres Santana, “Nosotras, ellas y ustedes”.

41 Martha Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades* (Barcelona: Herder, 2002).

y colectivos, así como que su inclusión dentro del sistema político es selectiva, en función de las directrices y los mecanismos restrictivos de este.

Referente a la *tecnología y observación electoral*, dada su naturaleza cerrada –con veto a las candidaturas y plataformas alternativas, salvo muy limitadamente en el nivel barrial– el sistema electoral cubano es una caja negra orientada a la reproducción del sistema. La creación de un nuevo ente electoral permanente parece más la puesta a tono simbólica con la normalidad regional que una voluntad de apertura desde el sistema.⁴² En ese marco, la observación electoral, del tipo que sea, es prácticamente imposible en la práctica y no está regulada, más allá de la observación vecinal de resultados de mesas en la jornada de votación. No obstante, hay una tendencia al paulatino incremento del voto en blanco, la abstención o el voto negativo, registrada incluso por la data oficial.

Conclusiones

La excepcionalidad cubana, respecto a la mayoría del continente, se basa en dos elementos principales. Primero, la existencia de un régimen político que subordina toda forma de actividad política y socioeconómica al monopolio del Partido Comunista; orden que ha desarrollado capacidades estatales importantes para enfrentar, bajo una lógica de movilización y punitiva, la pandemia. Segundo, el accionar de una serie de mecanismos de control social –internalizados en la psicología y cultura políticas de buena parte de la población– que bloquean cualquier ejercicio autónomo de los derechos cívicos; incluso dentro de los marcos restrictivos de la legislación vigente. Por todo ello, aunque podrían ser válidas para el caso cubano las recomendaciones extendidas por diversos organismos internacionales a los gobiernos de la región, las peculiaridades del caso obligan a redefinirlas.

Durante la actual pandemia, es justo reconocer ciertas decisiones positivas del Gobierno. Estas abarcan la ampliación del plazo de estadía de los cubanos en el exterior, la suspensión temporal del pago de licencias de los trabajadores por cuenta propia o medidas de protección a las

⁴² La última nota publicada en la página web del Consejo Nacional Electoral corresponde al 18 de enero de 2020 como puede observarse en consulta 20 de agosto de 2020. “Inicio”, Consejo Nacional Electoral, acceso 20 de agosto de 2020, <http://www.eleccionesencuba.cu>

madres trabajadoras. Pero ello no debe silenciar el hecho de que la ausencia de base legal socava su existencia como derechos. La necesidad del reconocimiento de estos derechos en un futuro escenario pospandemia⁴³ debe ir de la mano de la atención a los modestos pero crecientes reclamos y capacidades de diferentes actores emergentes de la sociedad civil.

Si bien la capacidad estatal es un componente de una buena gobernanza –y aquella existe, en diverso grado, en la isla– sin el capital social –que permita canalizar la energía y creatividad de la ciudadanía– y la existencia de un Estado de derecho –que provea la protección de derechos y la transparencia institucional necesarias– la gestión de la pandemia descansará en un modelo autocrático de acción pública. El fomento de la participación ciudadana, la modernización de las capacidades institucionales existentes y la construcción de una legalidad democrática deberían ser ejes que guíen cualquier agenda técnico-sanitaria ante el covid-19. Sin un Estado y una ciudadanía fuertes y democráticos no habrá solución deseable a la crisis multidimensional que, agravada por la coyuntura pandémica, padece la nación cubana.

Bibliografía

14yMedio. “Nadie sabe como conseguir la tarjeta de uso temporal para compras en la Habana”. *14yMedio*, 31 de agosto de 2020.

14yMedio. “Pandemia y personas con discapacidades: ¿olvidadas o protegidas?”. *14yMedio*, 20 de agosto de 2020.

Acosta, Elaine. “Atención a personas vulnerables: lo necesario y lo posible”. Intervención en el panel Atención a personas vulnerables: lo necesario y lo posible, 9 de junio de 2020.

Alonso, Randy, Óscar Figueredo, Dianet Doimeadios, Lisandra Romeo, Dinella García y Lisandra Fariñas, “¿Qué medidas adopta Cuba para atender a personas y familias vulnerables ante la covid-19?”. *Cubadebate*, 21 de abril de 2020.

Correa, Ahmed y Amalia Pérez. “Pandemia, derechos y estado de emergencia en Cuba”. *Periodismo de barrio*, 22 de abril de 2020.

⁴³ Correa y Pérez, “Pandemia, derechos y estado de emergencia en Cuba”.

Cuba Periodistas. "La Tertulia: los derechos de la mujer en Cuba y el mundo". https://www.youtube.com/watch?v=Xu8p2zB3X9A&fbclid=IwAR0RH PICblhm-qb9p6unTOI13ffUfayOOMNB1gyR1xgc3a_l-BH53hfs57A.

Cubadebate, "Covid- 19: nuevas medidas restrictivas para reforzar el aislamiento físico en La Habana". *Cubadebate*, 27 de agosto de 2020.

Domínguez, María Isabel. "Cuba ante la pandemia del COVID- 19". *Pensar la pandemia. Observatorio social del coronavirus*, n.º 46 (2020).

Gómez Sánchez, Javier. "Revictimizada mil veces". *Gramma*, 18 de agosto 2020.

Hansing, Katrin y Bert Hoffman. "Cuba's new social structure: Assessing the Restrification of Cuban Society 60 years after Revolution. *GIGA Research Programme: Accountability and Participation*, n.º 315 (2019).

Juanes Sánchez, Walkiria. "Detrás de acaparadores, revendedores y coleccionistas". *Granma*, 2 de agosto de 2020.

Mesa-Lago, Carmelo, Omar Everleny, Elías Amor, Jorge Ignacio Guillén, Elaine Acosta, Rafel Sánchez, Dimas Castellanos, Yoandy Izquierdo y Dagoberto Valdés. "La COVID-19 en Cuba y sus consecuencias en la etapa de post-pandemia: visión y propuestas". *Centro de Estudios Convivencia*, 9 de mayo 2020 <https://centroconvivencia.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID-19-junio-10.pdf>.

Mesa-Lago, Carmelo. "Cuba: crisis económica, sus causas, el COVID-19 y las políticas de rescate". *ARI 82 Real Instituto Elcano*, 10 de junio de 2020.

Noticias ONU. "Covid-19: Expertos piden el levantamiento de las sanciones que causan muertes en Cuba, Venezuela y otros países". *Noticias ONU*, 7 de agosto de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/08/1478562>.

Nussbaum, Martha. *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder, 2002.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). "Una sesión para compartir la experiencia cubana en el tratamiento a la COVID-19". *OPS*, 7 de agosto de 2020, <https://www.paho.org/es/noticias/7-8-2020-sesion-para-compartir-experiencia-cubana-tratamiento-covid-19>.

Parlamento Cubano. "Cronograma Legislativo". <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/ANEXO-del-Acuerdo-del-Programa-Legislativo-Cuarto-POS-IX-Leg.pdf>.

Torres Santana, Ailynn. "Las mujeres no podemos ser amortiguadoras de la crisis". *Periodismo de barrio*, 3 de abril de 2020.

Torres Santana, Ailynn. "Que nadie quede desamparado (I)". *OnCuba*, 29 de julio de 2020.

Torres Santana, Ailynn. "Regímenes de bienestar en Cuba: Mujeres y desigualdades". *Cuban studies*, n.º 49 (2020): 6-31.

Torres Santana, Ailynn. "Solicitudes (feministas) a la sociedad política y a la sociedad civil". *Periodismo de barrio*, 28 de abril de 2020.

Torres Santana, Ailynn. "Nosotras, ellas y ustedes. Mujeres, elecciones (2017) y política en Cuba". *Sin permiso*, 4 de octubre de 2017.

Viera, Eloy, Amalia Pérez y José Jasán Nieves. "¿Para qué sirve el derecho en Cuba?". Panel organizado por *Periodismo de barrio*, 20 de mayo de 2020.

Viera, Eloy. "La gestión de la pandemia en Cuba: entre lo legal y lo fáctico". *El toque*, 27 de abril de 2020.

Legislación y jurisprudencia

Decreto 14/2020, 31 de agosto, de las Infracciones contra la Higiene Comunal y las Medidas Sanitarias para la Etapa de Enfrentamiento a la COVID-19 (*Gaceta Oficial* 44 Extraordinaria). <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex44.pdf>.

Decreto- Ley 6/2020, de 30 de julio, sistema de información del gobierno (*Gaceta Oficial* 54 Ordinaria). <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o54.pdf>.

La democracia amenazada: ¿y ahora cómo votamos?

Mónica Banegas Cedillo*

Ecuador

Resumen: este trabajo sobre la democracia ecuatoriana analiza en forma breve los avances y retrocesos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el control político, la administración de justicia frente a los derechos ciudadanos y la corrupción, en el contexto del confinamiento por la crisis sanitaria por el covid-19. Se debaten las características del sistema electoral, de las organizaciones políticas y del derecho ciudadano de elegir y ser elegido en un año electoral que llevará a los ecuatorianos a las urnas el próximo domingo 7 de febrero de 2021. Planteamos algunas reflexiones sobre problemas actuales y sus perspectivas a corto y mediano plazo, como el rol de la sociedad civil para ejercer el derecho de participación; el derecho político de elegir y ser elegido garantizando el voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente; el cumplimiento de las reglas electorales de democracia paritaria y la sanción por violencia política de género.

Palabras clave: democracia, elecciones, mujeres.

Estamos en año electoral

La trayectoria de la democracia ecuatoriana implica un análisis simultáneo de los avances y retrocesos del sistema electoral, las organizaciones políticas y el derecho ciudadano de elegir y ser elegido. Ecuador irá a las urnas el próximo 7 de febrero de 2021 para escoger presidente, vicepresidente,

* Política, abogada, catedrática. Directora de la Fundación Haciendo Ecuador y del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer. Exvicepresidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; exdirectora del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral; constitucionalista, experta electoral y en comunicación política; asesora de ONU Mujeres; miembro de Women's Democracy Network del International Republican Institute. monicabanegas@hotmail.com.

137 asambleístas y 5 parlamentarios andinos. Esta cita con la democracia, será también el momento preciso para valorar las nuevas reglas electorales vigentes desde el pasado 3 de febrero. Una profunda vocación por fortalecer nuestro sistema une a varias organizaciones de la sociedad civil para vigilar que se respeten los valores y principios que toda democracia exige.

El propósito de este artículo es poner sobre el tapete algunas reflexiones acerca de los problemas actuales profundizados por la crisis sanitaria y sus nuevas perspectivas para la democracia ecuatoriana. Haremos un breve relato y análisis del momento político, aunque por la complejidad del tema consideraremos perspectivas del corto y mediano plazo. Ecuador, al igual que la mayoría de los países de la región, ha sido partícipe, a lo largo de la historia, de una incierta y débil democracia.

Características del sistema electoral

En Ecuador, el voto tiene las siguientes características: es universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente.¹ Por universal se debe entender que todos los ciudadanos que cumplan con lo determinado en la ley tienen derecho a elegir y ser elegidos; igual, significa que a cada elector le corresponde un voto de igual valor numérico; directo, se refiere a que no existe intermediación entre el ciudadano y su expresa decisión depositada en las urnas; secreto, es decir, el voto o sufragio no será difundido al público; y, finalmente, escrutado públicamente se refiere a que se realizará de forma pública con la finalidad de que tanto los ciudadanos como organizaciones políticas y el árbitro electoral tengan la posibilidad de verificar los resultados de la votación y consolidar al ganador.

Para que se respeten todas estas características existe este árbitro electoral, quien establece un calendario para que todo el proceso se lleve a cabo de manera ordenada.

¹ Artículo 62 de la Constitución Política de Ecuador: “las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad”.

FIGURA 1. ELECCIONES GENERALES 2021/ CALENDARIO ELECTORAL.




ACTIVIDAD	FECHA
Entrega de Registro Electoral a Organizaciones Políticas	19 de junio de 2020
Cierre del Registro Electoral	16 Agosto 2020
Convocatoria a Elecciones	17 Septiembre 2020
Inscripción de Candidaturas	18 Septiembre - 07 Octubre 2020
Campaña Electoral	31 Diciembre 2020 - 04 Febrero 2021
Debate Primera Vuelta Electoral	17 Enero 2021
Sufragio Primera Vuelta	07 Febrero 2021
Campaña Segunda Vuelta Electoral	16 Marzo-08 Abril 2021
Debate Segunda Vuelta Electoral	21 Marzo 2021
Sufragio Segunda Vuelta	11 Abril 2021

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE).

Respecto al árbitro, por mandato constitucional y legal le corresponde al Consejo Nacional Electoral organizar el proceso electoral, garantizando en cada una de sus etapas el pleno ejercicio de los derechos políticos de todos los sujetos.²

Las organizaciones políticas son partidos y movimientos públicos no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentan concepciones filosóficas, políticas e ideológicas incluyentes y no discriminatorias.³

Como se había mencionado, existe un calendario electoral para todo lo que concierne al proceso de elecciones, en donde está explicado en

² El artículo 217 de la Constitución Política de Ecuador señala que: “La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”. El artículo 219, numeral 1, del mismo instrumento legal establece como una de las funciones del Consejo Nacional Electoral: “1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones”.

³ Artículo 108 de la Constitución Política de Ecuador: “Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”.

detalle en qué orden y fechas se llevará a cabo cada actividad correspondiente al periodo electoral: antes, durante y después del mismo.

Una vez terminado el sufragio, se iniciará de manera inmediata el escrutinio⁴ en la Junta Receptora del Voto, empleando para ello el tiempo que fuere necesario hasta concluirlo. Si los escrutinios duran más de un día, se levantará un acta por cada jornada.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo: la eterna disputa

La respuesta del Ejecutivo ante la crisis sanitaria

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de coronavirus como pandemia global, al mismo tiempo que pidió a los gobiernos enfocar sus acciones y recursos a salvar vidas, procurar la mitigación de la crisis, proteger a los ciudadanos y crear protocolos de bioseguridad para los trabajadores de la salud.

Debido al riesgo del contagio masivo del covid-19, el Ejecutivo, mediante el Acuerdo ministerial 00126-2020 de 12 de marzo de 2020,⁵ declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del sistema nacional de salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa.

El Ejecutivo y los asambleístas independientes

Existe un gran descontento con el sistema tradicional de partidos y movimientos políticos por no poder satisfacer las necesidades de los mandantes. En año electoral, la estrategia de varios políticos para responder a la crisis de confianza es ponerse el traje de independientes. Esto, según las recomendaciones de la comunicación política, podría funcionar como

⁴ En el mismo sentido, el artículo 136 de la Constitución Política de Ecuador, señala: “Finalizado el escrutinio se elaborará un acta por duplicado en la que se dejará constancia de la instalación de la sesión, de los nombres de los vocales que intervinieron, de los candidatos, delegados y observadores debidamente acreditados y se adjuntarán los resultados numéricos desagregados por junta receptora del voto. El acta se redactará y aprobará en la misma audiencia debiendo ser firmada, al menos, por el presidente y secretario”.

⁵ Ministerio del Trabajo, “Directrices para la prevención y protección de los trabajadores y servidores públicos que formen parte de los grupos de atención prioritaria y grupos con mayores factores de riesgo frente a la exposición al Sars-CoV-2 dentro de los espacios laborales”, <https://cutt.ly/BkDVLQN>.

estrategia, ya que menos del 25% de los ciudadanos se identifican con un partido.

Los legisladores que aún les rinden cuentas a sus organizaciones políticas siguen una línea programática y votan según las decisiones de consenso; quienes se apartan de ellas a cuenta de que renunciaron a sus organizaciones, pero no a su curul, justifican su accionar con el discurso de que no se deben a sus partidos sino a sus votantes. ¿Convicción o conveniencia? Frente a los réditos que pueden ganar también levantan dudas, porque en la coyuntura actual algunos independientes en la legislatura son investigados por presuntos actos de corrupción.

En varios casos, el hecho de ser independiente le permite al político negociar su voto, sobre todo cuando el Ejecutivo necesita tener una mayoría mínima para aprobar sus propuestas. Más allá de las dinámicas internas del Legislativo, el peso político que ganen por dejar sus partidos es alto; cuando el Ejecutivo no tiene 70 votos los legisladores independientes cotizan el suyo, pero ¿a cambio de qué?

El control político

La fiscalización y el control político son principios fundamentales en un régimen presidencialista, como lo es la necesidad de fortalecer la función legislativa. El principio básico de separación de poderes como los frenos y contrapesos entre los dos poderes debe estar vigente como técnica de organización constitucional.⁶ Sin embargo, la crisis sanitaria profundizó la disputa entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional, y puso en riesgo el rol fiscalizador de esta función del Estado. Con frecuencia, el desprestigio del Legislativo se debe a que la ciudadanía no entiende sus atribuciones, y constantemente es objeto de censura por parte de los ciudadanos y los medios de comunicación.

Debilitar al Legislativo es hacerle un flaco favor a la democracia. Si se le impide actuar como contrapeso del Ejecutivo, este podría expandir su influencia más allá de las atribuciones que le faculta la Constitución y la ley. Los parlamentarios tienen la labor de legislar y fiscalizar, y el electorado aspira a ser bien representado por ellos. Si se piensa en las causas

⁶ Riccardo Guastini, *¿Especificidad de la interpretación constitucional?* (Mexico: Universidad Autónoma de México, 2011), <https://cutt.ly/3kDBewf>.

más que en las ideologías es más fácil obtener gobernabilidad; las primeras son, por naturaleza, excluyentes; las segundas son de convocatoria pluralista. No obstante, pocas veces las causas unen al Parlamento; casi al finalizar su periodo legislativo (mayo 2021) se incrementan las disputas y los escándalos de corrupción de algunos asambleístas, los titulares en los medios y las críticas en las redes.

El consenso en el Legislativo para las reformas electorales

Luego de los resultados poco alentadores en las elecciones seccionales de marzo de 2019, organizaciones de la sociedad civil, academia, analistas, medios de comunicación y las propias organizaciones políticas impulsaron reformas al Código de la Democracia. Para ello, fue necesario llegar a consensos. Los actores políticos debieron, con criterio amplio, analizar los posibles beneficios desde perspectivas diversas y hasta contrarias a sus colegas; a pesar del disenso existió la predisposición a cambiar de postura y encontraron razones convincentes para hacerlo. La política se define como la teoría y la práctica de gobernar; participar en la vida pública conlleva llegar a acuerdos, reduciendo el conflicto entre los miembros que conviven en el mismo espacio para lograr el bien de la comunidad.⁷ Esta vez la Asamblea Nacional priorizó un acuerdo entre bancadas. En diciembre de 2019, las aprobó en segundo debate y, luego del veto presidencial, finalmente el lunes 3 de febrero de 2020 entraron en vigencia. Estos son los principales cambios:

1. Listas cerradas y bloqueadas: para las próximas elecciones la votación por los asambleístas se realizará por listas o por organizaciones políticas, no se puede votar entre listas; de lo contrario se anularía el voto.
2. Método de asignación de escaños: la reforma eliminó el método de D'Hondt y lo reemplazó por el de Webster con el argumento de que este favorece la inclusión de las minorías a la función legislativa.

⁷ Rosa María Lince, "La política o el arte de generar y mantener el espacio dialógico. Consideraciones para mejorar la calidad democrática en México", *Estudios Políticos* 27 (2012): 75-100, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000300005&lng=es&tlng=es.

3. Democracia interna: las organizaciones políticas tienen un plazo determinado (domingo 23 de agosto) para realizar las elecciones entre sus afiliados y adherentes previo a su inscripción en el ente electoral; de no hacerlo no podrán ser candidatos.
4. Bancarización de los gastos de campaña: es obligación de las organizaciones políticas bancarizar todos los aportes que reciben para la campaña y reportar el manejo de los recursos cada 15 días. Se agregó la figura del jefe de campaña registrado por las organizaciones y candidatos, quien tendrá responsabilidad solidaria en el manejo, conjuntamente con el representante legal y el candidato.
5. Participación de jóvenes: cada lista para asambleístas debe incluir al menos el 25% de mujeres u hombres jóvenes.

En el actual Parlamento el aporte de las mujeres asambleístas fue crucial. Lograron, junto a sus pares varones, un acuerdo justo, un consenso necesario y urgente para alcanzar la democracia paritaria. Por tanto, no hay, ni debería existir, organización política alguna que se oponga a la participación política de la mujer en iguales condiciones que sus pares hombres. Todas las bancadas legislativas que integran el actual Poder Legislativo lideraron como propia y ajena la iniciativa de incorporar reformas electorales que garanticen la participación igualitaria de la mujer. Más adelante las detallamos.

Cuando nos pidieron que nos quedáramos en casa

Las *fake news* y la pandemia de la desinformación

A pesar de la delicada situación sanitaria y económica por el covid-19, la expectativa era que todos los sectores de la sociedad unieran esfuerzos para superar la crisis; la realidad es otra, la desinformación en las redes sociales se ha profundizado; las noticias falsas aumentan el pánico y la angustia en las personas. Las *fake news* son una amenaza para el periodismo, pero también lo son para la democracia. La premura por conseguir inmediatez en transmitir la noticia, por conseguir seguidores, o la intención dolosa de ocultar la verdad están detrás de este mal que, en nuestra opinión, amenaza la democracia. Incluso la OMS usa la palabra infodemia

para referirse a esta falsa sobreabundancia informativa.⁸ Representantes de medios de comunicación, plataformas digitales, la academia y varias organizaciones de la sociedad civil se han unido para concientizar sobre este mal y buscar salidas transparentes y efectivas; varias de estas iniciativas servirán para hacerle frente al problema de la posverdad. Si no lo frenamos a tiempo la democracia seguirá amenazada.⁹

La nueva vieja crisis

La corrupción es la crisis más grave y contagiosa que pueden padecer las sociedades. Una y otra vez el año electoral se ve plagado de escándalos de corrupción.¹⁰ Para contrarrestarla, todas las autoridades deben cumplir su rol e ir hasta las últimas consecuencias; pero, actualmente, mientras unas son implacables, otras ven para otro lado, se hacen las desentendidas, y dejan desprovistos de justicia a los más necesitados: los ciudadanos que siempre pagan los platos rotos. Como si de otra epidemia se tratara, empezaron a salir los escándalos de corrupción por todo el país. Las denuncias son diversas y a todo nivel: contra políticos electos, servidores públicos, empresas privadas y exfuncionarios de alto vuelo. Todos ellos dentro de una red que por años ha desangrado el erario; siempre estuvieron ahí, las autoridades lo sabían, pero tarde, muy tarde, quieren solucionar la pandemia del robo; sin

8 Julián Marquina, “¿Qué es la infodemia de la que habla la OMS?”. [Blog] <https://www.julianmarquina.es/que-es-infodemia/>.

9 La democracia amenazada parte de un concepto normativo de democracia donde esta se entiende no solo como una forma de elegir a los líderes políticos, sino como una forma de organización política que busca la protección de dos valores: el de igualdad –una igualdad no solo formal, sino sustantiva– y el del autogobierno. Partiendo de esta idea, José Luis Rey Pérez analiza las amenazas a las que hoy en día se enfrenta la democracia, una de ellas es la amenaza de los partidos políticos por su ausencia de representatividad, y propone una serie de reformas que consisten en recuperar el ideal republicano de participación democrática (José Luis Rey Pérez, *La democracia amenazada* [Madrid: Dialnet, 2012], edición en PDF), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=499314>.

10 El caso más sonado fue el que involucró al expresidente de la República del Ecuador. Según investigación, Bucaram estaría detrás la corrupción en los hospitales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Guayaquil. La Policía Nacional, junto con la Fiscalía, identificaron a Daniel Josué Salcedo Bonilla, con orden de captura acusado de peculado por la adquisición de insumos médicos con sobreprecios (Vistazo, “¿Cómo surgen los vínculos de los Bucaram con las compras de insumos médicos a sobreprecio?”, *Vistazo*, 3 de junio de 2020, <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/como-surgen-los-vinculos-de-los-bucaram-con-las-compra-de-insumos>).

embargo, ¿cuán difícil será cortar el mal de raíz? Son centenares las causas judiciales por presuntos delitos de prevaricación, cohecho, malversación de fondos públicos, tráfico de influencias, omisión de denunciar delitos, apropiación ilícita, evasión de impuestos y lavado de capitales que salpican a todos, corruptos y corruptores, los que cobran y los que pagan las coimas. El mal de todos los países tocó fondo en el nuestro.¹¹

El sistema judicial: impunidad y debido proceso

Hace poco, una serie de decisiones judiciales¹² desataron voces muy críticas, unas exigiendo el debido proceso y otras rechazando la impunidad de los acusados de actos de corrupción. No queda la menor duda de que las falencias en el sistema judicial son tremendas e irremediables. Se trata de un sistema sin orden, en donde la justicia coexiste irónicamente al margen de la ley.

Para asegurar el debido proceso deben observarse las garantías básicas que establecen la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes y la jurisprudencia; por tal razón, la impunidad es uno de los riesgos que se corre cuando se violentan reglas como las garantías mínimas, derecho que todo ciudadano tiene.

Parecería que, a propósito, se violenta el proceso al ejercer justicia, con la clara intención de que los errores cometidos sean la trampa perfecta para que, al final del caso, previo a la sentencia, el pretexto de no haber respetado las garantías lleve a la impunidad; entonces, las sentencias

11 La Fiscalía General del Estado registra al menos 58 causas judiciales que involucran a unos 40 asambleístas. Dichas causas están en diferentes etapas procesales, como investigación previa, instrucción fiscal o con sentencia en alguna instancia (El Universo, “Hay al menos 58 procesos de investigación en contra de asambleístas”, *El Universo*, 18 de agosto de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/17/nota/7945588/asamblea-nacional-ecuador-asambleistas-investigados-hechos>).

12 La Fiscalía General del Estado de Ecuador inició la instrucción fiscal para el viernes 17 de julio por el delito de delincuencia organizada en contra del exasambleísta Daniel Mendoza (días antes había renunciado), quien deberá ser juzgado ante las Salas Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (El Universo, “Fiscalía vinculará a doce personas más a proceso judicial que investiga Daniel Mendoza por el delito de delincuencia organizada”, *El Universo*, 8 de julio de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/08/nota/7899696/fiscalia-vinculara-doce-personas-mas-proceso-judicial-que-investiga>).

terminan siendo escritas por los medios y secundadas por los opinólogos de las redes sociales.

¿Democracia amenazada?

Ecuador se caracteriza por su debilidad democrática en tanto que en el contexto electoral el rol de las organizaciones políticas, aunque débiles y fragmentadas, es fundamental. Estas se mantienen alejadas de la sociedad en general y aparecen en las contiendas poco tiempo antes de ir a las urnas.

Generalmente están conformadas por diversos grupos articulados en torno a personalidades fuertes, sin que importe mucho la ideología o la oferta programática. Por tanto, son organizaciones con débil estructura, poca formación de sus cuadros y cuestionados mecanismos de democracia interna.¹³

Luego de dos décadas de estudio sobre la caída de las democracias en Europa y América Latina, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt,¹⁴ profesores de la Universidad de Harvard, en su libro *¿Cómo mueren las democracias?*, señalan que la democracia real en nuestros países es frágil e imperfecta, es el discurso de todos y la insatisfacción de muchos. No es suficiente tener elecciones libres y transparentes cuando los demás principios no funcionan, entre ellos los de la paridad de género, el acceso oportuno a la administración de justicia, el respeto al debido proceso y la protección de los derechos humanos.

La pandemia de la corrupción

La pandemia del covid-19 ha obligado a los gobiernos a realizar contrataciones urgentes de bienes y servicios para combatirla. Durante el confinamiento se fue expandiendo el virus y junto a este la corrupción en nuestro país y en varios de América Latina.¹⁵ Los gobiernos tienen varias

¹³ Amparo Menéndez-Carrión, *El populismo en el Ecuador. Hacia una interpretación de la naturaleza del comportamiento electoral urbano en contextos de precariedad estructural* (Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, 1986), <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45732.pdf>.

¹⁴ Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *¿Cómo mueren las democracias?* (Barcelona: Ariel, 2018).

¹⁵ Fundación Fernando Henrique Cardoso, IDEA Internacional y Fundación Democracia y Desarrollo, "Cuidemos la Democracia". *IDEA Internacional*, 15 de septiembre de 2020,

herramientas e innovaciones digitales para garantizar la transparencia en emergencia,¹⁶ pero no se usaron. Nuestra democracia siempre ha sido frágil y nuestras organizaciones políticas débiles, razón de sobra para que la corrupción campee.¹⁷

Le pidieron a la gente que se quedara en casa y se relajara, mientras las autoridades también se relajaron frente a las leyes y los necesarios controles.¹⁸ Cada dólar robado cuenta y puede significar la vida de una persona. Una vez más confirmamos que la corrupción afecta a los más pobres.¹⁹ Necesitamos contrarrestar este flagelo, por eso serán determinantes las nuevas elecciones.

La política en las redes

Las organizaciones políticas y sus candidatos crean estrategias para acercarse al electorado por motivos informativos y publicitarios. Si bien usan

<https://acortar.link/EbEtz>.

16 El presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, anunció la integración del país a la Alianza para el Gobierno Abierto, con el fin de promover un gobierno más abierto y transparente. Con este antecedente, el Ecuador forma parte de la Alianza desde el 18 de julio de 2018. Gobierno Abierto Ecuador, “¿Qué es la alianza para el gobierno abierto?”, <https://www.gobiernoabierto.ec/ecuador-en-la-aga/>.

17 La planeación estatal del poder público y de los órganos de control ha sido insuficiente para controlar el cumplimiento del servicio público y evitar la corrupción. Esta falta de preparación y de adaptación también produce un coletazo sobre la crisis de representación y la credibilidad de la democracia y del derecho (Milton Jiménez Ramírez, “Democracia y crisis. Una breve valoración de la democracia constitucional en tiempos de pandemia”, *Revista Jurídicas* 17: 7-12, <https://acortar.link/DBqOe>).

18 El Código Orgánico Integral Penal establece una pena máxima aumentada en un tercio para los delitos cometidos durante una emergencia: “Artículo 47. Circunstancias agravantes de la infracción. Son circunstancias agravantes de la infracción penal [...]. 4. Aprovecharse de concentraciones masivas, tumulto, conmoción popular, evento deportivo o calamidad pública, fenómeno de la naturaleza para ejecutar la infracción”.

19 La corrupción es un fenómeno que ocasiona devastadoras consecuencias para la administración pública, pues socava su credibilidad y obstruye el cumplimiento de los fines que persiguen sus órganos e instituciones. Ello dificulta el acceso igualitario a bienes y servicios esenciales, y afecta principalmente la vida, la salud y otros importantes derechos de los ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema, así como de quienes se encuentran en algún especial contexto de vulnerabilidad (Cecilia Madrid Valerio y Walter Palomino Ramírez, “Oportunidades de corrupción y pandemia: el *compliance* gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones públicas”, *Desde el Sur* 12, n.º 1 [2020], <http://www.scielo.org.pe/pdf/des/v12n1/2415-0959-des-12-01-213.pdf>).

los medios tradicionales, hay un incremento en el uso de las redes sociales. Ante esta tendencia surgen algunos interrogantes para entender la expansión de estas estrategias en contextos electorales.

En el país, 6.240.889 personas utilizan las redes sociales desde su *smartphone* (último dato del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, 2018).²⁰ El consumo de redes en el Ecuador está marcado por una fuerte presencia de plataformas como WhatsApp y Facebook. Por lo mismo, a la hora de marcar una estrategia electoral digital hay que enfocarse en productos que lleguen a estas redes. El 83,76 % usa WhatsApp, 80,58 % Facebook, 71,29 % Youtube, 60,63 % Instagram y 34,87 % Twitter.²¹

En comunicación política es frecuente el uso de la frase “una imagen dice más que mil palabras”, cuando de estrategia de *marketing* o, más aún, de publicidad negativa, mofa y ridiculización se trata. En la misma línea, se afirma que “un buen meme puede expresar más que todas las imágenes juntas”. El *Diccionario de la Lengua Española* (2014) registra dos acepciones para la palabra meme:

1. Rasgo cultural o de conducta que se transmite por imitación de persona a persona, o de generación en generación.
2. Es la imagen, video o texto, por lo general distorsionado con fines caricaturescos, que se difunde principalmente a través de internet.

Ya en 1976, Richard Dawkins, en su libro *El gen egoísta*, expuso la hipótesis de que en los humanos se dan dos procesos informativos: uno a través del genoma que se transmite en los genes de generaciones, y el otro cerebral que se replica en la información cultural. En la actualidad, la creación de memes se ha profesionalizado y se utilizan diariamente como reacción a cualquier situación de conocimiento general. Es el arte de aprovechar el momento oportuno: nace como burla en ocasiones particulares, errores en discursos, incoherencias o mentiras y, lamentablemente, también son usados para irrespetar derechos y viralizar insultos que constituyen una forma de violencia. La violencia es la construcción de percepciones de la

²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censos (NEC), “Tecnologías de la Información y Comunicación-TIC”, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/>.

²¹ Click Report, “Hay que tener el valor de decir la verdad, sobre todo cuando se habla de la verdad”, *Click Report*, agosto de 2020, <http://www.clickresearch.ec/index.php/click-report>.

clase política en la población, lo cual pone en riesgo la confianza, la experiencia, el mérito y la capacidad para ejercer cargos públicos.

¿Y las mujeres?

Las mujeres en Ecuador alegan que su presencia en la función pública a través de cargos políticos de elección popular y de designación sigue incomodando a sus pares varones. La mayoría de ellas perciben que ocupan espacios debido a los avances electorales y constitucionales vigentes; sin embargo, su participación no es igualitaria en la toma de decisiones, ni su incidencia es equitativa en la gobernanza local, provincial y nacional.

Cuatro fueron las reformas legales impulsadas: primero, la Ley de Amparo Laboral de 1997 que estableció un cupo mínimo del 20% en listas pluripersonales para las elecciones de diputados y diputadas nacionales y provinciales de noviembre de 1998. Segundo, lo establecido en el artículo 102 de la Constitución de 1998 que contemplaba la participación equitativa de hombres y mujeres en procesos electorales. Tercero, el enfoque de género, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, y la participación política con un porcentaje mínimo que se estableció en la Constitución de 1998. Y cuarto, la reforma a la Ley de Elecciones de 2000, que fijó un crecimiento progresivo del 5% para cada proceso electoral, desde una base mínima de 30% hasta alcanzar una representación equitativa de mujeres en un 50%.

No obstante, a pesar de estas reformas, en la tabla 1 observamos que la participación política de las mujeres no alcanzó el tan anhelado 50%. Según los datos aportados por la entidad electoral, durante el año 2013, de 137 asambleístas electos 84 fueron hombres y apenas 53 mujeres, 61 y 39% respectivamente. En el año 2017 se eligieron 52 mujeres y 85 hombres, lo que significó el 38% y el 62% de las candidaturas presentadas. Para este 2021 las cifras se mantienen; contamos con asambleístas provinciales: 40 mujeres y 76 hombres, asambleístas por el exterior: 2 mujeres y 4 hombres, asambleístas nacionales: 7 mujeres y 8 hombres. Es decir, mantenemos una representación de mujeres en un 38%. Además el Parlamento Andino por parte de Ecuador estará conformado por 3 mujeres y 2 hombres.

El Código de la Democracia garantizaba la paridad, alternancia y equidad en las listas pluripersonales, pero no especificaba ni diferenciaba

TABLA 1. DIGNIDADES ELECTAS EN VOTACIÓN POPULAR POR GÉNERO EN 2013 Y 2017

Elecciones Generales

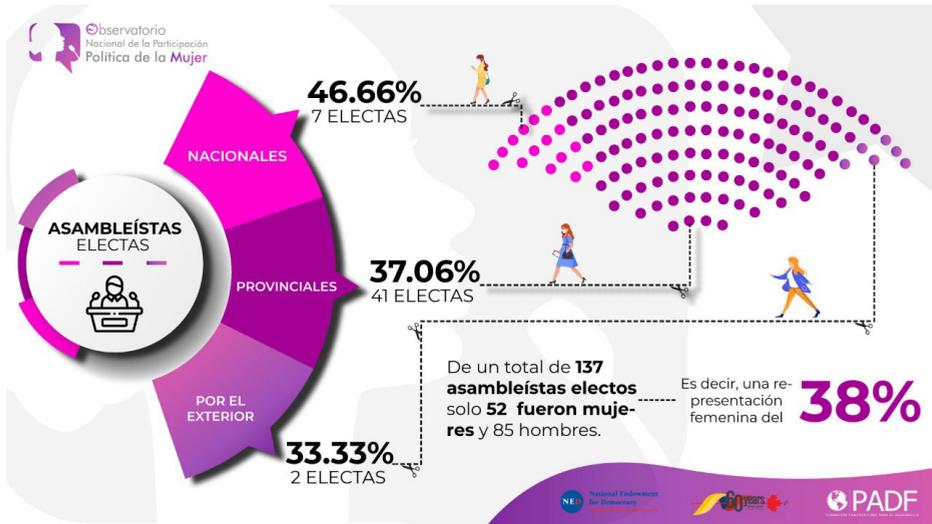
ELECCIONES 2013					
DIGNIDAD	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE	1	100%	0	0%	1
ASAMBLEÍSTAS	84	61%	53	39%	137
PARLAMENTARIOS ANDINOS	3	60%	2	40%	5
TOTAL	88	61%	55	39%	143

ELECCIONES 2017					
DIGNIDAD	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE	1	100%	0	0%	1
ASAMBLEÍSTAS	85	62%	52	38%	137
PARLAMENTARIOS ANDINOS	2	40%	3	60%	5
TOTAL	88	61%	55	39%	143



Fuente: Consejo Nacional Electoral, *Participación política de la mujer* (Quito: CNE, s. f.).

FIGURA 2. 52 MUJERES Y 85 HOMBRES CONFORMARÁN EL PARLAMENTO ECUATORIANO PARA EL PERIODO LEGISLATIVO 2021-2025



Fuente: Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer. (www.observatoriomujeresec.org).

FIGURA 3. REPRESENTACIÓN FEMENINA POR ORGANIZACIÓN POLÍTICA



Fuente: Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer (www.observatoriomujeresec.org).

si debía aplicarse en candidaturas principales o suplentes. Este aparente vacío legal dejaba la puerta abierta para que las organizaciones políticas cumplieran con la cuota mediante prácticas discrecionales, ubicando a las mujeres como suplentes y no como principales. A pesar de estar inscritas como candidatas, no hubo una intención real de voto a favor de ellas.

De las cifras medias en la función legislativa pasamos a las cifras bajas a nivel parroquial, cantonal y provincial. Las prefecturas con mujeres al mando alcanzan solo el 13,8%, mientras las alcaldías son lideradas a penas por el 12,2%. Las concejalías urbanas están ocupadas por el 33,9%, y el 25,1% de mujeres son miembros de gobiernos parroquiales. Las grandes brechas en las elecciones unipersonales y pluripersonales del 24 de marzo de 2019 mantuvieron la tendencia y las mujeres aún mantienen un bajo nivel de participación y, sobre todo, de elección en la arena electoral.²²

Los números lo dicen: la incursión de las mujeres en política no es fácil, sigue siendo un espacio dominado por una estructura patriarcal y machista. La igualdad formal ante la ley electoral no es real en los espacios público-políticos. Las mujeres políticas siguen generando reacciones adversas en el patriarcado político enquistado en el poder.

La violencia es la verdadera pandemia

La incursión en política y el ejercicio del poder político se han visto limitados y menoscabados a causa de la violencia política por razones de género. Estas prácticas y acciones violentas, que se manifiestan a lo largo del ciclo electoral formal de la participación política de las mujeres, incluyen cinco fases: a) la selección dentro de las organizaciones políticas cumpliendo con los mecanismos de democracia interna que establece la ley electoral, b) la inscripción de sus candidaturas, c) la campaña electoral, d) el proceso de elección popular, e) su posesión como autoridades y, finalmente, f) el ejercicio de sus funciones: como autoridad de elección popular o por designación. En Ecuador, la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, vigente desde el 5 de febrero de 2018, cuando establece los ámbitos de violencia define la violencia política como aquella

²² Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – Ecuador (2015), (s.f.). Obtenido de <https://acnudh.org/load/2016/12/cedaw.p>.

... violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia [esta violencia se orienta a] acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.²³

La violencia está en los partidos y movimientos políticos, en los entornos laborales, en sus comunidades, dentro de sus familias, en los medios de comunicación y en las redes sociales; todos estos son los principales ámbitos donde se agrede a las mujeres.

La huella de la violencia: aportes del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer en Ecuador

La Fundación Haciendo Ecuador, con el apoyo de la Pan American Development Foundation (PADF) y la Fundación Hanns Seidel, impulsó el Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, que visibiliza la problemática de ataques contra mujeres lideresas que asumen la gestión política en el país o intentan incursionar en ella. Para lograr este propósito, el Observatorio se planteó cinco ejes de trabajo en los que desarrolla varias actividades enfocadas a diferentes ámbitos y problemáticas que involucran la participación de la mujer en política, estos son:

1. Monitoreo de la violencia política de género sobre las lideresas nacionales, provinciales y cantonales.
2. ¿Cómo llegaron? Historias de mujeres en el poder.
3. Asesoría jurídico-política permanente para mujeres en el ejercicio de sus funciones.
4. Capacitación permanente en habilidades y competencias para que sus gestiones sean exitosas.

²³ Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 5 de febrero de 2018, art. 10, lit. f.

5. Veeduría permanente a la conformación de listas electorales con equidad de género.

No existían datos oficiales y actualizados sobre la violencia política de género en Ecuador; los primeros están siendo obtenidos del monitoreo realizado por el primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer desde 2019 y los detallaremos más adelante. El Observatorio desarrolla su primer eje de trabajo –el monitoreo de la violencia política de género de lideresas nacionales, provinciales y cantonales– con criterios específicos de interpretación de esta problemática, cuyos resultados, alcances y características se detallarán más adelante.

Para el monitoreo se observan: 1) las redes sociales de Facebook, Twitter y WhatsApp; 2) la cobertura periodística nacional y local con apoyo de los equipos de comunicación de las monitoreadas, 3) otras agresiones directas que sufran las monitoreadas en sus entornos laborales a través de encuestas anónimas o testimonios voluntarios, de acuerdo con cuatro tipos de sesgos o estereotipos expuestos por la feminista Virginia García Beaudoux, junto a Orlando D'Adamo y Marina Gavensky, en su investigación “Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas”.²⁴

Ninguna mascarilla nos protege

Debido a la cuarentena se incrementó la actividad en las redes sociales Facebook, Twitter y WhatsApp, por dos razones: el confinamiento por la crisis sanitaria y la proximidad del inicio de la campaña electoral. El confinamiento promueve el mayor uso de los entornos virtuales, lo que conlleva el incremento del uso de las redes; a más uso de redes mayor número de agresiones contra las monitoreadas.

- El mayor número de tuits y comentarios de Facebook sobre el *estereotipo 1*: es el caso de las activistas de los derechos de las mujeres, que enfatiza el papel de madres y los aspectos de la vida doméstica y privada de las mujeres.

²⁴ Virginia García Beaudoux, Orlando D'Adamo y Marina Gavensky, “Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas”, *Revista Mexicana de Opinión Pública* 13, n.º 24 (2018): 113-129.

- El mayor número de tuits y comentarios de Facebook sobre el *estereotipo 2*: es el caso de las mujeres que lideran los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que explica las carreras políticas, los logros y los méritos de las mujeres por su relación con hombres poderosos o influyentes.
- El mayor número de tuits y comentarios de Facebook sobre el *estereotipo 3*: respecto de las mujeres asambleístas y de quienes lideran las funciones de Estado, se enmarcan en la falta de control emocional, y en demostrar irracionalidad e incapacidad, o poca empatía con los ciudadanos.
- El mayor número de tuits y comentarios de Facebook sobre el *estereotipo 4*: es el caso de las mujeres periodistas, que enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de las mujeres.

A raíz del inicio del proceso de las Elecciones Generales 2021 en el Ecuador realizamos también un monitoreo a las candidatas que se presentaron a las distintas dignidades que eran elegibles en este periodo como presidencia, vicepresidencia, asambleístas nacionales y provinciales y parlamentarias andinas.

Para la realización de este monitoreo contamos con una nueva metodología de trabajo realizada en conjunto con la organización The Carter Center, que propone tomar en cuenta los daños causados a candidatas en elecciones 2021 a ser segregados de la siguiente manera:

- Amenazas de daño físico.
- Acoso, intimidación y abuso.
- Desinformación de género.
- Difamación.

A través de este proceso de investigación se encuentra que, de 16 partidos políticos aprobados para elecciones presidenciales solo uno está liderado por una mujer, elegible a Presidencia de la República, mientras que los otros 15 son liderados por hombres, de los cuales solo 9 tienen como binomio a mujeres.

Por otro lado, en el caso de elegibles para Asambleístas Nacionales se ha aceptado la inscripción de 17 partidos políticos: de estos, 13 son liderados por hombres y solamente 4 por mujeres. También se ha analizado durante los días 4, 5, 6 y 7 de enero la cantidad de noticias generadas en

torno a las elecciones 2021 en medios nacionales, arrojando como resultado que en este periodo de tiempo se han publicado 37 artículos sobre elecciones, con un 83,78% que trata de candidatos hombres y un 16,22% sobre candidatas mujeres. Se concluye con esto que, existe menos cobertura mediática en cuanto a mujeres candidatas se refiere, ya que de 173 artículos con conyuntura electoral solo 46 brindan un espacio para alguna candidata mujer a la presidencia o vicepresidencia.

Con este monitoreo y análisis, queremos informar acerca de todo lo que afecta al tema género, como violencia, violencia política, aborto, etc., en este periodo de campaña electoral. Creemos importante conocer sobre el tema y poder compartir información, para ampliar las opciones de análisis, en especial en estos asuntos, respecto de los cuales, como Observatorio, debemos de estar involucrados e informados.

Nuevas reformas para la paridad

El país empezó un año electoral y con él se incorporaron nuevas reglas de juego que las organizaciones políticas deben considerar, como paso previo a su postulación en los próximos comicios. La ruta hacia las nuevas elecciones se evidencia con incertidumbre, aunque los avances normativos para conseguir la equidad de género en la participación política de las mujeres son un logro destacado, que requirió más de cien voluntades en la función legislativa. Sin embargo, solo los resultados en las elecciones de 2021 evidenciarán si tales avances fueron suficientes para conseguir una asamblea nacional conformada y liderada en equidad de género. Los principales cambios en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia son:

- a. Encabezamiento de listas: los artículos 94 y 99, en consonancia con la disposición transitoria tercera, dispone como acción afirmativa que al menos el 50% de todas las listas pluripersonales y unipersonales para elecciones primarias o procesos electorales internos estarán encabezadas por mujeres, de la siguiente manera: 15% en 2021; 30% en 2023 y 50% en 2025.
- b. Paridad de género: el mismo artículo 99 y la disposición transitoria señalan que en elecciones de binomios las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o

viceversa. Según el artículo 105, se podrá negar la inscripción de las listas y candidaturas que no respeten de forma estricta los principios y las reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres.

La reforma electoral complementa el marco normativo anterior, que era ambiguo y no permitía visibilizar y denunciar, mucho menos erradicar la violencia política de género:

c. Sanción por violencia política de género: La normativa vigente establece en su art. 61 que el Tribunal Contencioso Electoral es el órgano encargado de administrar justicia en materia electoral, conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de [...] dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, paridad y *violencia política de género*.

Además, era necesario contar con una definición clara de lo que debe entenderse por violencia política de género; dentro de la reforma se clarificó en el artículo 280 que la

... violencia política de género es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, líderes políticas o sociales, o en contra de su familia.

En la misma línea,

... en el artículo 70 numeral 5 se agrega como funciones del organismo sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o *violencia política de género, paridad de género, inclusión de jóvenes entre otras vulneraciones*".

Estamos interesados en aportar a la erradicación de la violencia política de género, por ello destacamos otro avance en la reforma: el tipo de infracción y la sanción establecida en el Código de la Democracia.

En el artículo 279 se dispone que el organismo electoral podrá sancionar –bajo la figura de *infracción muy grave*– los actos de vio-

lencia política de género, con multas que van desde 21 hasta 70 salarios básicos unificados, suspensión de derechos de participación de 2 a 4 años y destitución –si fuere el caso–.

Uno de los avances que creará una gran expectativa en todo el ciclo formal de la participación política de las mujeres es sin duda la aplicación de la sanción prevista para evitar la discriminación. El ciclo electoral formal de la participación política de las mujeres incluye cinco fases: a) la selección dentro de las organizaciones políticas cumpliendo con los mecanismos de democracia interna que establece la ley electoral, b) la inscripción de sus candidaturas, c) la campaña electoral, d) el proceso de elección popular, e) su posesión como autoridades y, finalmente, f) el ejercicio de sus funciones: como autoridad de elección popular o por designación. Apoyar este ciclo es fundamental para aumentar la participación política de las mujeres. Necesitamos que las organizaciones políticas implementen nuevas prácticas antes, durante y después de las elecciones.

Conclusiones

El acceso a la justicia es un principio básico reconocido por la Organización de las Naciones Unidas y un derecho fundamental recogido en nuestra constitución. La crisis sanitaria ha puesto en espera uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho: el poder judicial. La situación impide que la administración de justicia permita un adecuado acceso a los ciudadanos y pone en riesgo su legítimo ejercicio. La pandemia tomó por sorpresa a nuestros países, pero no es pretexto para vulnerar derechos. Se necesita una debida transición de la administración de justicia hacia el entorno digital. Esta sería una de las alternativas, pero se deben buscar otras y hacer todo lo que sea necesario para evitar la poca o nula protección de los derechos. El Estado, sus instituciones y la sociedad civil dedicada a trabajar el eje de Justicia deben unir esfuerzos a fin de dotar de los medios necesarios para recuperar el funcionamiento del sistema judicial adaptado a la nueva normalidad.

Y ahora ¿cómo votamos?

En el escenario de crisis sanitaria es necesario precautelar la salud de los ciudadanos –sin que ello signifique vulnerar sus derechos políticos– y promover la mayor participación del electorado. El ente electoral trabaja en

una propuesta de segmentación del electorado para que la ciudadanía acuda a las urnas sin tanta concurrencia de electores. Organizar las próximas elecciones en Ecuador implica grandes desafíos y dificultades jurídicas, políticas y técnicas, entre ellas:

1. Posible debilitamiento del apoyo a la democracia.
2. Apatía manifestada en una baja participación electoral.
3. Dificultad para fiscalizar el financiamiento de las campañas, considerando las nuevas reformas para el control de fondos y la transparencia en el uso de dinero que financia la política.
4. Dificultad para vigilar el cumplimiento de los mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas.
5. Cumplimiento de la paridad de género en las listas electorales.
6. Confianza en la implementación de nueva tecnología electoral.
7. Nuevos mecanismos para garantizar la integridad y la transparencia electorales.

No vemos con optimismo el rol de las organizaciones políticas en la próxima contienda electoral, ya que continúan siendo organizaciones sin propuestas programáticas e ideologías claras, que con frecuencia acomodan la ley electoral para cumplir mínimamente los preceptos de democracia interna, conformación de listas electorales con equidad de género e inclusión de jóvenes, límites de gasto electoral y transparencia en el debate y manejo de la campaña.

Varios países de la región optaron por postergar las elecciones en espera de la vacuna contra el covid-19; no así Ecuador, considerando que la constitución establece fechas determinadas que deben cumplirse para posesionar al próximo Ejecutivo y Legislativo.

Como sociedad civil hicimos un seguimiento al debate y aplaudimos el profesionalismo, el desprendimiento y el trabajo efectivo que lideró este cambio significativo para la mujer en el país. Los avances normativos son un logro destacado que reunió más de cien voluntades (113 votos) en la Función Legislativa. Esto supone un hito histórico para construir una nueva definición de poder en Ecuador. Vivimos tiempos nuevos, donde la opinión pública tiene más conciencia sobre la desigualdad de género y sus consecuencias; sin embargo, solo los resultados de 2021 nos darán una perspectiva sobre la democracia paritaria en el país.

Existe preocupación por la dificultad que tendrán las organizaciones de la sociedad civil para cumplir su rol ciudadano de vigilancia por el fiel cumplimiento de los preceptos constitucionales y electorales que posibiliten una propositiva participación ciudadana y control social.

El derecho político de elegir y ser elegido debe ser precautelado frente a cualquier novedad de votación que garantice las características del voto: universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente según establece el artículo 62 de la Constitución.

Bibliografía

Beard, Mary. *Mujeres y poder*. Traducido por Silvia Furió. Barcelona: Crítica, 2018.

Click Report. “Hay que tener el valor de decir la verdad, sobre todo cuando se habla de la verdad”. *Click Report*, agosto de 2020. <http://www.clickresearch.ec/index.php/click-report>.

Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – Ecuador (2015). (s.f.). <https://acnudh.org/load/2016/12/cedaw.p>.

Consejo Nacional Electoral. “Elecciones seccionales 2014: Indicadores de participación política de la mujer ecuatoriana”. CNE, 30 de julio de 2014.

Consejo Nacional Electoral. “Elecciones seccionales 2019: Indicadores de participación política de la mujer ecuatoriana”. CNE, 2019.

Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Dawkins, Richard. *El gen egoísta*. Barcelona: Salvat, 1976. <http://bz.otsoa.net/Libros%20de%20Divulgacion%20Cientifica/Richard%20Dawkins/Richard%20Dawkins%20-%20El%20gen%20egoista.pdf>.

El Universo. “Fiscalía vinculará a doce personas más a proceso judicial que investiga Daniel Mendoza por el delito de delincuencia organizada”. *El Universo*, 8 de julio de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/08/nota/7899696/fiscalia-vinculara-doce-personas-mas-proceso-judicial-que-investiga>.

El Universo. “Hay al menos 58 procesos de investigación en contra de asambleístas”. *El Universo*, 18 de agosto de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/17/nota/7945588/asamblea-nacional-ecuador-asambleistas-investigados-hechos>.

Fundación Fernando Henrique Cardoso, IDEA Internacional y Fundación Democracia y Desarrollo. “Cuidemos la Democracia”. *IDEA Internacional*, 15 de septiembre de 2020. <https://acortar.link/EbEtz>.

García, Virginia, Orlando D'Adamo y Marina Gavensky. “Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas”. *Revista Mexicana de Opinión Pública* 13, n.º 24 (2017): 113-129.

Gobierno Abierto Ecuador. “¿Qué es la alianza para el gobierno abierto?”. <https://www.gobiernoabierto.ec/ecuador-en-la-aga/>.

Guastini, Riccardo. ¿Especificidad de la *Interpretación Constitucional*? México: Universidad Autónoma de México, 2011. <https://acortar.link/hwGSC>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (NEC). “Tecnologías de la Información y Comunicación-TIC”. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/>.

Inter-American Commission of Women. *Protocolo modelo para partidos políticos: prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, 2019.

Jiménez Ramírez, Milton. “Democracia y crisis. Una breve valoración de la democracia constitucional en tiempos de pandemia”. *Revista Jurídica* 17, 7-12. <https://cutt.ly/nkFy9J8>.

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. *¿Cómo mueren las democracias?* Barcelona: Ariel, 2018.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, 3 de febrero de 2020. Código de la Democracia.

LINCE, Rosa María. “La política o el arte de generar y mantener el espacio dialógico: Consideraciones para mejorar la calidad democrática en México”. *Estudios Políticos* 27 (2012): 75-100. Recuperado en 11 de febrero de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000300005&lng=es&tlng=es.

Madrid Valerio, Cecilia y Walter Palomino Ramírez. “Oportunidades de corrupción y pandemia: el *compliance* gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones públicas”. *Desde el Sur* 12, n.º 1 (2020). <http://www.scielo.org.pe/pdf/des/v12n1/2415-0959-des-12-01-213.pdf>

Marquina, Julián. “¿Qué es la infodemia de la que habla la OMS?”. <https://www.julianmarquina.es/que-es-infodemia/>.

Menéndez-Carrión, Amparo. *El populismo en el Ecuador. Hacia una interpretación de la naturaleza del comportamiento electoral urbano en contextos de precariedad estructural*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, 1986. <https://acortar.link/11lpS>.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Mujeres y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi). *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida Política*. Washington: OEA, Mesecvi, 2017. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>.

ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones: una Guía de Programación*. Nueva York: ONU, 2017.

Real Academia de la Lengua Española. *Meme*. Madrid: RAE, 2014. <https://dle.rae.es/meme>.

Rey Pérez, José Luis. *La democracia amenazada*. Madrid: Dialnet, 2012. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=499314>.

Vistazo. “¿Cómo surgen los vínculos de los Bucaram con las compras de insumos médicos a sobreprecio?” *Vistazo*, 3 de junio de 2020. <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/como-surgen-los-vinculos-de-los-bucaram-con-las-compra-de-insumos>.

Incidencia de la pandemia de covid-19 en el Estado de derecho y en el próximo proceso electoral de 2021 en El Salvador

Erika Beatriz Saldaña Rodríguez*

El Salvador

Resumen: la pandemia de covid-19 ha puesto obstáculos inesperados en el ya empedrado camino hacia el Estado de derecho y la correcta consolidación de los procesos democráticos en El Salvador. El intento de salvaguardar el derecho a la salud de la población en medio de una crisis sanitaria, se convirtió en una total ausencia de gradualidad de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales, lo que llevó a la declaratoria de inconstitucionalidad de la mayoría de la normativa que regulaba la pandemia. Por otra parte, el covid-19 está incidiendo directamente en la organización del proceso electoral de 2021. Las carencias y dificultades que siempre ha enfrentado la autoridad electoral, hoy se intensifican con el miedo y la incertidumbre por un virus que está afectando a toda una sociedad. Un panorama problemático y complejo para la democracia en El Salvador.

Palabras clave: restricción de derechos, abuso de facultades, control electoral limitado.

* Máster en Estudios Judiciales, Universidad Dr. José Matías Delgado, Unicaes y ESEN; especialista en Derecho Administrativo; abogada constitucionalista. Columnista. erikasaldana18@gmail.com.

Agradezco a Transparencia Electoral para América Latina y al Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, por la oportunidad de aportar estas reflexiones sobre procesos democráticos y electorales en trámite en El Salvador, los cuales ya transitaban por un camino empedrado e, indudablemente, se vuelven más complicados por la pandemia ocasionada por el covid-19.

Impacto de la pandemia de covid-19 en el Estado de derecho de El Salvador

Efectos sobre los derechos políticos y personales

La pandemia de covid-19 tomó desprevenido al mundo entero. Todos los países han sufrido pérdidas humanas, saturación o colapso de los sistemas de salud y, probablemente, ninguno escape a la debacle económica que a la fecha empezamos a observar. Sin embargo, no solo ha impactado la salud y la economía de los países a nivel mundial, también los derechos políticos y los procesos democráticos se han visto afectados por las medidas adoptadas por los gobiernos en su intento por contrarrestar los efectos de la pandemia.

El Salvador no fue la excepción a las restricciones de los derechos constitucionales. Mediante los decretos legislativos 594 y 611 la Asamblea Legislativa, a propuesta del Órgano Ejecutivo, emitió la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19, denominación que fue un eufemismo para constituir un régimen de excepción.

En el artículo 4 del mencionado Decreto Legislativo 594 se estableció una restricción: “el derecho de los habitantes a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito en atención a la pandemia del covid-19”, con la excepción de las “reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos, las que deberán ser autorizadas por dichas autoridades de acuerdo a los protocolos sanitarios establecidos”.¹ Esta restricción de derechos abarcó dos periodos, comprendidos entre el 15 y el 29 de marzo de 2020, y el 29 de marzo y el 13 de abril de 2020, es decir, fechas en las que ya se contemplaban actividades en el calendario electoral de 2021 establecido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).²

¹ Decreto Legislativo 594/2020 de 15 de marzo, Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19 (*Diario Oficial*, n.º 53, tomo 426). El contenido del artículo 4 del Decreto Legislativo 594 se replicó de manera exacta en el artículo 5 del Decreto Legislativo 611, el cual mantuvo la vigencia del régimen de excepción aludido por quince días más.

² Con base en el artículo 15 literal e de la Ley de Acceso a la Información Pública, el calendario electoral es información que se debe divulgar de manera oficiosa por la institución, por lo que este es publicado previo a la primera actividad de la institución (la suspensión del proceso de modificación de dirección de residencia, alrededor de 15 meses antes de la

Cabe señalar que en ambos decretos de régimen de excepción se plasmó una cláusula en la que se aclaraba que no habría restricción a la libertad de expresión, la libertad de difusión del pensamiento ni del derecho de asociación. Sin embargo, las restricciones *de facto* se dieron en la medida en que se imposibilitaba a las personas realizar cualquier actividad fuera de su lugar de residencia y, como consecuencia del incumplimiento de la cuarentena, se estableció como “sanción” la detención y remisión a un centro de contención;³ esta situación se extendió mediante una serie de decretos ejecutivos sucesivos que luego fueron declarados inconstitucionales.⁴

Estas restricciones formales de derechos constitucionales durante la pandemia de covid-19, a través del ejercicio de facultades propias del Ejecutivo dadas por la constitución y las leyes, pero ejercidas en exceso o fuera de las competencias, ha dado lugar al denominado “autoritarismo de baja intensidad”, concepto que se ha reflejado en diversos gobiernos presidencialistas latinoamericanos. La Sala de lo Constitucional ha retomado dicho concepto en su jurisprudencia, señalando que se trata de aquel que se esconde tras el ejercicio de las funciones democráticas (deformándolas), para así hacerse inmune a la crítica.⁵ En ese sentido, diversas senten-

elección). “Calendario electoral 2021”, Tribunal Supremo Electoral, <https://www.tse.gob.sv/elecciones-2021/calendario-electoral>.

3 La Sala de lo Constitucional aclaró que las medidas de confinamiento por motivos de salud no deben considerarse en ningún caso como sanción o castigo o ejecutarse de esa manera por las autoridades. En otras palabras, el presidente de la República, la Policía Nacional Civil, la Fuerza Armada y cualquier otra autoridad tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliar, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal en la que se establezca dicha medida con todos los requisitos constitucionales y legales o, en su caso, mientras no se comprueben respecto de cada afectado los supuestos del artículo 136 del Código de Salud. Sala de lo Constitucional, Proceso de *habeas corpus* 148-2020, Resolución de medida cautelar, p. 3. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/HC148-2020.PDF>.

4 Sala de lo Constitucional, Sentencia 21-2020, Proceso de inconstitucionalidad, https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/1_21-2020.pdf. Esta sentencia será analizada con detalle más abajo.

5 Bernal Pulido plantea que, a pesar de la inestabilidad política que se ha generado en diversos países latinoamericanos, no se ha desembocado en la abolición de la forma republicana ni de los elementos de la democracia representativa. Sin embargo, tampoco descarta la hipótesis de que la democracia formal sea solo una fachada que posibilite el imperio del peor de

cias constitucionales (que se abordarán posteriormente) señalaron que el ejercicio abusivo de ciertas facultades del Ejecutivo en la mitigación de la pandemia dio lugar a la violación de los derechos constitucionales de los ciudadanos, como la libertad y la seguridad jurídica, por ejemplo.

Limitaciones en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa como obstáculo del control interorgánico al Órgano Ejecutivo

Una de las fricciones más recurrentes que ha existido entre los órganos Legislativo y Ejecutivo en 2020 ha sido la imposibilidad de lograr acuerdos para dar vigencia a una normativa que regule aspectos relacionados con la pandemia de covid-19 de manera integral. Esto se ha visto reflejado en el proceso de formación de ley, en el cual se ha ejercido un cuestionado control interorgánico mutuo entre los órganos antes mencionados, que ha sido catalogado como abuso de la facultad.⁶

La Sala de lo Constitucional ha recibido siete procesos de controversia relacionados con la regulación referente a la pandemia de covid-19, totalizando diez procesos de competencia (tres referentes a otros temas), el mayor número en la historia de este tipo de procesos constitucionales en el país. Uno de los aspectos por resaltar sobre estos es la utilización de la facultad del veto por razones de inconstitucionalidad como mecanismo para retrasar el proceso de creación de ley. Esto fue advertido por la Sala en el proceso de controversia 8-2020, el cual fue iniciado por un veto por razones de inconstitucionalidad a la Ley Especial de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía.⁷

En dicha sentencia, en la cual la anterior ley fue declarada constitucional, la Sala advirtió que el uso excesivo del veto en sistemas presidencialistas puede llegar a dar lugar a una especie de *abuso de la facultad*, como forma de presión política para imponer la visión particular del

los autoritarismos: el de baja intensidad. La Sala de lo Constitucional retoma este concepto en la controversia 8-2020 (Carlos Bernal Pulido, "La democracia como principio constitucional en América Latina", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 17 [2007]: 32).

⁶ Constitución de la República de El Salvador, artículos 137 y 138. Regulación del proceso de controversia constitucional generada a partir del veto del presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, de un proyecto de ley remitido por la Asamblea Legislativa.

⁷ Sala de lo Constitucional, Proceso de controversia constitucional 8-2020, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/8-2020.pdf>.

presidente de turno.⁸ Para el caso concreto, se señaló que existían indicios para inferir que se estaba en presencia de un uso excesivo del veto por razones de inconstitucionalidad;⁹ lo anterior, debido a que existió una postura contradictoria de parte del Órgano Ejecutivo al vetar por inconstitucional una ley que regulaba prácticamente lo mismo que los Decretos Ejecutivos 31 y 32, dictados por el Ramo de Salud Pública del mismo órgano, en lo referente a la reapertura gradual de la economía y el ejercicio (o prohibición) de los derechos ciudadanos.

Otro obstáculo al cual se ha enfrentado la Asamblea Legislativa –y la Corte de Cuentas de la República– en el ejercicio de facultades de control interorgánico del Ejecutivo es la negativa a brindar información respecto al uso de fondos públicos por parte de distintos ramos ministeriales, en el marco de la pandemia de covid-19. Por ejemplo, a la fecha se ha reportado la negativa del ministro de Agricultura de explicar en la Asamblea Legislativa el detalle de cómo se ha invertido un monto cercano a los US\$257 millones de dólares.¹⁰ A esta misma negativa se ha enfrentado la Corte de Cuentas de la República, quien ha recibido diversas evasivas por

8 Roberto Gargarella, coord., *Teoría y crítica del Derecho Constitucional* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009), 59. La Sala de lo Constitucional hace suyo lo señalado por el profesor Gargarella en relación con el uso del veto presidencial en sistemas presidencialistas. El veto presidencial, idealmente instaurado como mecanismo de control interorgánico que debería usarse en defensa de la Constitución o en defensa de criterios de oportunidad política –uno u otro expresamente señalados en el veto en cuestión–, tiende a deformarse en la práctica en los sistemas presidencialistas. Así, su abuso recurrente lleva a que se abandone la visión constituyente de separación orgánica de funciones, defensa de la Constitución y diálogo/consenso entre órganos –una exigencia deliberativa de las democracias contemporáneas–, para dar paso a los bloqueos y al inmovilismo.

9 La Sala de lo Constitucional reitera que el veto por razones de inconstitucionalidad “es algo que forma parte de los atributos del presidente de la República, pero las reglas democráticas y la ingeniería constitucional no pueden trastocarse para un uso a conveniencia, sino que, por el contrario, es el actuar de cualquier poder público el que debe adaptarse a ellas. Por ello, si las verdaderas razones de desacuerdo son de naturaleza política, no constitucionales, así debe hacerse constar en el veto, pues de lo contrario se incurre en abuso del derecho desde la óptica constitucional, totalmente distinta a la civilista” (Sala de lo Constitucional, Proceso de controversia constitucional 8-2020, 11).

10 Eugenia Velásquez, “Ministro de Agricultura no volvió a explicar uso de \$23 millones para reponer dinero de la compra de granos básicos”, *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 2020, <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/coronavirus-asamblea-legislativa-cita-a-ministros-por-fondos-usados-durante-pandemia/741172/2020/>.

parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería a los intentos de auditoría sobre la compra y distribución de paquetes alimenticios.¹¹

La función judicial:

garantía de los derechos de las personas y control del poder

La Sala de lo Constitucional ha ejercido uno de los roles más relevantes en la protección de los derechos de los ciudadanos y del Estado de derecho, en razón de las distintas acciones ejecutadas en el marco de la pandemia de covid-19. En ese sentido, el mencionado tribunal recibió entre el 13 de marzo y el 8 de septiembre de 2020 los siguientes procesos constitucionales:¹² 67 inconstitucionalidades; 84 amparos; 390 *habeas corpus*; 7 controversias entre el Legislativo y Ejecutivo.

Entre los procesos constitucionales que más repercusión social han tenido en el marco de la pandemia de covid-19 es posible mencionar: i) proceso de amparo 167-2020: iniciado por cientos de personas que se quedaron fuera de las fronteras nacionales con el cierre del aeropuerto internacional de El Salvador y que tenían previsto regresar al país después del 11 de marzo de 2020, señalando la vulneración de los derechos a la libre circulación –en su manifestación de la libertad de entrar y permanecer en el territorio de la República– y a la protección no jurisdiccional de todos los “varados”; ii) proceso de *habeas corpus* 148-2020: iniciado a favor de tres mujeres detenidas por la Policía Nacional Civil durante la vigencia del régimen de excepción y del Decreto Ejecutivo 12, señalando que se encontraban retenidas sin que se definiera su situación jurídica y sin fundamento legal para la detención, por lo que se estaría vulnerando sus derechos de libertad e integridad física; en dicho *habeas corpus* se reconoció la dimensión objetiva de la situación, por lo que se ampliaron sus efectos a los cientos de personas que fueron trasladadas a dependencias policiales y centros de contención con base en el Decreto Ejecutivo 12; iii) proceso de inconstitucionalidad 21-2020, el cual será abordado con detalle en el siguiente apartado.

¹¹ Rosa María Pastrán, “Las excusas del Ministerio de Agricultura para no ser auditado por la Corte de Cuentas”, *La Prensa Gráfica*, 25 de agosto de 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Las-excusas-del-MAG-para-no-ser-auditado-20200824-0101.html>.

¹² Sala de lo Constitucional. Datos brindados a través de solicitud de información.

Cabe señalar que uno de los avances inesperados a raíz de la pandemia de covid-19 es la agilización de la tramitación de los procesos constitucionales, a través de la habilitación de la dirección de correo electrónico sala.constitucional@oj.gob.sv para recibir documentación y enviar notificaciones. Esto con la finalidad de realizar las comunicaciones procesales por dicha vía y evitar la movilización de personas como medida de prevención para contener la propagación de la pandemia.¹³

Los estados de emergencia o excepción de facto: ¿las medidas excepcionales fueron necesarias, graduales, temporales, idóneas y proporcionales?

En el transcurso de la pandemia de covid-19 en El Salvador se dictaron diversos tipos de normativas, aduciendo la necesidad de mitigar los efectos del virus en los derechos de la población. Así, entre los más relevantes para este análisis se encuentran: i) estado de emergencia y sus prórrogas,¹⁴ cuya finalidad fue activar los mecanismos administrativos previstos en la Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; ii) régimen de excepción, mediante el cual se restringió la libertad de circulación de los ciudadanos; iii) decretos ejecutivos en el Ramo de Salud que contenían “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener el covid-19”.

En la Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020,¹⁵ y en el auto posterior de verificación de cumplimiento de dicha sentencia, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucionales los Decretos Legislativos 594 y

13 La Sala de lo Constitucional admitió excepcionalmente, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia de covid-19, la presentación de demandas y documentación por vía electrónica. Esto con la intención de maximizar la fuerza expansiva y optimizadora del derecho a la protección jurisdiccional contenido en el artículo 2 inciso 1 de la Constitución (Sala de lo Constitucional, Resolución de admisión 167-2020, Proceso de amparo, considerando I).

14 Decreto Legislativo 593/2020 de 14 de marzo, Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por Covid-19 (*Diario Oficial*, n.º 52, tomo 426). Este decreto tenía previsto una vigencia inicial de 30 días a partir del 14 de marzo de 2020. Sin embargo, a través de prórrogas sucesivas y de una declaratoria de “revivencia” por parte de la Sala de lo Constitucional, sus efectos finalizaron el 29 de mayo de 2020.

15 Sala de lo Constitucional, Sentencia 21-2020, Proceso de inconstitucionalidad.

611, que contenían los regímenes de excepción aludidos anteriormente, debido a que no se acreditaron suficientemente las razones que justificaban la suspensión de derechos constitucionales como medida idónea para garantizar el derecho a la salud de la población. Y también se declararon inconstitucionales los Decretos Ejecutivos en el Ramo de Salud números 5, 12, 18, 22, 24, 25, 29 y 32, los cuales realizaban ilegítimamente una suspensión de derechos constitucionales, debido a que esto solo se puede hacer mediante un régimen de excepción adoptado por la autoridad competente y mediante los cauces constitucionalmente previstos.

La Sala de lo Constitucional consideró que la Asamblea Legislativa no documentó ni realizó ningún análisis sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las restricciones reguladas en los regímenes de excepción adoptados; a la fecha de adopción de las mencionadas medidas no existía evidencia científica ni datos objetivos que establecieran que las restricciones frenarían la propagación del virus o, en su caso, favorecerían el combate de la enfermedad ocasionada por la pandemia de covid-19. El régimen de excepción fue adoptado el 14 de marzo de 2020, cuando no existía ningún caso formalmente positivo del virus, por lo que no hubo ningún tipo de gradualidad en la adopción de medidas para supuestamente combatir la propagación del virus, lo que hizo insostenible una medida tan gravosa para una situación que se prolongaría en el tiempo.

Tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia: grupos vulnerables

El principio de igualdad busca garantizar a los iguales el goce de los mismos beneficios –equiparación–, y a los desiguales, diferentes beneficios –diferenciación justificada–. Uno de los problemas identificados en el desarrollo de la pandemia de covid-19 en El Salvador es la ausencia de focalización de la ayuda a poblaciones más vulnerables. El cierre total de la economía a raíz de los sucesivos regímenes de excepción y del resto de restricciones legales, dio lugar a una abrupta caída de los empleos formales¹⁶

¹⁶ El Instituto Salvadoreño del Seguro Social reportó una caída de 72.018 empleos formales privados entre los meses de febrero y mayo de 2020, reflejada en la baja de las planillas efectivamente pagadas por los patronos (Edwin Segura y Alfredo Hernández, “Más de 70 mil empleos formales perdidos durante la emergencia por el Covid-19”, *La Prensa Gráfica*, 1 de

y a un aumento de los niveles de pobreza, reflejado en la manifestación denominada “las banderas blancas”.¹⁷

El aumento del desempleo intentó ser mitigado mediante programas implementados por el Gobierno, por ejemplo, la entrega de un bono por \$300 por familia y de paquetes alimenticios a las familias afectadas por la pandemia de covid-19.¹⁸ Sin embargo, ambos programas fueron sumamente cuestionados debido a que no se conocieron los parámetros o requisitos para acceder a tales beneficios, lo que tuvo como resultado –considerando que los recursos del Gobierno son limitados– que estos llegaron a personas que no los necesitaban y dejaron a un lado a muchas personas de escasos recursos económicos.

Los controles internacionales:

el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En abril de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo un llamado al Estado de El Salvador a adoptar medidas de protección de los derechos a la vida, salud, integridad y dignidad de las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, a raíz de la declaratoria de emergencia máxima dictada en dichos centros de detención en medio de una pandemia.¹⁹ Entre las medidas que se adoptaron se encontraban el

agosto de 2020, <https://www.laprensagrafica.com/economia/Mas-de-70-mil-empleos-formales-perdidos-durante-la-emergencia-por-el-covid-19-20200731-0123.html>).

17 Rodrigo Sura, “Aparecen banderas blancas en El Salvador, pobladores se quedan sin alimento”, *Agencia EFE*, 13 de mayo de 2020, <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/aparecen-banderas-blancas-en-el-salvador-pobladores-se-quedan-sin-alimento/20000013-4244952>; Víctor Peña y Carlos Barrera, “La gente tras las banderas blancas”, *El Faro*, 29 de mayo de 2020, https://elfaro.net/es/202005/ef_foto/24470/La-gente-tras-las-banderas-blancas.htm.

18 Rodrigo Sura, “El Gobierno salvadoreño entregará 2,7 millones de paquetes alimenticios”, *Agencia EFE*, 6 de mayo de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-gobierno-salvadoreno-entregara-2-7-millones-de-paquetes-alimenticios/20000013-4239037>; Roxana Lazo, “Corte de Cuentas: Gobierno repartió \$30 millones a 100 mil personas con criterios desconocidos”, *El Faro*, 25 de mayo de 2020, [https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-\\$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm](https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm). A la fecha de esta publicación, la Corte de Cuentas aún tenía pendiente emitir un informe de auditoría que revelara si existieron hallazgos relevantes sobre la utilización de fondos públicos en los programas antes mencionados.

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “CIDH llama a El Salvador a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad”, *Comunicado de Prensa*, 29

encierro absoluto 24 horas al día, aislamiento solitario, cese de comunicación y suspensión de cualquier tipo de actividades por tiempo indefinido.

La CIDH consideró que estas medidas resultan en graves violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, tales como aislamiento prolongado e indefinido bajo condiciones inhumanas, afectaciones a la salud, suspensión del régimen de visitas y obstáculos para garantizar un debido proceso. Agregaron que era necesario garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo custodia del Estado, considerando que las consecuencias del covid-19 representan un mayor riesgo para esta población.

El rol de la observación internacional ha sido puesto de relieve por la Sala de lo Constitucional. En la Sentencia de Controversia 8-2020 se señala que

... a diferencia de lo que ocurría en el pasado, la observación internacional incesante y la existencia de relatorías y órganos de control en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos reduce las posibilidades de que los gobiernos de turno puedan actuar impunemente cuando efectúan violaciones directas e indirectas a los derechos humanos.

Por tanto, los pronunciamientos y las observaciones de las organizaciones internacionales no son simples recomendaciones o pronunciamientos diplomáticos, sino un verdadero ejercicio de garantía y presión para la protección de los derechos humanos de grupos afectados.

Impacto de la pandemia de covid-19 en los procesos electorales Democracia interna de los partidos y adopción de medios tecnológicos

En relación con el orden democrático interno de los partidos políticos, la Ley de Partidos Políticos (LPP) establece la obligación de estas entidades

de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/093.asp>. Como se señala en el comunicado, la declaratoria de emergencia en medio de la pandemia fue a raíz de un aumento súbito en los homicidios diarios.

de realizar elecciones internas para la designación de las autoridades partidarias y la selección de candidatos a cargos de elección popular.²⁰

El calendario electoral salvadoreño para el proceso del año 2021 establece que la última fecha para que los partidos políticos realicen las elecciones internas para determinar las candidaturas partidarias era el 29 de julio de 2020, de acuerdo con el artículo 37-K LPP. La entidad encargada de ese proceso es la Comisión Electoral de cada partido político, que tiene la obligación de registrar las candidaturas electas ante el máximo organismo de dirección del partido.

El TSE informó en su página web algunos detalles de la realización de los procesos internos por parte de los diez partidos políticos legalmente inscritos para participar en el proceso de elecciones de 2021; entre la información recabada se encuentra la fecha en la que se realizaría la convocatoria a elecciones, la vía por la que se efectuó dicha convocatoria, el día de realización de la elección interna y la modalidad en que esta se haría.²¹

Sin embargo, hay que señalar que ni en la LPP ni en el Código Electoral (CE) se establece la obligación de presentar algún informe al TSE sobre el desarrollo o los resultados del procedimiento de elección interna de cada partido político, dejando a su consideración la información por brindar en razón de la transparencia. En la práctica, algunos partidos políticos presentan un breve informe al momento de la inscripción de las candidaturas en el TSE, lo cual, según el calendario electoral, se encontraba previsto para el 01 de octubre de 2020.

La pandemia de covid-19 obligó a los partidos a adoptar medios tecnológicos para realizar sus procesos de elección interna. Sin embargo, hay que señalar que no se trató de un proceso programado y debidamente

²⁰ Decreto Legislativo 307/2013 de 27 de febrero, Ley de Partidos Políticos (*Diario Oficial*, n.º 40, tomo 398); Decreto Legislativo 159/2015 de 4 de diciembre, Reforma artículo 37 (*Diario Oficial*, n.º 224, tomo 409). En el mismo artículo se establece que dicha elección se debe realizar con el voto libre, directo, igualitario y secreto de sus afiliados inscritos en el padrón correspondiente. Los artículos 37-A, 37-B, 37-C, 37-D regulan, respectivamente: las autoridades internas encargadas de este proceso; la forma de convocatoria a elecciones; los mecanismos de elección en cada una de las circunscripciones; los requisitos para participar como candidatos en elecciones internas; entre otros aspectos relevantes.

²¹ Tribunal Supremo Electoral, "Partidos políticos finalizan elecciones internas", TSE, 29 de julio de 2020, <https://www.tse.gob.sv/noticia/2020/Partidos-pol%C3%ADticos-finalizan-elecciones-internas>.

implementado, ni supervisado o apoyado por el TSE, sino que fue un acto coyuntural que impidió brindar las garantías de confianza que requiere todo proceso electoral.

La mayoría de los partidos políticos efectuaron su convocatoria a elecciones internas por la vía de los sitios web propios o utilizando la red social Twitter. Los partidos Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y Nuevas Ideas (NI) ejecutaron sus procesos de manera virtual. Ambos partidos políticos reportaron irregularidades, pues el coordinador de la Comisión Electoral Nacional del partido Arena aseguró que se había intentado vulnerar los sistemas, por lo que decidieron resguardarlos mientras se lograba bloquear los ataques;²² por su parte, dentro del partido NI se realizaron señalamientos de supuestos fraudes electorales.²³ Dichas situaciones opacaron el desarrollo de los procesos internos, sin que existiera una verificación posterior del TSE acerca de lo realmente sucedido.

Por su parte, el partido Cambio Democrático (CD) había establecido en un inicio que su elección interna se realizaría de manera presencial, sin embargo, posteriormente se efectuó de forma virtual. Los partidos Democracia Salvadoreña (DS), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Nuestro Tiempo (NT), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Vamos, realizaron sus procesos internos de manera presencial, enfatizando el cumplimiento de las medidas sanitarias a raíz de la pandemia.

Fiscalización del financiamiento político y de campañas: limitaciones del Estado

El sistema de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador es mixto, ya que estos tienen ingresos de fuentes tanto públicas como privadas.²⁴

²² Redacción Web-DEM, "ARENA denuncia ataques al sistema de votación en el inicio de elecciones internas", *Diario El Mundo*, 25 de julio de 2020, <https://diario.elmundo.sv/arena-denuncia-ataques-al-sistema-de-votacion-en-el-inicio-de-elecciones-internas/>.

²³ Melissa Pacheco, "Realizan elecciones internas de Nuevas Ideas entre denuncias de fraudes", *La Prensa Gráfica*, 20 de julio de 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Realizan-elecciones-internas-de-Nuevas-Ideas-entre-denuncias-de-fraudes-20200719-0051.html>.

²⁴ Decreto Legislativo 307/2013 de 27 de febrero, Ley de Partidos Políticos (*Diario Oficial*, n.º 40, tomo 398). El artículo 51 establece que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las modalidades pública y privada: el financiamiento público es el que se recibe del Estado con base en el artículo 210 de la Constitución. En cuanto al financiamien-

En cuanto al sistema público, este se reduce a los periodos electorales;²⁵ mientras que en el sistema privado pueden recibir aportes en cualquier momento. Esta forma de financiamiento hace que distintas instituciones se vean involucradas en el control de su flujo de dinero y bienes.

Con base en el artículo 26-C inciso 5 de la LPP, el TSE y el Ministerio de Hacienda son las entidades encargadas de verificar la información de los partidos políticos referente al financiamiento privado,²⁶ mientras que la Corte de Cuentas de la República tiene la obligación de fiscalizar el financiamiento que proviene de fondos públicos.²⁷

A pesar de la existencia de dicha obligación para las instituciones estatales antes mencionadas, el control por parte de estas del financiamiento de los partidos políticos es sumamente débil y poco desarrollado.²⁸ Y si la fiscalización de los partidos es mínima, hay que señalar que la de los candidatos de estos institutos es nula, pues no son sujetos obligados por la ley a rendir cuentas.

Una de las grandes limitantes para la fiscalización del financiamiento político por parte del TSE es que no cuenta con una unidad o dirección específica para realizar dicha labor. Y en cuanto al financiamiento público, la Corte de Cuentas de la República ha realizado esta labor de manera

to privado, los políticos pueden recibir aportaciones económicas lícitas, en efectivo o en especie, a cualquier título y realizar actividades colectivas de recolección de fondos. Cabe señalar que no existe límite en cuanto a los montos que los partidos políticos pueden recibir en calidad de financiamiento privado.

25 Constitución de la República de El Salvador, artículo 210. “El Estado reconoce la deuda política como mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia”.

26 “Reglamento de la Ley de Partidos Políticos”, Tribunal Supremo Electoral, artículo 82, https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/reglamento-ley-de-partidos-politicos. Corresponderá al Tribunal Supremo Electoral la fiscalización del financiamiento privado que reciban los partidos políticos, así como su destino.

27 “Reglamento de la Ley de Partidos Políticos”, Tribunal Supremo Electoral, artículo 81. El Tribunal Supremo Electoral brindará el apoyo que requiera la Corte de Cuentas de la República en su función fiscalizadora de los entes que se costeen con fondos del erario, como los partidos políticos.

28 Eduardo Escobar, coord., *Sistema de financiamiento de la política en El Salvador* (El Salvador: Organización Acción Ciudadana y Centro de Monitoreo y Transparencia y Democracia, 2017), <https://drive.google.com/file/d/13gEIJG7JJXCD0JefCI9s6UahZxZhMvp6/view>.

escasa a lo largo de su historia; ahora, con la obligación de fiscalizar el manejo de fondos públicos durante la pandemia, resulta improbable que desarrolle como debería una fiscalización a los partidos políticos.²⁹

Con base en lo anterior, la pandemia de covid-19 no tiene una incidencia directa en el tema del control del financiamiento de los partidos políticos en El Salvador, debido a que se trata de una competencia que ya se encontraba prácticamente estancada y sin visos de avance desde antes de la crisis sanitaria.

Impacto del covid-19 en la participación política de grupos históricamente excluidos

En El Salvador, como en la mayoría de países de América Latina, la participación de hombres en la política ha sido predominante. Los patrones culturales arraigados en la sociedad, aunado a los problemas coyunturales de cada época, han excluido sostenidamente la participación en política de ciertos grupos parte de la sociedad: mujeres, jóvenes, comunidad LGTBI, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas. Esto, tanto para el ejercicio del derecho a optar a cargos públicos, como para la garantía del ejercicio del sufragio activo.

El Estado ha tomado acciones positivas para fomentar la participación de un grupo específico: las mujeres. En el año 2015 se realizó una reforma a la LPP, donde se estableció que los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de concejos municipales con al menos un 30% de participación de mujeres.³⁰ Para el resto de gru-

²⁹ Gabriel Campos Madrid, "Corte de Cuentas crea equipos para auditar deuda política de partidos", *La Prensa Gráfica*, 25 de octubre de 2019, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Corte-de-Cuentas-crea-equipos-para-auditar-deuda-politica-de-partidos-20191024-0720.html>. Según el informe antes señalado, la Corte de Cuentas de la República no había realizado informes de auditoría desde las elecciones del año 2003. Sin embargo, trascendió que dicha institución creó equipos que realizarán la auditoría a la deuda política entregada en el año 2004.

³⁰ Decreto Legislativo 307/2013 de 27 de febrero, Ley de Partidos Políticos (*Diario Oficial*, n.º 40, tomo 398). El artículo 38 establece que el porcentaje se aplicará a cada planilla nacional, departamental, municipal, según la inscripción de candidatos y candidatas que cada partido político o coalición presente en las respectivas circunscripciones, incluyendo candidaturas de propietarios y suplentes. El Tribunal Supremo Electoral, a través de la Junta

pos excluidos antes mencionados, no existe una regulación que fomente la inclusión y participación.

Sin embargo, a pesar de encontrarse vigente la cuota de género en la última elección para la Asamblea Legislativa y los concejos municipales (2018), la participación plena e igualitaria entre hombres y mujeres todavía es un desafío importante para el país.³¹ Lo anterior, debido a que la participación de las mujeres aumentó en la medida en que los cargos tenían menor poder de decisión (diputaciones suplentes y regidores en el caso de municipalidades).³²

La participación de grupos excluidos en los procesos electorales ya era un problema en El Salvador antes de la pandemia, por lo que la crisis generada por el covid-19 sin duda agravará los obstáculos ya existentes para los miembros de estos grupos, tanto para candidatos como para votantes al momento de la elección.

Por ejemplo, para la participación política de las mujeres incide la incertidumbre económica a raíz de la pandemia, aunada a las cargas que generalmente tienen entre el manejo de un hogar y un trabajo, lo que vuelve más costoso para ellas participar en política partidaria. En el caso de jóvenes, adultos mayores, comunidades LGTBI e indígenas, las barreras de participación para optar a cargos de elección popular aún se mantienen y se agravan a raíz de la pandemia, sin que existan acciones positivas que fomenten su representación. Además, estos patrones de exclusión deberán ser considerados por el TSE al momento de incentivar la votación de estos grupos, debido a que a las barreras existentes se suma la obligación de

Electoral Departamental, deberá verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con dicha obligación al momento de presentar sus planillas.

31 Raquel Caballero de Guevara, *Informe sobre la situación de los Derechos Políticos en El Salvador, elecciones legislativas y municipales* (San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2018), <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2019/02/Informe-sobre-la-situacion-derechos-politicos-2018.pdf>. El informe señala que las mujeres siguen siendo excluidas del ejercicio real del poder político y continúan cumpliendo papeles secundarios y posiciones subordinadas en la política nacional.

32 Caballero de Guevara, *Informe...* Según datos del Tribunal Supremo Electoral, en el año 2018, de un total de 1.174 personas inscritas para participar como candidatas a la Asamblea Legislativa, 556 eran mujeres (47%) y 618 hombres (53%). Sin embargo, para el cargo en propiedad, estos números se reduce a 239 mujeres (40,65%) frente a 349 hombres (59,35%). Y al momento de los resultados, la brecha es mucho más significativa: de 84 curules legislativas, 69% correspondió a hombres, mientras que solo el 31% a mujeres.

implementar medidas sanitarias en los centros de votación y el miedo de la población de asistir a los mismos.

El impacto del covid-19 en El Salvador impone nuevos obstáculos de participación a los grupos tradicionalmente aislados de la política, profundizando la exclusión ya existente. La limitación de recursos y la situación extraordinaria que actualmente se vive a nivel sanitario hace que las medidas orientadas a volver más inclusiva la participación electoral sean casi nulas; ni los partidos políticos ni el TSE han adoptado medidas específicas que garanticen la participación de la comunidad LGTBI, jóvenes, adultos mayores y comunidades indígenas, para sufragio tanto activo como pasivo.

Campañas electorales: restricciones, nuevas formas y límites de la regulación

En El Salvador, la pandemia de covid-19 obligó a los partidos políticos a reinventarse en la organización de sus procesos internos y sin duda lo hará para las campañas electorales. Según el calendario electoral, la campaña formal para el proceso electoral 2021 inició el día 27 de diciembre para candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa y el 27 de enero para candidatos a concejos municipales.³³

Sin duda, la tecnología tendrá un lugar preponderante en la próxima campaña electoral. La pandemia de covid-19, la crisis económica y las medidas sanitarias obligarán a que los candidatos recurran a la vía virtual para realizar sus propuestas electorales y acercarse a sus posibles votantes. Aunque cabe señalar que a la fecha de esta publicación no existen restricciones legales a la circulación o reunión de los ciudadanos, por lo que no hay impedimentos para las campañas políticas territoriales, como tradicionalmente se han realizado.

Ahora bien, en cuanto a las regulaciones o restricciones a las que las campañas virtuales se enfrentarán el panorama es incierto, pues, la autoridad electoral ha omitido la aplicación de las reglas de las campañas

³³ Constitución de la República de El Salvador, artículo 81. La propaganda electoral solo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de presidente y vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de diputados, y un mes antes en el caso de los concejos municipales. Ver, además, los artículos 172 y 175 del Código Electoral.

tradicionales a las virtuales. En los procesos electorales pasados, el TSE se ha inhibido de pronunciarse sobre legalidad de la propaganda electoral adelantada por la vía electrónica (internet, redes sociales) debido a que considera que

... aunque los mensajes difundidos eran constitutivos de propaganda electoral, no fueron difundidos a través de alguno de los medios señalados por el artículo 175 CE, ya que en el caso puntual solamente se presentó prueba de su exposición a través de internet, figura no comprendida en las prohibiciones de la citada norma.³⁴

En ese sentido, la jurisprudencia vigente al momento de esta publicación es que el TSE considera atípicas las conductas constitutivas de infracción a la ley electoral que sean transmitidas por internet.

Conclusión y recomendaciones

Situación general de acuerdo con el análisis realizado

La llegada de la pandemia de covid-19 a El Salvador enredó a una sociedad que ya enfrentaba situaciones difíciles. No solo trajo preocupación en relación con un virus desconocido, el colapso del sistema de salud y una debacle económica alarmante; la pandemia ha venido a complicar la estabilidad del Estado de derecho y el desarrollo del próximo proceso electoral de 2021.

En relación con el Estado de derecho, los problemas que se han suscitado por la pandemia los podemos resumir en un punto específico: la falta de un plan concreto para atender situaciones críticas que afectan los derechos de los ciudadanos. Ningún país del mundo estaba preparado para atender una pandemia porque no ha existido inversión suficiente en los sistemas de salud. Sin embargo, la respuesta política que se le ha dado a la crisis generada por la pandemia ha sido el mayor problema de El Salvador: no ha existido un trabajo coordinado entre las instituciones estatales y hay una incapacidad de diálogo entre los órganos del Estado para brindar respuestas a la población.

34 Tribunal Supremo Electoral, Sentencia DJP-DE-06-2013/EP2014/2013 de 4 de octubre, Proceso sancionatorio por propaganda electoral anticipada, https://www.tse.gob.sv/laip_tse/files/DJP-DE-06-2013-EP-2014-01.pdf.

En el transcurso de la pandemia se autorizaron dos regímenes de excepción. La Asamblea Legislativa se limitó a aprobar los proyectos que el Órgano Ejecutivo le envió, sin cuestionar si existían las circunstancias objetivas, con base en evidencia científica, que habilitaran el establecimiento de un régimen de excepción en el país y justificaran su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Y, posteriormente, cuando no existió acuerdo con el Legislativo para aprobar la normativa solicitada, el Ramo de Salud del Ejecutivo optó por dictar decretos ejecutivos que materialmente tenían efectos de ley formal, lo cual llevó a sus declaratorias de inconstitucionalidad. A la fecha, aun con los riesgos de una pandemia latente, no existe ninguna regulación legal sobre la misma.

Sobre el impacto en el proceso electoral de 2021, la pandemia de covid-19 ha venido a agravar la difícil situación que enfrenta el TSE en la administración de cada elección. Los procesos de elección interna se desarrollaron nuevamente bajo el libre albedrío de los partidos políticos, sin que la máxima autoridad en materia electoral se cerciorara del cumplimiento de los elementos mínimos en el proceso. La pandemia obligó a recurrir a la tecnología para los procesos internos (y probablemente lo hará para la campaña política), pero no existieron garantías que brindaran confianza sobre los resultados reportados. Los derechos de los grupos excluidos siguen siendo relegados, y probablemente no existan avances significativos en el tema de control del financiamiento de los partidos políticos.

El calendario programado para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, y de miembros de los concejos municipales fue diseñado para épocas de normalidad. Hoy deberá ser ejecutado por el TSE en medio de una pandemia, lo que aumenta las restricciones y deficiencias que se han venido arrastrando cada tres años, en cada nuevo proceso electoral.

Desafíos al Estado de derecho y retos de la administración electoral.

Recomendaciones

El principal desafío que enfrenta El Salvador con respecto al Estado de derecho es fortalecer la capacidad de diálogo entre los órganos fundamentales. En una sociedad frágil e inmersa en una pandemia, se vuelve imperativo que las instituciones ofrezcan respuestas integrales a la población, que además de la crisis sanitaria afronta una caída difícil de los indicadores

económicos. Los funcionarios, al momento de tomar posesión de su cargo, juraron cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, lo que implica dejar a un lado los intereses personales y que se realice una protección efectiva de los derechos de toda la población, sobre todo de los grupos vulnerables y los más afectados por el covid-19.

Otro desafío que tiene el Estado salvadoreño es mejorar los niveles de confianza de la sociedad en relación con el manejo institucional que realizan los funcionarios. Esto se logra a través del respeto a las reglas previamente establecidas, en un juego donde cada funcionario y órgano del Estado cumpla con las competencias que les han sido encomendadas y respete la separación de poderes. La seguridad jurídica es pilar fundamental de cualquier Estado de derecho, y en una época de pandemia es cuando más debe hacerse valer este principio y derecho, como una forma de brindar tranquilidad y confianza a la población.

En el plano de las elecciones de 2021, el principal reto de la autoridad electoral es lograr llevar a cabo un proceso en una situación extraordinaria como la pandemia, bajo las reglas que ya había definido para la situación de normalidad que desapareció. Es necesario que la administración electoral fortalezca de manera primordial los programas de educación dirigidos al votante, ya no solo para que acuda a las urnas y ejerza sus derechos políticos, sino que además lo haga siguiendo los protocolos sanitarios para evitar la propagación del covid-19. Además, es necesario que el TSE considere que situaciones extraordinarias requieren adoptar medidas novedosas para enfrentar los retos que se le presenten, tanto para la administración de elecciones como para la labor jurisdiccional. El TSE debe evaluar la regulación de las campañas electorales por medios digitales a través de la jurisprudencia electoral, pues no pueden existir zonas exentas de control.

Para mantener vivo el respeto al Estado de derecho y la legitimidad de los procesos electorales es necesario fomentar la participación y el control el ciudadanos; esto se logra activando la institucionalidad a través de sus demandas en procesos administrativos y judiciales, con el fin de hacer valer los derechos constitucionales de la población y que se garantice una buena administración del Estado salvadoreño en situaciones extraordinarias como la pandemia de covid-19.

Bibliografía

Bernal Pulido, Carlos. "La democracia como principio constitucional en América Latina". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 17 (2007).

Caballero de Guevara, Raquel. *Informe sobre la situación de los Derechos Políticos en El Salvador, elecciones legislativas y municipales*. San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2018. <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2019/02/Informe-sobre-la-situacion-derechos-politicos-2018.pdf>.

Campos Madrid, Gabriel. "Corte de Cuentas crea equipos para auditar deuda política de partidos". *La Prensa Gráfica*, 25 de octubre de 2019. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Corte-de-Cuentas-crea-equipos-para-auditar-deuda-politica-de-partidos-20191024-0720.html>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). "CIDH llama a El Salvador a garantizar los derechos de las personas privadas de libertad". *Comunicado de Prensa*, 29 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/093.asp>.

Escobar, Eduardo, coord. *Sistema de financiamiento de la política en El Salvador*. El Salvador: Organización Acción Ciudadana y Centro de Monitoreo y Transparencia y Democracia, 2017. Coordinado por Roberto Gargarella. *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009.

Lazo, Roxana. "Corte de Cuentas: Gobierno repartió \$30 millones a 100 mil personas con criterios desconocidos". *El Faro*, 25 de mayo de 2020. [https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-\\$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm](https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm).

Pacheco, Melissa. "Realizan elecciones internas de Nuevas Ideas entre denuncias de fraudes". *La Prensa Gráfica*, 20 de julio de 2020. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Realizan-elecciones-internas-de-Nuevas-Ideas-entre-denuncias-de-fraudes-20200719-0051.html>.

Pastrán, Rosa María. "Las excusas del Ministerio de Agricultura para no ser auditado por la Corte de Cuentas". *La Prensa Gráfica*, 25 de agosto de 2020. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Las-excusas-del-MAG-para-no-ser-auditado-20200824-0101.html>.

Peña, Víctor y Carlos Barrera. "La gente tras las banderas blancas". *El Faro*, 29 de mayo de 2020. https://elfaro.net/es/202005/ef_foto/24470/La-gente-tras-las-banderas-blancas.htm.

Redacción Web-DEM. "ARENA denuncia ataques al sistema de votación en el inicio de elecciones internas". *Diario El Mundo*, 25 de julio de 2020.

<https://diario.elmundo.sv/arena-denuncia-ataques-al-sistema-de-votacion-en-el-inicio-de-elecciones-internas/>.

Segura, Edwin y Alfredo Hernández. “Más de 70 mil empleos formales perdidos durante la emergencia por el Covid-19”. *La Prensa Gráfica*, 1 de agosto de 2020. <https://www.laprensagrafica.com/economia/Mas-de-70-mil-empleos-formales-perdidos-durante-la-emergencia-por-el-covid-19-20200731-0123.html>.

Sura, Rodrigo. “Aparecen banderas blancas en El Salvador, pobladores se quedan sin alimento”. *Agencia EFE*, 13 de mayo de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/aparecen-banderas-blancas-en-el-salvador-pobladores-se-quedan-sin-alimento/20000013-4244952>.

Sura, Rodrigo. “El Gobierno salvadoreño entregará 2,7 millones de paquetes alimenticios”. *Agencia EFE*, 6 de mayo de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-gobierno-salvadoreno-entregara-2-7-millones-de-paquetes-alimenticios/20000013-4239037>.

Tribunal Supremo Electoral. “Calendario electoral 2021”. Tribunal Supremo Electoral. “Partidos políticos finalizan elecciones internas”. TSE, 29 de julio de 2020. <https://www.tse.gob.sv/noticia/2020/Partidos-pol%C3%ADticos-finalizan-elecciones-internas>.

Tribunal Supremo Electoral. “Reglamento de la Ley de Partidos Políticos”. https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/reglamento-de-partidos-politicos.

Velásquez, Eugenia. “Ministro de Agricultura no volvió a explicar uso de \$23 millones para reponer dinero de la compra de granos básicos”. *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/coronavirus-asamblea-legislativa-cita-a-ministros-por-fondos-usados-durante-pandemia/741172/2020/>.

Jurisprudencia y legislación

Constitución de la República de El Salvador.

Decreto Legislativo 159/2015 de 4 de diciembre, Reforma artículo 37 (*Diario Oficial*, n.º 224, tomo 409).

Decreto Legislativo 307/2013 de 27 de febrero, Ley de Partidos Políticos (*Diario Oficial*, n.º 40, tomo 398).

Decreto Legislativo 593/2020 de 14 de marzo, Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por Covid-19 (*Diario Oficial*, n.º 52, tomo 426).

Decreto Legislativo 594/2020 de 15 de marzo, Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19 (*Diario Oficial*, n.º 53, tomo 426).

Sala de lo Constitucional, Proceso de controversia constitucional 8-2020. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/8-2020.pdf>.

Sala de lo Constitucional, Resolución de admisión 167-2020, Proceso de amparo.

Sala de lo Constitucional, Resolución de medida cautelar 148-2020, Proceso de *habeas corpus*. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/HC148-2020.PDF>.

Sala de lo Constitucional, Sentencia 21-2020, Proceso de inconstitucionalidad. https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/l_21-2020.pdf.

Tribunal Supremo Electoral, Sentencia DJP-DE-06-2013/EP2014/2013, de 4 de octubre, Proceso sancionatorio por propaganda electoral anticipada. https://www.tse.gob.sv/laip_tse/files/DJP-DE-06-2013-EP-2014-01.pdf.

El deterioro institucional y la emergencia del covid-19 en Guatemala

Luis Fernando Mack*

Guatemala

Aunque el número de muertos por covid-19 es una tragedia que está por encima de cualquier consideración política, la pandemia también plantea un serio desafío para la democracia.¹

Resumen: Guatemala es un país que ha tenido serias dificultades para constituirse como una sociedad próspera y democrática, en particular debido a la forma de hacer política de las élites locales, acostumbradas a gobernar mediante un esquema de corrupción, autoritarismo-competitivo y exclusión política y social, aspecto que quedó muy claro gracias a las investigaciones que desarrolló la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), ente internacional que contribuyó enormemente a visualizar las formas adulteradas con las que se construyó la institucionalidad democrática en Guatemala. La pandemia del covid-19 solo ha profundizado dramáticamente esta matriz corrupta, autoritaria y excluyente sobre la que se construyó Guatemala, con el agravante de que ahora lo que se visualiza es una crisis institucional de proporciones nunca vistas.

Palabras clave: autoritarismo, competitivo, corrupción e impunidad, crisis institucional.

* Doctor en Ciencia Política, Flacso, México; sociólogo. Columnista del diario digital *Plaza Pública*; profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. luismack@profesor.usac.edu.gt.

¹ Richard Youngs y Elene Panchulidze, *Global Democracy & Covid-19: Upgrading International Support* (Stockholm: International IDEA, 2020).

Unas palabras iniciales para entender a Guatemala

Para entender cómo Guatemala enfrenta la pandemia del covid-19 hay que comprender el tipo de institucionalidad que se construyó en el pasado: una institucionalidad que concentra el poder en unos pocos sectores privilegiados, la cual deja en el desamparo a la mayoría de la población, que debe buscar la forma de sobrevivir por cuenta propia, tal como se puede constatar en los pésimos indicadores sociales que están disponibles para el país: por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas coloca a Guatemala en el puesto 126 de 191 países, con un desarrollo humano promedio, pero con marcadas desigualdades sociales.²

Por supuesto, en el papel la realidad guatemalteca parece no ser tan mala: formalmente, Guatemala ha tenido todo para ser una sociedad próspera, estable e incluyente. Por ejemplo, la Constitución Política de 1985 fue creada específicamente para marcar un antes y un después en la historia, ya que con ella se iniciaba el proceso de transición a la democracia, por lo que es ampliamente reconocida por ser muy avanzada en cuanto a protección de los derechos humanos. Once años después de que entrara en vigencia la Constitución, los acuerdos de paz promovieron igualmente una agenda pensada para superar la etapa de enfrentamiento armado interno. Lamentablemente, la concreción de estos instrumentos legales ha sido baja, especialmente si se toman en consideración las redes político-económicas ilícitas que se encargaron de contradecir en la práctica este conjunto avanzado de disposiciones, por lo que pese a que formalmente vivimos en un Estado de derecho y una democracia constitucional, en la práctica existen muchos mecanismos que concentran el poder y promueven una concentración de la riqueza.

Por eso, para entender a Guatemala hay que decir que existe una suerte de institucionalidad dual: las instituciones que sirven para la estabilidad macroeconómica y el buen desempeño de la economía funcionan bastante bien, mientras que las instituciones relacionadas con el sistema de pesos y contrapesos políticos, así como aquellas relacionadas con las políticas y la

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Panorama general: Informe sobre Desarrollo Humano 2019* (Nueva York: PNUD, 2019).

protección social están francamente debilitadas.³ Los economistas Acemoğlu y Robinson caracterizaron este tipo de sistema como de “instituciones extractivas”,⁴ definición que encaja en el modo en que se comporta el sistema político y económico vigente.

Los inicios de la regresión autoritaria y el descrédito de los pilares sobre los que se construyó la transición a la democracia (2017-2019)

La primera etapa de la crisis institucional que vivimos en la actualidad se empezó a gestar en el periodo 2017-2019, y tuvo como protagonistas al entonces presidente Jimmy Morales (2015-2019), quien lideró una batalla para desprestigiar a los entes que lo investigaban: el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), a la Corte de Constitucionalidad que revirtió varias de las acciones que intentó realizar la Presidencia en su enfrentamiento contra los entes investigadores, y al procurador de los Derechos Humanos, quien se convirtió en el símbolo contra lo que se percibía como un ataque para debilitar a la justicia en Guatemala.

Para entender este enfrentamiento hay que decir que tanto el presidente Morales como varios de sus familiares y allegados empezaron a aparecer en diversos casos relacionados con investigaciones criminales; de hecho, uno de ellos llevó a juicio al hermano menor y al hijo del presidente Morales, mientras que otro se concretó en tres solicitudes de antejuicio para investigar formalmente al presidente de la República, solicitudes que fueron rechazadas por el Congreso de la nación. Por ello, en agosto de 2017, Morales intentó expulsar al entonces jefe de la Cicig, Iván Velásquez, acción que fue detenida por amparo promovido por el procurador de Derechos Humanos, gracias a la intervención de la Corte de Constitucionalidad.

En la fase final de esta etapa, el presidente Morales también arremetió contra el Tribunal Supremo Electoral: la razón primordial fue sentar las bases para un posible desconocimiento de los resultados electorales de 2019, en el entendido de que las fuerzas de cambio se empezaban a

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008* (Guatemala: PNUD, 2008).

4 Daron Acemoğlu y James Robinson. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona: Deusto, 2012).

articular para alcanzar el poder, algo que quizás se hubiera concretado de haberse permitido la candidatura de la fiscal Thelma Aldana, una de las figuras emblemáticas de la lucha contra la corrupción de entonces.

El recuento de los daños en este periodo fue lamentable: todas las instituciones sobre las que se había construido la transición a la democracia en Guatemala en el periodo 1983-1985 fueron seriamente debilitadas y ampliamente cuestionadas, aspecto que se ha magnificado en la etapa de la emergencia del covid-19, tal como lo intentaremos explicar brevemente en las siguientes páginas.

La crisis institucional en la etapa covid-19 (2020)

Desde finales de 2019, luego de que se supiera la victoria de Alejandro Giammattei, candidato apoyado por los actores en el poder, continuó la batalla por el control de las instituciones clave con la misma fuerza que en el periodo anterior,⁵ aunque con ciertas características diferenciadoras, debido a la pandemia del covid-19.

Los problemas empezaron en febrero de 2019, cuando de manera anómala, el cuestionado Congreso de la República pretendió adelantar la convocatoria a elecciones de Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, elección que debía concretarse en octubre de ese año, decisión que fue revertida por la Corte de Constitucionalidad. En junio de 2019, el Congreso de la República volvió a convocar el proceso de elección, el cual inició con el signo de la desconfianza, debido a que en el pasado, los procesos de elección de las cortes habían sido cooptados por las redes criminales.⁶

A principios de 2020, en el proceso de elección de las cortes de justicia debido al avance en las investigaciones criminales, una investigación de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) demostró que se habían realizado reuniones entre jueces, magistrados y comisionados de las postuladoras con el empresario y gran operador político Gustavo Alejos Cambara, procesado en seis casos de corrupción, por lo que se confirmaban las sospechas de que la elección estaba viciada. Por ello, el Ministerio

5 Gladys Olmstead, "Guatemala post-crisis institucional: un país y sus cicatrices", *No-Ficción*, 29 de julio de 2020.

6 Comisión Internacional contra la impunidad el Guatemala (Cicig), *Comisiones de postulación: desafíos para asegurar la independencia judicial* (Guatemala: Cicig, 2019).

Público (MP) presentó un recurso legal en contra del proceso ante la Corte de Constitucionalidad, acción que fue aceptada el 6 de mayo, ordenando que se evaluara exhaustivamente a cada profesional que figurara en las nóminas de los candidatos remitidas al Congreso por parte de la Comisión Postuladora, de manera que se asegurara la idoneidad de cada uno de ellos.

A partir de esa fecha, la inercia ha prevalecido en el Congreso de la República, debido a que desde entonces se ha incumplido lo ordenado por la máxima instancia judicial, lo que ha abierto un enorme vacío institucional plagado de acusaciones, acciones legales y amparos que enrarecieron el panorama institucional de Guatemala en el 2020: por ejemplo, el 7 de agosto de 2020, la Fiscalía de Delitos Administrativos del Ministerio Público presentó solicitudes de antejuicio en contra de seis magistrados de la Corte de Constitucionalidad (CC), trece magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y 99 diputados, entre ellos el presidente del Congreso, Allan Rodríguez, con lo cual se avizora una crisis institucional sin precedentes.⁷

El fortalecimiento de la democracia autoritaria

En el tema político-electoral, la pandemia del covid-19 solo ha agravado grandemente las condiciones estructurales que se esbozaron en el anterior apartado debido, en gran parte, a que las medidas de distanciamiento social son el escenario perfecto para el crecimiento de las tentaciones autoritarias,⁸ especialmente si consideramos que el actual presidente de la República es un personaje ampliamente conocido por su tendencia autoritaria, debido a su personalidad volátil y confrontativa.⁹

Otro aspecto preocupante del Ejecutivo es la tendencia a gobernar mediante medidas de excepción¹⁰ que limitan las garantías constitucionales y autorizan al uso de la fuerza pública.

⁷ “¡Guatemala actúa! nos están arrebatando nuestra democracia”, Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (Udefegua), acceso 11 de agosto de 2020.

⁸ Mariano Aguirre, “Coronavirus: por qué la pandemia de covid-19 podría fortalecer los autoritarismos y debilitar las democracias”. *BBC News Mundo*, 08 de abril de 2020.

⁹ Ricardo Barrientos, “El peor enemigo de Giammattei”, *Plaza Pública*, 19 de mayo de 2020.

¹⁰ Aguirre, “Coronavirus: por qué la pandemia de covid-19 podría fortalecer los autoritarismos y debilitar las democracias”. Los estados de excepción, según la Ley de Orden Público, son cuatro: estado de prevención, estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra.

- a. Estado de calamidad: intenta mitigar el peligro debido a cualquier calamidad que azote al país o a determinada región. Comprende, entre otras medidas, la limitación de los derechos de locomoción, de reunión o manifestación pública, así como ciertos poderes ejecutivos en el uso de los recursos del Estado. Se decretó por primera vez el 21 de marzo de 2020; a la fecha de elaborar el presente artículo, en agosto de ese mismo año, el Gobierno había solicitado cinco ampliaciones o prórrogas a tal medida.
- b. Estado de sitio: se establece para combatir actividades terroristas, sediciosas o de rebelión, al punto que se puedan considerar como constitutivas de guerra civil, y en cuyo caso el presidente actúa en su calidad de comandante general del Ejército. Comprende las limitaciones del estado de calamidad, la facultad a las fuerzas de seguridad de intervenir cualquier organización, disolver manifestaciones o reuniones públicas, así como la posibilidad de detención de cualquier persona sin necesidad de orden judicial. Dicha medida fue decretada para tres municipios de Sololá el 30 de mayo por parte del Ejecutivo, y ratificada por el Congreso el 3 de junio;¹¹ un segundo estado de sitio fue decretado por el Gobierno el 13 de julio para cinco municipios de Izabal y Alta Verapaz, pero finalmente la medida no fue ratificada por el Congreso.
- c. Estado de prevención: debido a que el intento de decretar el estado de sitio en cinco municipios fue denegado, el Gobierno volvió a decretar el estado de prevención a principios de agosto, ya que esta medida no requiere ratificación por parte del Congreso de la República. Lo preocupante en este caso es que el 15 de agosto en horas de la madrugada, hombres armados desalojaron a una comunidad que está en un proceso de defensa de la tierra en la localidad de Cubilgüitz, Alta Verapaz, aprovechando que un día antes se había decretado el estado de prevención pública,¹² caso

11 Ana González, "Congreso ratifica estado de sitio en tres municipios de Sololá", *República*, 3 de junio de 2020.

12 Redacción La Hora, "Gobierno decreta nuevo estado de prevención en municipios de Izabal y Alta Verapaz", *La Hora*, 16 de agosto de 2020.

por el que el procurador de Derechos Humanos ya ha abierto un expediente.¹³

La preocupación de esta tendencia a gobernar por medio de medidas de excepción es que está acentuando un proceso que ya se venía observando con anterioridad, y es el ataque sistemático contra defensores de derechos humanos y contra activistas de los movimientos populares, tal como ya había advertido la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (Udefegua), que señala que en el periodo 2019-2020 se cometieron 651 agresiones a líderes y activistas de derechos humanos, tal como ocurrió con la activista Tania Palencia el 22 de mayo.¹⁴

Además, esta tendencia a gobernar mediante la limitación de garantías constitucionales parece encajar perfectamente con la personalidad y las tendencias del actual presidente, por lo que se teme que se convierta en duradera, en especial si consideramos que en los siete meses de la actual administración, la legitimidad del gobernante ha ido en picada: en abril, cuando apenas iniciaban las medidas por el covid-19, el gobernante tenía una aprobación del 81 %, mientras que tres meses después, tal aprobación había caído al 49%.¹⁵ Lo paradójico es que para el actual gobernante, la crisis parecía ser la oportunidad perfecta para levantar su imagen, considerando que él es médico de profesión, y que la crisis es de naturaleza sanitaria, pero en la práctica esto no ha sucedido.¹⁶

El lento proceso de deterioro y crisis institucional, así como los continuos ataques y amenazas contra defensores y activistas de derechos humanos y líderes comunitarios solamente anuncian una probable regresión autoritaria, aspecto que la pandemia solamente vino a acentuar, ya que parece que el actual Gobierno está decidido a aprovechar la emergencia sanitaria para decretar vía medidas de excepción que limitan las garantías constitucionales, tal como ocurre desde marzo de 2020.

13 Grecia Ortiz, "PDH abre expediente por desalojo violento de 40 familias en Cobán", *La Hora*, 16 de agosto de 2020.

14 Mundobat, "El ataque a la defensora Tania Palencia Prado evidencia la falta de garantías para la defensa de derechos humanos en Guatemala", *Mundobat*, 27 de mayo de 2020.

15 Sergio Morales, "Cae aprobación del presidente Alejandro Giammattei por el manejo de la pandemia", *Prensa Libre*, 18 de julio de 2020.

16 María Aguilar, "El autoritarismo que fortaleció la pandemia", *El Periódico*, 18 de mayo de 2020.

La crisis del covid-19 y el agotamiento del modelo democrático

Para entender el semblante de la democracia en Guatemala en medio del deterioro sostenido de la institucionalidad que hemos descrito en las páginas anteriores, hay que hacer referencia brevemente al contexto institucional y democrático que prevalecía antes de la pandemia, para comprender a cabalidad cómo los últimos acontecimientos solo han profundizado una serie de tendencias que avizoran una crisis de mayor calado en el corto o mediano plazo.

Para empezar con este breve recorrido histórico hay que decir que Guatemala ha arrastrado cíclicamente una deficiencia muy marcada, y es el hecho de que el proceso de transición a la democracia se produjo con un sistema de partidos prácticamente inexistente, debilidad de origen que ha producido un sistema electoral altamente volátil, con una muy baja legitimidad ciudadana, un multipartidismo extremo y una tendencia a las crisis cíclicas, de manera que, en cada periodo electoral, el sistema se enfrenta de manera recurrente a condiciones que ponen en riesgo el proceso democrático en su conjunto. Estos condicionamientos, que se derivan del diseño original del sistema político guatemalteco en su etapa fundacional (1983-1984), han pesado enormemente sobre lo que ahora se conoce como un régimen híbrido: un sistema con características democráticas, pero con elementos constitutivos que niegan la esencia de la democracia, de manera que, desde hace muchos años, el sistema ha acumulado tensiones y problemas irresueltos.

- a. Un sistema de partidos políticos, sin partidos reales: en el periodo fundacional de la democracia guatemalteca (1983-1984), la inexistencia de partidos políticos reales marcó dramáticamente la conformación posterior del sistema electoral, ya que el Decreto 1-85 nació con esa necesidad de regular lo mínimo la estructura partidaria, a fin de alentar la creación de partidos que compitieran en las elecciones de 1984 y 1985.¹⁷
- b. Partidos minimalistas: este condicionante de origen determinó la característica principal de los partidos guatemaltecos: su mínima estructura de funcionamiento.

¹⁷ Tribunal Supremo Electoral, *Memoria de las elecciones generales celebradas en los meses de noviembre y diciembre de 1985* (Guatemala: TSE, 1985).

- c. El financiamiento electoral, la piedra angular del sistema: el nacimiento del sistema de partidos políticos, además, se desarrolló desde el inicio sin contar con el aporte del Estado para la conformación del sistema que dio vida a la transición democrática; sin controles adecuados al financiamiento electoral, ni aportes del Estado para promover una competencia electoral.¹⁸
- d. Captura del Estado: la falta de controles al financiamiento electoral privado favoreció la cooptación de la institucionalidad del Estado que explica la corrupción del sistema, lo cual empezó a ser visible en abril de 2015, cuando se destapó el caso La Línea.¹⁹
- e. Diputados sin rendición de cuentas: el sistema electoral favorece la acción sin control de los diputados al Congreso de la República, gracias a que su elección depende por entero de esos partidos políticos minimalistas. El control del Congreso permitió la anulación de las instituciones diseñadas para el control horizontal: la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia, entre otras instituciones relevantes, gracias a la figura de las Comisiones de Postulación.²⁰

El modelo de transición, por tanto, concentró el poder decisorio en las élites, amparadas en la desestructuración de los partidos políticos: por eso, pese a que, en apariencia, ha habido una absoluta transición debido a que no ha dominado ningún partido ni ideología concreta, en la realidad, detrás de los colores, las siglas y los nombres, se esconden los verdaderos actores dominantes, aquellos que financian las campañas electorales y que, por tanto, hegemonizan el poder de decisión: un sistema electoral, sin democracia real.²¹

18 Comisión Internacional contra la Impunidad el Guatemala (Cicig), *El financiamiento de la política en Guatemala* (Guatemala: Editorial ServiPrensa, 2015).

19 Héctor Silva Ávalos y Felipe Puerta. "Iván Velásquez: 'Lo que ocurre en Guatemala es una captura total del Estado'", *Insight Crime*, 01 de febrero de 2018.

20 Comisión Internacional contra la Impunidad el Guatemala (Cicig), *Informe temático: sistema político-electoral* (Guatemala: Cicig, 2019).

21 Simona Yagenova, *Guatemala: el eterno cerco a las transformaciones democráticas* (Guatemala: Flacso-Guatemala, 2019).

Para los actores que quieren realmente un cambio, esta naturaleza contrainsurgente y de tintes elitistas con la que la democracia guatemalteca nació desde 1985 a la fecha es su principal debilidad; pero para quienes desean mantener la situación de Guatemala hegemónicamente controlada, tal como se hace evidente en la actual crisis sanitaria por el covid-19, es su principal fortaleza.

Agenda legislativa regresiva

Una de las mayores amenazas regresivas proviene de las acciones emprendidas por la VIII legislatura del Congreso de la República, ya que el actual Gobierno empezó impulsando una ley que puede ser usada para restringir la acción de los principales actores de sociedad civil: en el discurso de toma de posesión el presidente Giammattei anunció la iniciativa de ley 5692, mejor conocida como “ley antimaras”, que propugna mecanismos para endurecer la reacción del Estado en contra de las organizaciones a las que le sea aplicada, normativa que puede ser usada en contra de las organizaciones de la sociedad civil. Lamentablemente, esta no es la única iniciativa regresiva, como se observa en la tabla 1.

En particular, las iniciativas 5266 y 5692 se diseñaron para introducir en la legislación guatemalteca la tipificación de “terrorismo” como una categoría que identifica una amenaza muy importante a la seguridad del país, por lo que tal categoría habilita al Estado para dar una respuesta contundente y decidida. Esto podría verse bien en el papel, especialmente si se está de acuerdo con las medidas de mano dura. Sin embargo, esta legislación puede usarse para reprimir movimientos sociales, especialmente los relacionados con la defensa de la tierra en contra de las industrias extractivas.

En el tema específico del sistema electoral, la Comisión de Asuntos Electorales está trabajando las reformas al Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, y lo que se prevé es que dé marcha atrás a algunos logros que se habían alcanzado con la reforma de 2016 (Decreto 26-2016), en especial, lo referido a la regulación del financiamiento electoral ilícito, la regulación y acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación y el transfuguismo parlamentario,²² aspectos que en su

22 Douglas Cuevas, “Qué reformas cambiarían la dinámica electoral según propuestas que resurgen en el Congreso”, *Prensa Libre*, 11 de septiembre de 2020.

TABLA 1. INICIATIVAS REGRESIVAS

INICIATIVA	DESCRIPCIÓN
5377	<i>Reformas a la Ley de Reconciliación Nacional:</i> otorga amnistías a los acusados de crímenes de lesa humanidad, violentando tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos. Se trata de una iniciativa que promueve la impunidad a ultranza y al más alto nivel, en tanto se extiende a políticos y a todos los delitos, sin estar relacionados con el conflicto armado.
5239	<i>Ley Mordaza:</i> criminaliza la protesta ciudadana a través de la creación de los delitos de toma de rehenes y ciberterrorismo, violentando los derechos de manifestación pacífica y de libertad de expresión.
5148	<i>Reformas al Código Procesal Penal:</i> establece un plazo máximo de 18 meses a la duración de la prisión preventiva, permitiendo que los sindicatos con acciones dilatorias saquen provecho de su propio litigio malicioso.
5300	<i>Reformas a la Ley en Materia de Antejuicio:</i> promueve que el Congreso tenga el control exclusivo para decidir en definitiva si hay lugar o no a formación de causa contra el fiscal general o magistrados de la Corte de Constitucionalidad, por ejemplo, lo que se convierte en un exceso de poder.
5257	<i>Reformas a la Ley de Organizaciones no Gubernamentales:</i> violenta los derechos de libertad de asociación, libertad de expresión y no injerencia estatal, lo que supone un obstáculo a la participación ciudadana y la desaparición de los mecanismos de auditoría social al ejercicio de poder público.
5266	<i>“Ley antimaras”, reforma el Código Penal:</i> crea el delito de terrorismo, entendido como cualquier forma de coacción, y criminaliza la integración de grupos denominados maras, independientemente de que cometan o no acciones delictivas sin atacar las verdaderas causas de este fenómeno social.
5325	<i>Ley de Comisiones Especiales de Investigación:</i> propone la creación de comisiones especiales de investigación dependientes del Organismo Legislativo para llevar a cabo investigaciones de fiscales o jueces cuando existan “conflictos del interés”, lo que supone injerencia y violación de garantías constitucionales

Fuente: Legis, *Fortalecer la lucha contra la corrupción e impunidad* (Guatemala: Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia (Legis), 2018).

conjunto intentaban modificar la característica clientelar y elitista que ha caracterizado al sistema político guatemalteco.

Amenazas a la prensa y a la libertad de expresión

El clima de regresión autoritaria tiene su mejor ejemplo en el ataque cada vez más generalizado a reporteros independientes, especialmente aquellos que han estado cubriendo aspectos relacionados con las decisiones del actual gobierno.

- a. Marvin del Cid y Sonny Figueroa: el símbolo de la animadversión presidencial contra la prensa independiente se manifestó inicialmente el 20 de enero de 2020, cuando el actual presidente apenas iniciaba su mandato. Ese día dedicó unos minutos de su discurso presidencial a criticar abiertamente al periodista Marvin del Cid por las investigaciones que había realizado en su contra,²³ lo cual fue visto como una primera señal de alarma. Posteriormente, el 20 de mayo, Marvin del Cid y Sonny Figueroa fueron intimidados por agentes de la policía nacional civil mientras realizaban labores de investigación cerca del Palacio Nacional, sede del Gobierno de la República;²⁴ el 9 de septiembre, el titular del Centro de Gobierno, Miguel Martínez, puso una denuncia en contra del medio digital *Plaza Pública* y contra varios periodistas, incluyendo a Del Cid y Figueroa. Finalmente, el 11 de septiembre, Figueroa es detenido durante 24 horas de manera anómala por las fuerzas de seguridad en un confuso incidente que fue denunciado como el intento más claro de intimidación a la prensa independiente.²⁵
- b. Francisco Choc: el líder comunitario y periodista Francisco Choc fue detenido el 11 de junio en la comunidad de Nahualá, departamento de Sololá, gracias a que estaba vigente el Estado de sitio. Se le acusaba de portación de armas de fuego, acusación que fue desestimada por falta de pruebas una semana después.²⁶
- c. Anastacia Mejía. El 22 de septiembre, esta periodista y defensora de los derechos humanos indígena fue detenida por la Policía Nacional Civil, conjuntamente con la activista Petrona Say, acusadas del delito de sedición. Mejía había sido una dura crítica de las autoridades locales.²⁷

23 Iduvina Hernández, “Libertad bajo amenaza”, *Plaza Pública*, 24 de enero 2020.

24 Federación Internacional por los Derechos Humanos, “Guatemala: nuevos ataques contra los periodistas Marvin Del Cid y Sonny Figueroa”, Comunicado FIDH, 4 de junio 2020.

25 Carolina Gamazo, “Las 24 horas de pesadilla para el periodista Sonny Figueroa”, *No-Ficción*, 13 de septiembre de 2020.

26 Associated Press, “Ordenan liberar a periodista indígena en Guatemala”, *AP*, 18 de junio de 2020.

27 Ricardo Barrientos, “En defensa de la periodista Anastasia Mejía Tiriquiz”, *Periódico digital Gazeta*, 30 de septiembre de 2020.

Estos hechos, unidos al aumento espectacular de las agresiones a los defensores de derechos humanos que ha denunciado recientemente la Unidad de Defensores de Derechos Humanos (Udefegua), demuestran claramente el clima de regresión que se vive en Guatemala.²⁸

Consideraciones finales: la sombra de la regresión autoritaria

Es cierto que Guatemala desafortunadamente ha tenido procesos difíciles, desde el conflicto armado interno, siempre hay un conflicto permanente, pero este de ahora es sumamente grave porque pone en riesgo la incipiente democracia.²⁹

La conciencia ciudadana de que en Guatemala algo anda mal lleva muchos años de vigencia, debido a que uno de los aspectos que caracteriza la política nacional es la tendencia al conflicto y la polarización, por lo que la sociedad ya está acostumbrada a una suerte de crisis cíclica. Lo novedoso de esta crisis actual, sin embargo, es la conciencia de que estamos llegando a una situación límite de agotamiento del modelo político vigente, lo que augura un reacomodo institucional de grandes proporciones, similar al que ocurrió en el periodo 1983-1984,³⁰ que fue el momento fundacional del actual modelo político-electoral vigente en la actualidad. Lo que aún no se logra vislumbrar es cuáles serán las características de esta nueva etapa fundacional del sistema político guatemalteco, por lo que las preguntas están en el aire: ¿se eliminarán algunos de los avances democráticos vigentes desde 1985?, ¿se desarrollará un modelo político-institucional más restringido?

La evidencia acumulada a lo largo de estos años, sin embargo, parece apuntar hacia un modelo más controlado y restringido de libertades políticas en el que probablemente continuará el ciclo electoral, pero sin mayores modificaciones al sistema actual, que ya ha demostrado

²⁸ Nómada, "Resumen del día: en 6 meses hubo más ataques a defensores que en todo 2019", *Periódico Digital Nómada*, 20 de agosto de 2020.

²⁹ Hedy Quino, "Crisis institucional: Aldana y Paz y Paz hacen llamado a Porras para que asuma su responsabilidad". *La Hora*, 14 de agosto de 2020.

³⁰ Héctor Rosada Granados, *Soldados en el Poder: Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)* (Guatemala: Thela Thesis Publishers, 2011).

ampliamente su característica clientelar y elitista,³¹ en especial si consideramos el antecedente presentado en las páginas anteriores: la reacción al intento de transformar el sistema político-electoral que se desarrolló en el periodo 2015-2017 solamente alentó una gran ofensiva reaccionaria, que parece haberse visto favorecida por las actuales condiciones del covid-19, ya que le ha dado la excusa perfecta al gobierno de turno para gobernar vía los estados de excepción, con lo cual los actores sociales tienen aún más condiciones adversas para articular acciones que puedan contener el avance conservador.³²

La conciencia de que esta transformación estructural ocurrirá en algún momento es que, después de muchos años de ires y venires entre defensores y reformadores del sistema, la idea es que hemos desperdiciado muchos años, ya que parece que Guatemala como sociedad no se encamina hacia ningún lado, y eso es aún más evidente al palpar la galopante crisis económica que golpea a todos, en particular a los sectores más vulnerables.³³ Pero mientras ese consenso político no llegue, la sociedad seguirá padeciendo crisis cíclicas como la que vivimos en la actualidad, con el consecuente deterioro legal e institucional que augura solamente malos presagios.

Bibliografía

Acemoğlu, Daron y James Robinson. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto, 2012.

Aguilar, María. "El autoritarismo que fortaleció la pandemia". *El Periódico*, 18 de mayo de 2020.

Aguilar, María. "La nueva era del autoritarismo en Guatemala". *El Periódico*, 9 de septiembre de 2019.

31 Cicig, *Informe temático: sistema político-electoral*.

32 María Aguilar, "La nueva era del autoritarismo en Guatemala", *El Periódico*, 9 de septiembre de 2019.

33 Urias Gamarro, "María Antonieta de Bonilla: 'Esta crisis es diferente a la que vivimos en el 2009'", *Prensa Libre*, 11 de mayo de 2020.

Aguirre, Mariano. "Coronavirus: por qué la pandemia de covid-19 podría fortalecer los autoritarismos y debilitar las democracias". *BBC News Mundo*, 08 de abril de 2020.

Asociación para el desarrollo legislativo y la democracia (Legis). *Fortalecer la lucha contra la corrupción e impunidad*. Guatemala: Legis, 2018.

Associated Press (AP). "Ordenan liberar a periodista indígena en Guatemala". *Associated Press*, 18 de junio 2020.

Barrientos, Ricardo. "El peor enemigo de Giammattei". *Plaza Pública*, 19 de mayo de 2020.

Barrientos, Ricardo. "En defensa de la periodista Anastasia Mejía Tiriquiz", *Periódico digital Gazeta*, 30 de septiembre de 2020.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). *Comisiones de postulación: desafíos para asegurar la independencia judicial*. Guatemala: Cicig, 2019.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). *El financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: Editorial ServiPrensa, 2015.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CiCIG). *Informe temático: sistema político-electoral*. Guatemala: Cicig, 2019.

Cuevas, Douglas. "Qué reformas cambiarían la dinámica electoral según propuestas que resurgen en el Congreso". *Prensa Libre*, 11 de septiembre de 2020.

Flores, Pía y Javier Tobar. "La estrategia de la UNE para que Thelma Aldana no sea candidata". *Nómada*, 8 de marzo de 2019.

Gamarro, Urias. "María Antonieta de Bonilla: 'Esta crisis es diferente a la que vivimos en el 2009'". *Prensa Libre*, 11 de mayo de 2020.

Gamazo, Carolina. "Las 24 horas de pesadilla para el periodista Sonny Figueroa". *Periódico digital No-Ficción*, 13 de septiembre de 2020

González, Ana. "Congreso ratifica Estado de Sitio en tres municipios de Sololá". *República*, 3 de junio de 2020.

Hernandes, Iduvinda. "Libertad bajo amenaza". *Plaza Pública*, 24 de enero 2020.

Juárez, Tulio. "Urgente: Jimmy Morales declara Non Grato a Iván Velásquez y ordena su expulsión inmediata del país". *El Periódico*, 27 de agosto de 2017.

Mack, Luis. "¿Primavera o invierno democrático? La crisis guatemalteca desde la óptica del concepto de Anomia del Estado". *Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología* 27, n.º 1 (2018): 51-60.

Méndez, Gustavo. "Video: Giammattei se molesta con poblador de San Juan Comalapa". *Soy502*, 17 de julio de 2020.

Morales, Sergio. "Cae aprobación del presidente Alejandro Giammattei por el manejo de la pandemia". *Prensa Libre*, 18 de julio de 2020.

Mundobat. "El ataque a la defensora Tania Palencia Prado evidencia la falta de garantías para la defensa de derechos humanos en Guatemala". *Mundobat*, 27 de mayo de 2020.

Naveda, Enrique. "Iván Velásquez: 'En casa de Bosch me dijeron que habían aprendido la lección y que esto tenía que parar'". *Plaza Pública*, 10 de octubre de 2019.

Nómada. "Resumen del día: en 6 meses hubo más ataques a defensores que en todo 2019". *Periódico Digital Nómada*, 20 de agosto de 2020.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2017*. Guatemala: Oacnudh, 2017.

Olmstead, Gladys. "Guatemala postcrisis institucional: un país y sus cicatrices". *No-Ficción*, 29 de julio de 2020.

Ortiz, Grecia. "PDH abre expediente por desalojo violento de 40 familias en Cobán". *La Hora*, 16 de agosto de 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008*. Guatemala: PNUD, 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Panorama general: Informe sobre Desarrollo Humano 2019*. Nueva York, USA: PNUD, 2019.

Quino, Hedy. "Crisis institucional: Aldana y Paz y Paz hacen llamado a Porras para que asuma su responsabilidad". *La Hora*, 14 de agosto de 2020.

Redacción La Hora. "Gobierno decreta nuevo estado de prevención en municipios de Izabal y Alta Verapaz". *La Hora*, 16 de agosto de 2020.

Rosada Granados, Héctor. *Soldados en el Poder: Proyecto militar en Guatemala (1944-1990)*. Guatemala: Thela Thesis Publishers, 2011.

Rostica, Julieta Carla. "Las dictaduras militares en Guatemala (1982-1985) y Argentina (1976-1983) en la lucha contra la subversión". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 60 (2015): 13-52.

Silva Ávalos, Héctor y Felipe Puerta. "Iván Velásquez: 'Lo que ocurre en Guatemala es una captura total del Estado'". *Insight Crime*, 01 de febrero de 2018.

Toro, David. "Con Torres vs Giammattei ¿se repite la lógica del menos peor?" *Prensa Comunitaria*, 21 de junio de 2019.

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (Udefegua). “¡Guatemala actúa! Nos están arrebatando nuestra democracia”. Udefegua, 11 de agosto de 2020.

Yagenova, Simona. *Guatemala: El eterno cerco a las transformaciones democráticas*. Guatemala: Flacso-Guatemala, 2019.

Youngs, Richard y Elene Panchulidze. *Global Democracy & Covid-19: Upgrading international support*. Stockholm: International IDEA, 2020.

Crisis sanitaria y económica, y falta de acuerdos entre políticos: principales amenazas para el próximo proceso electoral hondureño

Rosa Morazán*

Honduras

Resumen: el presente artículo muestra datos irrefutables sobre amenazas al proceso electoral que se avecina en Honduras, así como del impacto de la pandemia del covid-19. Las decisiones y respuestas estatales se han tomado siguiendo las calendarizaciones de ley, pero las medidas restrictivas y el confinamiento hacen que los políticos se detengan un poco y disminuyan las concentraciones masivas. Desde este punto de vista, el panorama político de Honduras no es alentador, porque en el marco de esta crisis sanitaria mundial se detuvieron las reformas en materia de política electoral, lo que significa que, en muchos casos, no se recuperará la credibilidad que se perdió en los viciados procesos del pasado. A estas alturas, el futuro de la democracia hondureña continuará en crisis, aun cuando la emergencia sanitaria haya pasado.

Palabras clave: amenazas, proceso electoral, democracia.

Amenazas al proceso

Una vez más, el próximo proceso electoral interno en Honduras es incierto, debido a la crisis sanitaria y económica, y a la falta de voluntad política para impulsar verdaderas reformas electorales que fortalezcan la democracia de los hondureños.

En sus 38 años de retorno al orden constitucional, Honduras registra diez comicios generales de los cuales cuatro –1985, 2009, 2014 y

* Máster en Comunicación; especializada en Periodismo y Comunicación Social. Docente del Departamento de Periodismo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y periodista de www.dinero.hn. rosamorazan@gmail.com.

2017– han sido muy cuestionados por su realización “sin reglas claras”, auténticas y democráticas.¹

En el actual ambiente preelectoral, se escucha y se lee en los medios de comunicación el enfrentamiento de los políticos, unos a favor y otros en contra de transparentar los futuros comicios.²

A la crisis política se suma otro virus mortal, la escasa recaudación fiscal del país que se espera no afecte la financiación de las elecciones primarias previstas para el 14 de marzo de 2021, cuyo costo es de 1.100 millones de lempiras (44,2 millones de dólares), según cifras del Consejo Nacional Electoral (CNE), organismo responsable de realizar las elecciones internas, primarias, generales en Honduras.³

Este undécimo proceso electoral es organizado en el marco de un estado de excepción vigente desde el 16 de marzo de 2020, mediante el Decreto PCM 21-2020,⁴ que restringe al menos ocho garantías constitucionales, entre ellas, circulación, asociación, libertad de expresión, arresto sin autorización y la inviolabilidad del domicilio y la propiedad privada.

A lo anterior, se adiciona la decisión del Congreso Nacional (CN) de sesionar de manera virtual, medida efectiva desde el 2 de abril de 2020, con lo que la participación de los diputados de la oposición se ha visto disminuida y aumentó el control del presidente del Legislativo, Mauricio Oliva, quien además es aspirante a candidato presidencial por el partido en el Gobierno.

Pese al ambiente de confinamiento de 9,2 millones de hondureños, el 13 de septiembre de 2020, la consejera titular del organismo electoral, Ana Paola Hall, convocó a los 14 partidos políticos legalmente inscritos a elecciones internas.

1 Eugenio Sosa, “La gestión política de la Pandemia en Honduras”. *Análisis CESPAD*, 2 de mayo de 2020. Este documento recoge datos estadísticos sobre las actividades políticas en Honduras en los últimos seis meses.

2 El Heraldo, “Políticos llevan al país a otra crisis”, *El Heraldo*, 12 de septiembre de 2020. Hace alusión a las constantes acusaciones y contraacusaciones de una clase política irresponsable y con intereses oscuros.

3 Víctor Estrada, “CNE aprueba L. 1,100 millones como presupuesto para elecciones primarias”, *Tiempo Digital*, 15 de julio de 2020, acceso 02 de septiembre de 2020, <https://tiempo.hn/l-1100-millones-presupuesto-aprobado-cne-para-elecciones-primarias/>.

4 El Decreto PCM 017-2020 fue publicado en el *Diario Oficial La Gaceta* del 31 de marzo de 2020.

Actividad política en tiempos de pandemia

El artículo 144 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que “la Propaganda Electoral sólo podrá ser realizada dentro de los 50 días calendario anteriores a la práctica de las elecciones internas y primarias, y 90 días calendario antes de las generales, pero los políticos viven en constante campaña proselitista”.⁵

En las redes sociales y medios de comunicación, los tres partidos mayoritarios, Nacional, Liberal y Libre, están abiertamente en actividades políticas a través de sus corrientes internas.

Ante la cercanía de los comicios internos, los aspirantes a gobernar Honduras dejaron de lado el estado de excepción y se lanzaron a visitar a los votantes en pueblos y ciudades, amparados en que “los partidos políticos podrán realizar en cualquier momento, actividades de organización, capacitación, e información política, mediante reuniones o actividades afines, con sus afiliados y simpatizantes, en sitios y locales privados, sin necesidad de autorización”.⁶

El gobernante Partido Nacional –creado el 27 de febrero de 1902– tiene dos corrientes: una encabezada por el actual presidente del Congreso Nacional, Mauricio Oliva, y la otra por Nasry Asfura, actual alcalde de la capital. Ambos son leales al presidente Juan Orlando Hernández Alvarado.

El mandatario nacionalista, de 52 años, fue reelecto en el cargo bajo un ambiente de crisis, confrontación, dudas sobre los resultados y críticas al procedimiento que utilizó porque la Constitución de la República no permite la reelección. A esto se suman los constantes cuestionamientos por el manejo de la pandemia y las supuestas irregularidades en el manejo de fondos públicos que generaron una campaña ciudadana denominada “¿Dónde está el dinero?”⁷

5 La Prensa, “Honduras se prepara para convocar a elecciones primarias”, *La Prensa*, 13 de septiembre de 2020. Hace alusión a que los partidos políticos exigen censo nacional depurado para garantizar elecciones limpias.

6 Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto 44-2004, artículo 139, p. 59. Tegucigalpa: OIM, 2001. Artículo 159. Fecha de elecciones. Las elecciones generales se llevarán a cabo el último domingo del mes de noviembre del año anterior a aquel en que finaliza el periodo constitucional.

7 Tiempo Digital, “FOSDEH sobre COVID: quien roba dinero ‘se mancha las manos de sangre’”, *Tiempo Digital*, 4 de abril de 2020, <https://tiempo.hn/fosdeh-covid-19-quien-roba-dinero-mancha-manos-sangre/>.

En Honduras, las actividades políticas previas a la convocatoria a elecciones han sido criticadas por algunos observadores que no conciben el proselitismo en un país en crisis.

Para Kelvin Aguirre, miembro del CNE, la democracia no está en cuarentena.⁸ En Honduras, contrario a otros países del continente, las actividades políticas no se detienen, incluso, a pesar de que algunos políticos fallecieron por causa del coronavirus, incluidos dos diputados y algunos alcaldes.

Pero lo que sí preocupa a distintos sectores hondureños es que el nuevo proceso electoral se realizará casi con las mismas reglas de los últimos comicios generales que dieron lugar a un gobierno débil, que “hoy se aferra a no dejar que entre las reformas electorales se apruebe el balotaje o la segunda vuelta porque el desgaste y permanentes reclamos populares lo colocaría en el riesgo de pérdida del poder”.⁹

Ley electoral y participación

El último domingo de noviembre de 2017, Honduras celebró sus décimas elecciones de carácter general con la participación de diez partidos políticos.

De estas instituciones, dos –Libre y el Partido Innovación y Unidad (PINU)– conformaron la Alianza de Oposición contra la Dictadura, con el presentador de televisión Salvador Nasralla como candidato presidencial.

El ente electoral declaró ganador al Partido Nacional y con ello la reelección de Hernández Alvarado que obtuvo 1'410.888 votos equivalentes al 42,95 %, mientras que la Alianza registró 1'360.442 sufragios, es decir el 41,42 %.¹⁰

En la madrugada de ese día, las elecciones las ganaba la Alianza de Oposición con un margen de 45 a 40 puntos, según el informe preliminar del otrora Tribunal Supremo Electoral (TSE), pero tras una supuesta falla del sistema de cómputo el candidato nacionalista apareció superando a su rival.

⁸ La Tribuna, “CNE: ‘La Democracia no está en cuarentena’”, *La Tribuna*, 28 de julio de 2020.

⁹ Faustino Ordóñez, “Políticos conducen a Honduras a nueva crisis por desacuerdos”, *El Heraldo*, 12 de septiembre de 2020, <https://www.elheraldo.hn/pais/1407867-466/honduras-crisis-politicos-ley-electoral-elecciones>.

¹⁰ La Gaceta, “Datos de los comicios”, *La Gaceta*, 18 de diciembre de 2017.

Esta acción sembró la semilla de una crisis política que aún no termina. En aquel entonces, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) puso en duda la transparencia del proceso administrado por el ente electoral hondureño.

Los técnicos de la OEA detectaron que los “logs” del servidor primario “fueron afectados al reinstalar el sistema operativo y todos los programas necesarios”. Además, “no han sido diseñados con una estrategia de aseguramiento de la integridad” y, por otro lado, “no se estableció una cadena de custodia”.¹¹

De igual forma, una vez instalado el Gobierno comenzó un proceso de diálogo político con la mediación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, después de casi dos años, solo alcanzó acuerdos en los temas menos sensibles.

Los principales temas que dieron origen a la crisis no tuvieron un final feliz y siguen sin resolverse como qué hacer con el supuesto fraude, la integración de las Mesas Electorales Receptoras (MER), la reelección y su legalidad, los presos políticos y, por último, la segunda vuelta electoral. Ahora se ha sumado un nuevo tema: ¿con qué censo se votará en las primarias de 2021, con el nuevo o el viejo?

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), basándose en informes de las misiones de observación electoral, ha sugerido a los partidos políticos consensuar reformas políticas en el marco de la legislación nacional y de fortalecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho.¹²

Además, el PNUD, mediante convenio firmado con el Registro Nacional de las Personas (RNP), impulsa la parte administrativa de la nueva tarjeta de identidad (documento oficial para ejercer el sufragio), administrando alrededor de 63 millones de dólares, en su mayoría prestados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Incluso, la Unión Europea (UE) ofreció financiar con 25 millones de dólares el proyecto del nuevo documento de identificación que ya

11 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Segundo Informe Preliminar* (Tegucigalpa: OEA, 2017).

12 Noticias ONU, “La ONU recomienda a Honduras una serie de medidas para establecer un diálogo nacional”, *Noticias ONU*, 23 de febrero de 2018, acceso 29 de septiembre de 2020, <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427731>.

está en marcha, con la inscripción de 5,5 millones de hondureños mayores de 18 años.

Con la emisión de este documento se busca, desde el punto de vista electoral, depurar el Censo Nacional Electoral, el cual cuenta con unas 700 mil inconsistencias, entre ellas decenas de miles de personas que ya murieron y siguen en el padrón como “vivas”.¹³

Las autoridades del RNP aseguran que para las elecciones primarias que se celebrarán el domingo 14 de marzo de 2021, los hondureños dispondrán del nuevo documento de identificación y aquellos que no lo posean podrán hacerlo con la identificación vieja.¹⁴

De igual manera, el cronograma electoral del CNE establece que el 27 de mayo de 2021 convocará oficialmente las elecciones generales del último domingo de noviembre del mismo año, para cargos de elección popular para el periodo 2022-2026.

Ante eso, la expresidenta del CNE, Rixi Moncada, en carta pública al titular del CN, advirtió que el ente no convocará a elecciones con el viejo censo porque eso es iniciar el camino de un nuevo fraude.¹⁵ Sin embargo, la nueva presidenta del ente electoral, Ana Paola Hall, convocó a los 14 partidos políticos legalmente inscritos a elecciones internas.¹⁶

Moncada pertenece a Libre, partido que junto al PINU conformó la Alianza de Oposición contra la Dictadura. Hall representa a los liberales.

Las reformas políticas

Después de la crisis poselectoral de 2017, el Congreso Nacional realizó algunas reformas políticas, pero las relacionadas con una verdadera transparencia de los futuros procesos electorales todavía están pendientes, y se repite la historia y la promesa de que estas se harán en los subsiguientes comicios generales.

¹³ El Heraldo, “Censo Electoral”, *El Heraldo*, 11 de julio de 2020.

¹⁴ Proceso Digital, “RNP avala que en elecciones primarias se permita votar con la antigua tarjeta de identidad”, *Proceso Digital*, 2 de septiembre de 2020, <https://proceso.hn/rnp-avala-que-en-elecciones-primarias-se-permita-votar-con-la-antigua-tarjeta-de-identidad/>

¹⁵ Proceso Digital, “RNP avala...”.

¹⁶ La Prensa.hn, Notas sobre convocatoria a elecciones y declaraciones de autoridades del CNE.

Las reformas significaron la eliminación del TSE y la creación del CNE y del Tribunal de Justicia Electoral (TJE), pero ambos quedaron en manos de activistas de los tres partidos políticos mayoritarios.

Estas fuerzas mayoritarias, Partido Nacional (en el poder), Libre (izquierda) y el Partido Liberal (liberalismo social), con sus votos en el Congreso, negociaron su cuota de poder con un representante propietario. De forma que la politización de estos organismos continuará latente en los próximos procesos electorales.

Como no existía una ley que los regulara se aprobó un cuerpo jurídico transitorio,¹⁷ que será sustituido por una nueva ley electoral, en proceso de discusión en el Congreso Nacional.

Nueva Ley Electoral: novedades, acuerdos y desacuerdos

Recientemente, el Congreso Nacional conoció un paquete de reformas consensuadas entre los partidos mayoritarios, pero su discusión está empanada porque la oposición política denunció que su contenido es diferente al pactado.

Entre los primeros cambios consensuados está la organización de los entes regionales que ahora se llamarán consejos departamentales y municipales electorales. Su conformación dependerá de cómo queden integradas las Juntas Electorales Receptoras (JER) que reemplazarán a las actuales Mesas Electorales Receptoras (MER).

Para la integración de las JER hay dos propuestas: la del Partido Nacional según la cual, estos órganos deben conformarse con cinco miembros propietarios y cinco suplentes. La otra iniciativa, de los partidos Libre y Liberal, consiste en tres propietarios y dos suplentes, que deberán representar a los partidos grandes (Nacional, Libre y Liberal).

En ambas propuestas se juega el control de las mesas que son las que hacen el escrutinio, validan el voto y elaboran el acta original de cierre que sirve de base al órgano central electoral para hacer el escrutinio final y declarar electos a los ganadores.

Otra novedad es la representación de Honduras en el Parlamento Centroamericano (Parlacen), que ahora deberá ser el resultado de una

¹⁷ La Gaceta, "Cuerpo jurídico", *La Gaceta*, 20 de agosto de 2019.

elección de primer grado, no como actualmente que salen bajo la bandera del candidato presidencial.

Además, desaparece el 15 % de deuda política para los partidos minoritarios, independientemente de que hayan obtenido un bajo caudal de votos.

Por ahora, para conservar su personería jurídica después de participar en una elección, los partidos minoritarios deben registrar “por lo menos el dos por ciento del total de votos tomando como base el nivel electivo presidencial”.¹⁸

Temas sin acuerdos

En el borrador de la nueva Ley Electoral, los políticos no abordan la reelección presidencial, que para legalizarla necesita una reforma constitucional. En este aspecto, el partido de gobierno busca imponer una cuestionada resolución judicial de 2015, mientras que la oposición plantea la realización de una consulta popular.

El otro tema sobre el que no hay acuerdos es la segunda vuelta electoral. Los partidos de oposición, Libre y Liberal, mantienen la postura de aprobar el balotaje, pero el Partido Nacional la rechaza para las generales de 2021, no así para las de 2025.

Honduras es uno de los cinco países de Latinoamérica que no cuentan con una segunda vuelta, con México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Las credenciales

En casi todos los procesos electorales salen a relucir denuncias contra las MER acusando a sus integrantes de trastocar los resultados. Esos organismos, por ahora, están integrados por un delegado propietario y uno suplente por cada uno de los partidos políticos.

El problema con los partidos minoritarios es que en los pasados comicios generales el organismo electoral entregó 36 mil credenciales para sus delegados de mesas, pero al final estos partidos solo registraron entre tres mil y cinco mil votos, es decir, que ni sus delegados de mesa votaron por ellos.

¹⁸ Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto 44.2004, artículo 139, p. 59.

Los dirigentes políticos reconocen que en Honduras en cada proceso se produce un fenómeno de corrupción: el tráfico de credenciales. Mediante este esquema, los partidos pequeños supuestamente venden a los mayoritarios sus credenciales para tener mayoría en las mesas y salir favorecidos en el conteo de votos.

La expresidenta del CNE, Rixi Moncada, cuyo partido Libre alegó fraude en las elecciones pasadas, anunció que el nuevo organismo le pondrá fin al tráfico de credenciales.¹⁹ “Mi propuesta es poner fin al tráfico de credenciales e integrar la Mesa por tres miembros propietarios y tres suplentes propuestos por los partidos que integramos el Consejo”, dijo refiriéndose al Partido Liberal, Nacional y Libre.

En la nueva ley electoral que se discute, las partes eliminan la figura de credenciales dejando al CNE la responsabilidad de acreditar a las personas con nombres y apellidos conforme a un listado que remitirán los partidos. Por ahora, esta es solo una propuesta.

La equidad de género

Las mujeres, que antes solo tenían acceso al 40% de los cargos de elección y de dirección, ahora dispondrán del 50%.²⁰ Estas, organizadas para defender sus intereses, dicen estar listas para competir, pero también demandan la continuidad del 10% de la deuda política para su capacitación.

“Como Foro de Mujeres de Partidos Políticos hemos estado incidiendo para que en la nueva ley electoral no retrocedamos”, afirma Doris Gutiérrez, diputada del PINU.²¹ Agrega: “Nos alegra que en la nueva ley haya paridad y la alternancia y esperamos que no se vaya a cambiar a última hora”.

En el actual periodo legislativo, las mujeres tienen una representación de 27 diputadas propietarias equivalente a un 21%, por debajo del 27% del periodo 2014-2018. Los partidos políticos a los cuales pertenecen las mujeres son también responsables de su baja cuota en el Congreso Nacional, porque no promueven la representación femenina.

“Siguen restándole interés a la promoción, a la fecha la mayor parte de los partidos no cuentan con reglamento ni planificación para la

¹⁹ El Heraldo, “Credenciales”, *El Heraldo*, 12 de febrero de 2019.

²⁰ El Heraldo, “Mujeres”, *El Heraldo*, 18 de agosto de 2020.

²¹ El Heraldo, “Mujeres”.

aplicación del 10% que consigna la ley para los procesos formativos”, según la exdiputada liberal Yadira Bendaña.²²

En 1955, durante el gobierno del nacionalista Julio Lozano Díaz, las hondureñas lograron el derecho a votar y a ser electas. Este histórico paso lo dio Honduras después de El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

La tecnología en el proceso electoral

En carta pública al presidente del Congreso Nacional, Mauricio Oliva, la entonces titular del CNE, Rixi Moncada, demandó la dotación de tecnología para las próximas elecciones primarias y generales.

Parte de estas tecnologías consiste en la instalación de lectores de huellas dactilares con la finalidad de confirmar que el ciudadano votante sea realmente el portador de la tarjeta. El Partido en el poder aceptó la instalación de esta tecnología, según lo anunció su dirigente Fernando Anduray, miembro de la Comisión Política del Comité Central del Partido Nacional (CCPN).²³

Queda por definir el esquema de divulgación y transmisión de resultados, cuya efectividad fue puesta en duda en las elecciones generales de 2017 por parte de una misión técnica de la OEA.²⁴ Según el informe, “en términos generales y bajo las condiciones técnicas de funcionamiento observado, algunos componentes que integran el sistema no han estado configurados para la carga de trabajo previsible dado el número de actas a procesar”. Y agrega: “producto de las brechas existentes entre las pruebas de carga logradas durante simulacros y la información que el sistema debió procesar el día de la elección, era previsible un problema de dimensionamiento como el que finalmente ocurrió”.

Para las elecciones venideras, el partido Libre está pidiendo instalar un sistema que les permita tener a todos los partidos claves compartidas.²⁵ La idea es que todos los partidos cuenten con las mismas claves que el CNE utilice en la transmisión de resultados.

22 El Herald, “Mujeres”.

23 El Herald, “Tecnología”, *El Herald*, 22 de julio de 2020.

24 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Segundo Informe...*

25 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Segundo Informe...*, 21.

Si hay lectores de huellas en las mesas o juntas receptoras de votos y se comparten las claves del sistema de transmisión “vamos a tener una seguridad (en los resultados) de un 99%”, estima el representante del partido Libre en la Comisión Técnica, Ernesto Paz.

La dotación de claves para cada partido participante garantizará que ninguno tendrá el control exclusivo de los sistemas informáticos.

El exmagistrado presidente del TSE, Augusto Aguilar, afirmó que la mecánica de las claves informáticas será regulada en el reglamento. “La idea es mejorar la calidad y la transmisión de los resultados”, dijo.

Financiamiento, fiscalización y campaña

Los partidos políticos en Honduras disponen de la ayuda estatal para financiar sus campañas políticas. A este apoyo se le llama “Deuda política” y se entrega a cada partido en función de 20 lempiras por cada voto válido.²⁶ Pero en la realidad, la deuda política se paga según el último nivel inflacionario reportado por el Banco Central de Honduras (BCH).

Según la liquidación de la deuda correspondiente a las elecciones generales de 2017, el Estado distribuyó entre los diez partidos políticos 197 millones de lempiras equivalentes a unos 7,8 millones de dólares.²⁷ Este presupuesto se hizo con base en 39,20 lempiras (1,5 dólares) por cada voto, de acuerdo con el costo de la inflación.

El gobernante Partido Nacional recibió alrededor de 61 millones de lempiras (2,4 millones de dólares); Libre, 45 millones (1,8 millones de dólares) y el Partido Liberal, 36 millones (1,4 millones de dólares).

La normativa jurídica hondureña autoriza a los partidos políticos y candidatos a aceptar aportes de dinero procedente de fuentes privadas en tiempos de campaña, pero con techos autorizados.

Antes no existían los techos y frente a las sospechas cada vez crecientes de que el crimen organizado (narcotráfico) estaba infiltrado en las campañas electorales, la ciudadanía exigió transparencia, por lo que la Cámara Legislativa aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y

²⁶ Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto 44-2004, artículo 139, p. 59.

²⁷ El Heraldo, “Deuda política”, *El Heraldo*, 16 de mayo de 2018.

Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.²⁸ El cuerpo jurídico fue sancionado por el presidente de la República.

La publicación de esta ley fue un elemento disuasorio “y el esfuerzo de incidencia que se hizo a partir de nuestro plan de acción generó una reducción de más del 60% en los gastos de campaña política”, aseguró German Espinal, comisionado presidente de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.²⁹

Esta entidad, identificada por los medios de comunicación como Unidad de Política Limpia, es la responsable de vigilar que dineros provenientes del crimen organizado no se infiltren en las campañas y es la encargada de anunciar los techos para los gastos de la campaña de cara a las elecciones primarias de 2021.

Treinta días después de la convocatoria, los movimientos internos de los partidos políticos deberán presentar a la unidad fiscalizadora un informe de la estimación de gastos de campaña. Los movimientos o partidos que se nieguen a presentar informes corren el riesgo de ser sancionados con una multa que irá desde 50 a 120 salarios mínimos y hasta la pérdida de su personería jurídica.

La propaganda electoral

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas regula el periodo para realizar propaganda electoral, también advierte que fuera de los plazos establecidos “queda prohibida la propaganda electoral mediante la utilización de la televisión, la radio, periódicos escritos, revistas, vallas publicitarias en sitios o lugares públicos, altoparlantes fijos o móviles y concentraciones públicas”. Los políticos “que contravengan lo establecido en este artículo, serán sancionados con una multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos, igual sanción se impondrá a los medios de comunicación involucrados”.

Otros sectores impactados

El reto para lograr mayor participación política y electoral se acrecentó después de cinco meses de pandemia, ante un confinamiento luego del

²⁸ La Prensa, “Ley de financiamiento”, *La Prensa*, 20 de octubre de 2016.

²⁹ Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, “Comunicado”, Unidad de Política Limpia, 1 de agosto de 2017, acceso 19 de agosto de 2020, <http://utpoliticalimpia.hn/>.

cual se pronostican entre 250 mil y 300 mil nuevos desempleados para finales del año.

Alejandro Kaffati, economista del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (Fosdeh) afirma que “un 13 por ciento podría ser la tasa del desempleo dejada por este 2020”.³⁰ Esta situación profundizaría los problemas de pobreza del país, donde se estima que hasta un 50 % de la población caería en pobreza extrema.

En relación con los crímenes, el Observatorio Nacional de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma (ONV/UNAH) registró 24 masacres en 2020 y hasta ocho asesinatos al día durante la pandemia. “Queda en evidencia que no se respeta el estado de sitio ni a las autoridades policiales”, dijo Migdonia Ayestas, directora ONV/UNAH.³¹

Además, en los primeros cinco meses de la pandemia se registraron 65 mil llamadas de auxilio por violencia doméstica, de las cuales apenas un 5 % obtuvieron respuesta por parte de las autoridades, según informaciones de las organizaciones feministas.³²

La violencia contra las mujeres también es una pandemia que lastra a Honduras, donde una fémina pierde la vida cada 22 horas, según informes del ONV/UNAH.

Por su parte, la Mesa de Derechos Humanos,³³ que aglutina unas 15 organizaciones, denuncia la profundización de la crisis, el latrocinio de los recursos públicos y una justicia selectiva para favorecer a los grupos de poder y desproteger a las víctimas.

Un informe del BID expone que la era pospandemia demandará reformas profundas en Honduras. Recomendamos reducir las desigualdades sociales en áreas tributarias, económicas, empleo, salud y educación.

Ante el contexto de una amplia percepción ciudadana de que el Gobierno ha perdido el control de la gestión de la pandemia y de sus

30 HRN Radio, “Nuevos desempleados”. *HRN Radio*, 4 de julio de 2020, acceso 19 de agosto de 2020, <https://radiohrn.hn/entre-250-mil-y-300-nuevos-desempleados-podria-registrar-honduras-al-termino-del-2020/>.

31 Tiempo, “Masacres y asesinatos durante la pandemia”, *Tiempo*, 15 de agosto de 2020.

32 Proceso Digital, “Llamadas auxilio”, *Proceso Digital*, 5 de agosto de 2020, acceso 19 de agosto de 2020, <http://www.proceso.hn>.

33 “Reelección”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2015, 5.

consecuencias, y que lo único que hace es aprovecharse a través de cuestionados actos de corrupción e impunidad, la oposición política ha vuelto viral la frase “¿Dónde está el dinero?” y con medidas de bioseguridad ha comenzado a organizar caravanas y marchas.

Se aprecia que la emergencia sanitaria también se convierte en una oportunidad, no solo para lo político y electoral, sino también para establecer un nuevo contrato social que venga a romper los altos niveles de pobreza y desigualdad en Honduras.

Un estudio realizado por el Centro de Estudios para la Democracia (Cespad) expone que “la gestión política de la pandemia por parte del gobierno hondureño ‘camina a ciegas’ sin conocer el comportamiento de la enfermedad, lo que genera incertidumbre en los diferentes actores económicos, políticos, sociales y en la ciudadanía en general”.³⁴

Estas improvisaciones llevaron a la percepción de que se estaría en un confinamiento eterno, ya que el mismo Decreto Ejecutivo que declaraba la emergencia tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, pero quedaba abierto dependiendo de la decisión política del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la corrupción política, se contó con la presencia de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih), sostenida por la Organización de los Estados Americanos (OEA) del 19 de abril de 2016 a enero de 2020. Un estudio sobre el legado de la Maccih, presentado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), enfoca los esfuerzos realizados por combatir la corrupción y la impunidad, mismos que se han visto truncados por una “falta de voluntad política para enfrentar de manera real y coludida este flagelo”.³⁵

Sumados a la emergencia sanitaria existen importantes términos para las elecciones que no están concluidos y que crean incertidumbre acerca del proceso electoral, como la elaboración de un nuevo censo, una nueva tarjeta de identidad y una nueva ley electoral, además de que no se ha resuelto el tema de la reelección presidencial. La oposición política estaba fragmentada antes de la pandemia y ahora el confinamiento le es desfavorable y la desafía.

34 Sosa, “La gestión...”.

35 Flacso, *El legado de la MACCIH en Honduras* (Tegucigalpa: Flacso, 2020).

Consideraciones finales

Honduras atraviesa por una situación económica difícil en el marco de la pandemia del covid-19 que atacó al país sin que este tuviera una planificación preventiva en materia de salud.

El Gobierno anunció un desembolso inicial de 5.500 millones de lempiras (220 millones de dólares) para el combate de la enfermedad. Parte de ese dinero fue destinado a la compra de siete hospitales de los cuales solo dos han llegado al país en el marco de una ola de incertidumbre sobre el correcto uso o no de estos recursos.

Sumado al panorama descrito, el país enfrenta su principal desafío: desarrollar un proceso electoral de carácter primario (candidatos a cargos de elección) e interno (autoridades de partidos) que deberá llevarse a cabo en el segundo domingo de marzo de 2021.

El consejero Kelvin Aguirre afirmó que la democracia no está en cuarentena, de forma que las elecciones no se pueden detener y hay que imitar el ejemplo de República Dominicana que en plena pandemia realizó elecciones generales.

En materia de jurisprudencia electoral las reglas no están claras. En dos años de negociación, los políticos no han podido consensuar sobre temas relevantes: la reelección presidencial, la segunda vuelta, la conformación de las mesas receptoras, la transmisión de resultados y el tipo de padrón electoral que se usará, si el nuevo o el viejo. Esto último debido a la ejecución actual del proyecto de una nueva tarjeta de identidad que dará un nuevo Censo Nacional Electoral, ya depurado.

Ante la mirada de la comunidad internacional y nacional, los políticos dicen tener casi listo el dictamen de una nueva Ley Electoral en el Congreso Nacional, pero aún no incluyen los temas sensibles.

Para aprobar un nuevo cuerpo jurídico se requiere del voto calificado de la Cámara (86 diputados) que ningún partido tiene, por lo que necesariamente tiene que haber negociaciones.

Si realmente quieren evitar una nueva crisis electoral en las elecciones generales de noviembre de 2021, la oposición y el partido de gobierno tienen que ceder a una parte de sus pretensiones.

El destino del país está en manos de un reducido grupo de políticos con nombres y apellidos: Juan Orlando Hernández Alvarado, presidente de la República y Mauricio Oliva, presidente el Congreso Nacional (sector gobierno).

En la oposición política lideran el depuesto presidente Manuel Zelaya Rosales, líder del partido Libre, y Salvador Nasralla, excandidato presidencial de la Alianza de Oposición contra la Dictadura y quien en septiembre anterior inscribió el nuevo partido “Salvador de Honduras”; el Partido Liberal está dividido en dos facciones: Luis Zelaya, presidente del Consejo Central Ejecutivo del Partido Liberal (CCEPL) y el expresidente Carlos Flores (1998-2002), quien controla la bancada liberal en el Congreso. Estos políticos tienen la palabra. El futuro del país está en sus manos.

Bibliografía

- El Heraldo. “Credenciales”. *El Heraldo*, 12 de febrero de 2019.
- El Heraldo. “Políticos llevan al país a otra crisis”. *El Heraldo*, 12 de septiembre de 2020.
- El Heraldo. “Censo electoral”. *El Heraldo*, 11 de julio de 2020.
- El Heraldo. “Deuda política”. *El Heraldo*, 16 de mayo de 2018.
- El Heraldo. “Mujeres”. *El Heraldo*, 18 de agosto de 2020.
- El Heraldo. “Tecnología”. *El Heraldo*, 22 de julio de 2020.
- Estrada, Víctor. “CNE aprueba L. 1,100 millones como presupuesto para elecciones primarias”. *Tiempo Digital*, 15 de julio de 2020. Acceso 02 de septiembre de 2020. <https://tiempo.hn/l-1100-millones-presupuesto-aprobado-cne-para-elecciones-primarias/>.
- Flacso. *El legado de la MACCIH en Honduras*. Tegucigalpa: Flacso, 2020.
- HRN Radio. *Nuevos desempleados*. *HRN Radio*, 4 de julio de 2020. Acceso 19 de agosto de 2020. <https://radiohrn.hn/entre-250-mil-y-300-nuevos-desempleados-podria-registrar-honduras-al-termino-del-2020/>.
- La Gaceta. “Cuerpo jurídico”. *La Gaceta*, 20 de agosto de 2019.
- La Prensa. “Honduras se prepara para convocar a elecciones primarias”. *La Prensa*, 13 de septiembre de 2020.
- La Prensa. “Ley de financiamiento”. *La Prensa*, 20 de octubre de 2016.
- La Tribuna. “CNE: ‘La Democracia no está en cuarentena’”. *La Tribuna*, 28 de julio de 2020.
- La Tribuna. “Nueva identidad”. *La Tribuna*, 2 de agosto de 2020.
- Noticias ONU. “La ONU recomienda a Honduras una serie de medidas para establecer un diálogo nacional”. *Noticias ONU*, 23 de febre-

ro de 2018. Acceso 29 de septiembre de 2020. <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427731>.

Ordóñez, Faustino. "Políticos conducen a Honduras a nueva crisis por desacuerdos". *El Herald*, 12 de septiembre de 2020. <https://www.elheraldo.hn/pais/1407867-466/honduras-crisis-politicos-ley-electoral-elecciones>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Segundo Informe Preliminar*. Tegucigalpa: OEA, 2017.

Proceso Digital. "Llamadas auxilio". *Proceso Digital*, 5 de agosto de 2020. Acceso 19 de agosto de 2020. <http://www.proceso.hn>.

Proceso Digital. "RNP avala que en elecciones primarias se permita votar con la antigua tarjeta de identidad". *Proceso Digital*, 2 de septiembre de 2020. Acceso 15 de septiembre de 2020. <https://proceso.hn/rnp-avala-que-en-elecciones-primarias-se-permita-votar-con-la-antigua-tarjeta-de-identidad/>.

"Reelección". *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2015.

Sosa, Eugenio. "La gestión política de la Pandemia en Honduras". *Análisis CESPAD*, 2 de mayo de 2020.

Tiempo Digital. "Fosdeh sobre covid: quien roba dinero 'se mancha las manos de sangre'". *Tiempo Digital*, 4 de abril de 2020. <https://tiempo.hn/fosdeh-covid-19-quien-roba-dinero-mancha-manos-sangre/>.

Tiempo. "Masacres y asesinatos". *Tiempo*, 15 de agosto de 2020.

Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización. "Comunicado". Unidad de Política Limpia, 1 de agosto de 2017. Acceso 19 de agosto de 2020. <http://utpoliticalimpia.hn/>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución de la República Honduras. Tegucigalpa: OIM, 2014.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto 44-2004. Tegucigalpa: OIM, 2001.

Covid-19 y Estado de derecho en México

Jaime Talancón Martínez*

México

Resumen: en México, al momento en que se declaró la emergencia sanitaria a nivel mundial derivada del virus Sars-CoV-2, que desató la pandemia del covid-19, se estaban desarrollando dos procesos electorales locales en dos de las 32 entidades federativas (Hidalgo y Coahuila); además, estaban en curso importantes trabajos preparativos de las elecciones federales y locales programadas para el 6 de junio de 2021, que serán las más grandes de la historia ya que se elegirán alrededor de 21 mil cargos: 500 escaños para Cámara de Diputados federal, 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1.900 ayuntamientos. No obstante que en el ámbito de competencia de los órganos electorales está plenamente garantizada la organización de elecciones libres, auténticas y periódicas, en los procesos electorales en México –sobre todo en las entidades y poblaciones más marginadas– la desigualdad, la violencia del crimen organizado, la impunidad y, en general, las graves carencias del Estado de derecho limitan los derechos políticos y comprometen la equidad.

Palabras clave: pandemia, elecciones, Estado de derecho, democracia.

Antecedentes

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia sanitaria a nivel mundial derivada del virus Sars-CoV-2, que desató la pandemia del covid-19, y el 24 de marzo en México se emitieron medidas preventivas que se deberían observar e implementar

* Abogado; especialista en Gobernabilidad y Justicia. Ha asesorado a gobiernos y partidos políticos y ha sido consultor de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. Integra el Consejo de Expertos de Transparencia Electoral. democracia.legalidad@gmail.com.

por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, garantizando los derechos humanos de las personas.

En México se desarrollaban procesos electorales locales en dos de las 32 entidades federativas: Hidalgo y Coahuila.

Se tienen programadas elecciones federales y locales para el 6 de junio de 2021, las cuales serán las más grandes de la historia, ya que se elegirán alrededor de 21 mil cargos: 500 escaños para la Cámara de Diputados federal, 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1.900 ayuntamientos. Para ello había procesos en curso tales como la aprobación de nuevos partidos políticos, el voto electrónico en el extranjero y la regulación de la reelección de diputados.

Las elecciones federales las organiza el Instituto Nacional Electoral (INE) y las elecciones locales los organismos públicos locales electorales (OPL) que hay en cada estado del país.

No obstante que en el ámbito de competencia de los órganos electorales está plenamente garantizada la organización de elecciones libres, auténticas y periódicas, en los procesos electorales en México –sobre todo en las entidades y poblaciones más marginadas– la desigualdad, la violencia del crimen organizado, la impunidad y, en general, las graves carencias en el Estado de derecho limitan los derechos políticos y comprometen la equidad.¹

Impacto sobre los derechos políticos y personales

No obstante que la Constitución Política contempla mecanismos para restringir y suspender el ejercicio de los derechos y las garantías² que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro tipo que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, como sucede con el virus SARS-CoV2, las autoridades federales no los hicieron valer y únicamente dictaron medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por

¹ “Informe Libertad en el mundo 2020: México”, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2020>.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 29, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

causa de fuerza mayor,³ de observancia y aplicación obligatoria por parte de los sectores público, social y privado.

Aunque se ordenó la observación obligatoria de tales medidas, al no mediar sanciones por su inobservancia, más que constituir restricciones de los derechos de la población se trató de exhortos y recomendaciones a la ciudadanía.

Se determinó que en todos los lugares y recintos en los que se realizan actividades definidas como esenciales se debían adoptar medidas como no realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas; lavarse las manos frecuentemente; estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria, y el saludo a distancia.

A la población que no tiene actividades laborales esenciales, se le exhortó a mantener resguardo domiciliario corresponsable, entendiendo esto como la limitación voluntaria de movilidad y permanecer en casa.

Restricciones a las reuniones públicas, manifestaciones y obstáculos a la libertad de expresión

El acuerdo que estableció las mencionadas medidas señalaba que debería velar por el estricto respeto de los derechos humanos.

En los meses de confinamiento se pudo constatar en las calles, sin restricción alguna, toda clase de manifestaciones públicas de personal médico y enfermero, taxistas, grupos indígenas, personal restaurantero, etc., inconformes con la crisis sanitaria y la falta de equipo para hacerle frente, la crisis económica, la falta de empleo y de apoyos del Gobierno.

Función legislativa

La principal limitación para la función legislativa radicó en que ni el Congreso federal ni los congresos locales se encontraban ni normativa ni técnicamente preparados para realizar trabajo parlamentario en un contexto de confinamiento.

Al no contemplar ni la Constitución Política ni las normas secundarias la posibilidad de que los órganos legislativos sesionen de forma remota, no obstante que las cámaras de diputados y senadores llevaron a cabo

³ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, 31 de marzo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020.

sesiones virtuales, las determinaciones tomadas en ese contexto carecen de fuerza legal.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen al año dos periodos ordinarios de sesiones, el primero va del 1 de septiembre al 31 de diciembre, y el segundo corre del 1 de febrero al 30 de abril.

El receso de las cámaras apenas mes y medio después de declarada la pandemia, y únicamente con la Comisión Permanente del Congreso trabajando, ayudó a que no se evidenciaran las debilidades institucionales del Legislativo para mantener su plena funcionalidad remota.

Limitaciones del Congreso como obstáculos al control del Poder Ejecutivo

Los obstáculos del Congreso serán patentes cuando se vuelva al periodo ordinario, debido a que esta circunstancia podría amenazar la gobernabilidad en tanto que la calidad de contrapeso que ejerce el Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo se vería anulada desde el momento en que todas sus decisiones o acuerdos adoptados serían susceptibles de impugnación al no realizarse conforme a las reglas de validez del proceso legislativo.

Un ejemplo de esto sería que el Poder Legislativo, en su papel de contrapeso, buscara integrar una comisión especial de atención y seguimiento a la pandemia que tuviera la función de vigilar las políticas implementadas por el Gobierno, así como el presupuesto, y para ello, conforme a las reglas vigentes, fuera necesario que se aprobara por los plenos. Simplemente no se podría.

Pendientes legislativos ante la pandemia

Designación de consejeros electorales del Consejo General del INE

Un tema que quedó congelado fue el proceso de designación de cuatro de los once integrantes del Consejo General del INE que estaba en curso en la Cámara de Diputados.

La falta de designación constituiría una afectación para el adecuado funcionamiento de un órgano fundamental diseñado constitucionalmente para ser integrado por once personas, máxime tomando decisiones relevantes del proceso electoral federal de 2021, originalmente programado para iniciar el 1 de septiembre de 2020.⁴

⁴ Cámara de Diputados, "La Cámara de Diputados modificó la convocatoria para elegir consejeras y consejeros del INE", *Boletín* n.º 3515, 18 de marzo de 2020, <http://www5>.

Sin embargo, el 30 de junio la Cámara de Diputados determinó reactivar el proceso; para ello se llevaron a cabo las entrevistas de los candidatos de forma remota y el 22 de julio, en sesión extraordinaria, el pleno designó a los cuatro nuevos integrantes del Consejo General del INE.

Reglas de reelección legislativa

En el proceso electoral federal de 2021 por primera vez los legisladores federales podrán reelegirse. Sin embargo, el Congreso tenía pendiente emitir una ley que estableciera las reglas sobre cómo debería operar el proceso de reelección.

La Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley que permitía a los diputados buscar reelegirse sin necesidad de dejar el cargo, solo se requería la ratificación de la Cámara de Senadores; sin embargo, el proyecto quedó atorado ante la pandemia.

La Constitución mandata que toda reforma electoral debe aprobarse 90 días antes del inicio del próximo periodo electoral, plazo que venció el 1 de junio, con lo cual deberá ser el INE el que subsane tal omisión legislativa y determine las reglas de reelección.

La función judicial

De la función judicial es importante distinguir entre lo concerniente a garantizar los derechos e impartir justicia a las personas, y lo referente al control del poder, que sobre todo se concentra en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Garantía de los derechos de las personas

En cuanto al Poder Judicial Federal, desde el mes de marzo el Consejo de la Judicatura Federal emitió determinaciones tendientes a prevenir y mitigar el covid-19, sin frenar el aparato judicial.

Declaró la suspensión de funciones jurisdiccionales en sus órganos⁵ disponiendo que se mantendrían guardias para atender asuntos urgentes y la suspensión de plazos.

diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Marzo/18/3515-La-Camara-de-Diputados-modifico-la-convocatoria-para-elegir-consejeras-y-consejeros-del-INE.

⁵ Consejo de la Judicatura Federal, “Comunicado que suspende funciones jurisdiccionales como medida preventiva frente al coronavirus covid-19”, <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2020/comunicado12.pdf>.

Se aprobó el uso de videoconferencias para poder desahogar las audiencias en los Centros de Justicia Penal Federal, a fin de garantizar la obligación de procurar e impartir justicia, brindando seguridad sanitaria a las partes.

En contraste, en el ámbito local el escenario no es del todo positivo en tanto que, no obstante que el 90% o más de los conflictos en el país se dirimen en este ámbito,⁶ la gran mayoría de los 32 tribunales del país suspendieron sus actividades jurisdiccionales y dejaron los procesos de personas, incluso con posibilidades de obtener su libertad, en el limbo de la cuarentena.

Control del poder

La SCJN, como cabeza del Poder Judicial, un mes después de declarada la emergencia sanitaria reguló la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas.⁷ Con ello garantizó la posibilidad de dar puntual atención a sus facultades de control constitucional.⁸

El caso más emblemático de protección de la Constitución resuelto por la SCJN de forma virtual fue el llamado “Caso Bonilla”, que declaró inconstitucional una reforma a la Constitución de Baja California que permitía al gobernador en funciones del mismo partido político que el presidente de la República ampliar su mandato.

Una determinación importante para el Estado de derecho, en tanto el máximo tribunal hizo prevalecer la Constitución frente a un evidente abuso y exceso de autoridades.

6 Entrevista a Ana Laura, abogada, profesora del CIDE y ex candidata a ministra de la Suprema Corte, “Los retos en materia de justicia”; Javier Lafuente, “Para imaginar el futuro de México se requiere algo más que el ajuste de cuentas con el pasado”, *El País*, 13 de julio de 2020, <https://elpais.com/mexico/2020-07-13/para-imaginar-el-futuro-de-mexico-se-requiere-algo-mas-que-el-ajuste-de-cuentas-con-el-pasado.html>.

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acuerdo General número 4, 13 abril 2020, por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/4-2020%20%28SESIONES%20A%20DISTANCIA%29%20FIRMA.pdf.

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 105, Ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estados de emergencia o excepción de facto

La autoridad sanitaria federal responsable de establecer las políticas y los lineamientos en todo el territorio nacional para hacer frente a la emergencia sanitaria, no solo no declaró en ninguna etapa de la pandemia un estado de excepción, sino que, en aras de jactarse de ser un gobierno que ante todo respeta los derechos humanos, presumió que sus medidas sanitarias estarían centradas en disminuir la actividad laboral, la suspensión de las escuelas y el espacio público, pero bajo ninguna circunstancia usando la fuerza pública.

Medidas excepcionales necesarias, temporales, idóneas y proporcionales

Paradójicamente, debido a la inexplicable omisión de tomar medidas excepcionales necesarias, idóneas y proporcionales para un México que a finales de julio se ubicó como el tercer país del mundo con más defunciones⁹ y con una potencial tendencia al alza, no sería exagerado afirmar que el Estado mexicano violó con sus medidas laxas los derechos humanos de la población.

Tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia

Frente a la pandemia, los grupos vulnerables en México son en esencia los mismos de siempre, sin embargo, ante la falta de atención oportuna, sus desventajas estructurales se agudizaron y, a la vez, visibilizaron las desigualdades para hacerle frente, en situaciones tan complejas que han sido difíciles incluso para los que más oportunidades tienen.

Grupos vulnerables

Como se señaló en el apartado de tratos diferenciados, las desventajas estructurales derivadas del abandono institucional y la falta de oportunidades en las que se ha mantenido década tras década a los grupos más

⁹ Forbes México, "México se coloca como el tercer país del mundo con más muertes por Covid-19", *Forbes México*, 31 de julio de 2020, <https://www.forbes.com.mx/noticias-mexico-tercer-pais-mundo-mas-muertes-covid-19/>; Héctor Molina, "México cierra julio como el tercer país con más muertes por Covid-19", *El Economista*, 31 de julio de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-cierra-julio-como-el-tercer-pais-con-mas-muertos-por-Covid-19-20200731-0074.html>.

vulnerables, evidentemente no iban a cesar en un contexto de crisis humanitaria sino, por el contrario, se habrían de profundizar.

Las políticas y acciones que en un contexto fuera de crisis no fueron impulsadas, en una coyuntura de tragedia nacional difícilmente el Estado estaría en mejores condiciones para hacerlo y, por tanto, nuevamente es a estos grupos a los que afecta de forma más severa.

En este aspecto se debe tener presente, por un lado, a los grupos indígenas que históricamente viven en crisis alimentaria, de empleo y de servicios de salud y que, dentro de esta vorágine sanitaria mundial, quedan al final de la fila de acceso a la justicia social. En segundo término, las personas privadas de su libertad que, si ya de por sí viven en condiciones carcelarias deplorables, la crisis del coronavirus las tomó sin contar con servicios sanitarios dignos y sin posibilidad de tener un monitoreo preventivo oportuno que las rescate ante posibles brotes.¹⁰

Otro sector sumamente vulnerable es el de las mujeres y los niños, que antes de la pandemia eran víctimas de violencia familiar y que quedaron confinados con sus agresores.¹¹ A esta circunstancia se suma el hecho antes mencionado de la falta de tribunales locales en funcionamiento para atender y dictar medidas en los casos abiertos de conflictos familiares.

Procesos electorales en curso

En México, cuando se declaró la emergencia sanitaria mundial, estaban en curso dos procesos electorales en los estados de Hidalgo y Coahuila, cuyas elecciones se encontraban previstas para celebrarse el 7 de junio de 2020.

En el caso de Hidalgo se habría de elegir la integración de 84 ayuntamientos, y en el caso de Coahuila las 25 diputaciones de la Cámara de Diputados local.

Ante la gravedad de la contingencia sanitaria, y como medida excepcional, el Consejo General del INE ejerció su facultad de atracción de los procesos de Hidalgo y Coahuila, con lo cual el 1° de abril de 2020 determinó

10 Naciones Unidas México, “ONU urge ayudar a los grupos más vulnerables en la Fase 3 de la pandemia en México”, Comunicado oficial, 2 de abril de 2020, <https://www.onu.org.mx/onu-urge-ayudar-a-los-grupos-mas-vulnerables-en-la-fase-3-de-la-pandemia-en-mexico/>.

11 Comunicaciones Cepaz, “El impacto diferenciado ante la crisis de la pandemia”, Centro de Justicia y Paz, Mujeres, 2 de abril de 2020, <https://cepaz.org/articulos/mujeres-el-impacto-diferenciado-ante-la-tesis-de-la-pandemia/>.

la suspensión de ambas elecciones¹² bajo la premisa de que la nueva fecha para la realización de las respectivas jornadas electorales se fijaría una vez restablecidas las condiciones para celebrar procesos electorales.

El 30 de julio 2020, el INE aprobó la reactivación de los procesos electorales pospuestos y estableció como nueva fecha para su celebración el 18 de octubre del mismo año.¹³

Junto a la nueva fecha señalada para la jornada electoral se ajustaron las de realización de cada etapa, respetando los plazos y términos originalmente previstos para llevar a cabo cada una, por lo que, si bien los procesos electorales se habrían realizado en dos etapas divididas por un lapso de cuatro meses, a las fases subsecuentes les fueron respetados sus tiempos.

También se integró un grupo consultivo en materia de salud compuesto por reconocidos especialistas, cuyo objetivo es asesorar al órgano electoral para garantizar la continuidad de las actividades de organización electoral en el contexto de la pandemia, bajo condiciones de higiene y cuidado sanitario.¹⁴

Procesos internos de selección de candidatos

El proceso electoral en el Estado de Hidalgo¹⁵ inició el 15 de diciembre 2019 y en el Estado de Coahuila¹⁶ el 1 de enero 2020, en ambos casos,

12 Instituto Nacional Electoral, INE/CG83/2020, de 1 abril 2020, Resolución por la cual se aprueba ejercer facultad de atracción para efecto de suspender temporalmente procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia covid-19, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>.

13 Instituto Nacional Electoral, INE/CG170/2020, de 30 julio de 2020, Acuerdo por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo, así como ajustes al plan integral y calendarios, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114299/CGex202007-30-ap-1.pdf>.

14 Instituto Nacional Electoral, “Instala INE grupo consultivo en materia de salud”, *Comunicado* 150, <https://centralectoral.ine.mx/2020/07/02/instala-ine-grupo-consultivo-materia-salud/>.

15 Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, IEEH/CG/055/2019, Acuerdo que propone la junta estatal ejecutiva al pleno del Consejo General, por el que se aprueba el calendario del proceso electoral local 2019-2020 para la elección de los 84 ayuntamientos del Estado de Hidalgo, <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/diciembre/151219/IEEHCG0552019.pdf>.

16 Instituto Electoral de Coahuila (IEC), “Calendario Integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 de Coahuila”, <http://www.iec.org.mx/v1/images/proceso2020/Calendario%20>

al momento en que fue determinada su suspensión estaban en curso las etapas de intercampañas.

Lo anterior significa que ya habían transcurrido tanto los procesos internos de selección de candidatos de cada partido, como el periodo para la obtención de apoyo ciudadano de las y los aspirantes a obtener candidaturas independientes, de tal forma que, en estas etapas, difícilmente la contingencia sanitaria pudo generar alguna afectación.

La etapa que procedía era la relativa a registrar las candidaturas, por tanto, los procesos de democracia interna y de selección de candidatos no sufrieron alteración alguna.

Procesos de registro de partidos políticos

Un proceso que sí impactó la emergencia sanitaria fue el del registro de nuevos partidos políticos que se encontraba en curso.

Siete organizaciones informaron a la autoridad electoral su intención de ser partido político. En enero de 2020 llevaron a cabo sus asambleas constitutivas y en febrero del mismo año formalizaron sus solicitudes de registro. Se debía concluir la verificación de sus afiliados y asambleas para que el 1 de julio se informara sobre las organizaciones que cumplieron con los requisitos.¹⁷

Dicho proceso quedó suspendido y se reactivó el 17 de agosto, fecha en la que se determinó resolver qué organizaciones obtendrían su registro como partido político nacional antes del 1 de septiembre, lo que les permitirá competir en la elección federal de 2021.

Fiscalización del financiamiento político y de campañas

En México, por ley, el financiamiento público que reciben los partidos políticos debe ser destinado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.¹⁸

[Integral/IEC.CG.088.2019.%20Calendario%20Integral%20del%20PE%202020.pdf.](#)

¹⁷ INE, “Siete organizaciones solicitaron su registro como partido político nacional”, Central Electoral, 28 de febrero de 2020, <https://centralelectoral.ine.mx/2020/02/28/siete-organizaciones-solicitaron-registro-partido-politico-nacional/>.

¹⁸ Ley General de Partidos Políticos, Del financiamiento público, artículo 50.

Las reglas y los plazos de revisión de informes de gastos correspondientes a actividades ordinarias permanentes y a actividades específicas se establecen puntualmente en la ley y en los reglamentos respectivos, por lo que, tanto autoridades como entes regulados tienen certeza sobre los periodos con que se cuenta para que tales procesos se desarrollen.

Limitaciones de la autoridad electoral para la fiscalización

Junto con la determinación de suspender temporalmente los procesos electorales en los citados estados, el INE ordenó suspender los procesos de fiscalización de precampañas y de apoyo ciudadano para ser reactivados hasta la reanudación de los procesos comiciales.

En este punto es importante mencionar que la legislación electoral mexicana establece como infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular el exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y la sanción por ello puede ser incluso la pérdida del derecho del infractor a ser registrado como candidato.¹⁹

Ello significa que cuando el proceso electoral se reanuda –y con ello la fiscalización–, previo al registro de candidaturas es inminente contar con los resultados de la revisión del financiamiento para identificar si hay rebases de topes de gastos o cualquier irregularidad que pudiera implicar la negativa del registro o cancelación de alguna candidatura.

El hecho de que las reglas y los plazos de fiscalización se encuentren establecidos en la normatividad electoral ha garantizado la presentación y revisión de informes de gastos incluso en situaciones extraordinarias, lo cual permite que los partidos políticos, precandidatos y candidatos no queden en una posición de desventaja.

Campañas electorales

Restricciones a las campañas electorales

Aunque al momento de la declaración de la emergencia sanitaria no estaba aún desarrollándose ninguna campaña electoral, se puede afirmar que la pandemia sí impactó las campañas electorales en los estados de Hidalgo y Coahuila ya que quedaron suspendidas y pospuestas por varios meses.

¹⁹ LEGIPE, Infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, artículo 445.

A diferencia de otras fases del proceso electoral donde el hecho de ajustar una fecha para su realización no altera su finalidad, en las campañas electorales pasa todo lo contrario, ya que de por medio están las preferencias de los electores, que irremediablemente sufrirán alteraciones entre antes del confinamiento y después del mismo, y que se verán reflejadas en las urnas.

La tragedia que ha traído la pandemia no es un hecho que un gobernante o partido político haya podido evitar y, por tanto, no se les debería adjudicar tal responsabilidad, si partimos de que la esencia de los procesos electorales es realizar un escrutinio público respecto de las acciones u omisiones atribuibles a los actores políticos en el ejercicio de los cargos públicos y respecto de aquello que está en su ámbito de competencia y, sobre todo, de su alcance.

El restablecimiento de las campañas electorales pospandemia inevitablemente alterará las preferencias políticas, en perjuicio de los candidatos que provengan de los partidos políticos gobernantes en cada región al momento de la cuarentena.

Nuevas formas de campaña

En los últimos diez años, las modalidades de hacer campañas políticas en todo el mundo se han ido modificando paulatinamente, de tal forma que cada vez más los partidos políticos y candidatos, además de realizar sus campañas políticas en terreno, despliegan importantes estrategias de propaganda a través de las redes sociales y otras plataformas de internet.

El contexto de esta pandemia sin duda potenciará las tendencias y obligará a los actores políticos a realizar campañas electorales de forma digital. Sin embargo, no se debe soslayar que esto no es solo un tema cultural, sino de marginalidad, si se considera que millones de pobladores carecen aún de acceso a sistemas de cómputo e internet.

En México, por ejemplo, no obstante ser la onceava economía del mundo, hay solo 80 millones de usuarios de internet, lo cual representa apenas el 70 % de la población.²⁰

²⁰ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), “En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2019”,

En el caso concreto de los procesos electorales que se están desarrollando en México, no se dictó ninguna regla adicional que oriente u oblique algún tipo de modalidad específica para llevar a cabo las campañas políticas.

Límites de la regulación de las campañas 2.0

La legislación electoral mexicana ya contempla la propaganda política en internet, redes sociales, o cualquier otro medio electrónico y, en consecuencia, faculta a las instancias de fiscalización electoral a monitorear permanentemente gastos de anuncios pagados en Twitter, cuentas de redes sociales, páginas de internet o cualquier otra en que se haya efectuado un gasto y tengan como finalidad promover la campaña de algún partido político o candidato.²¹

Para ello, el área de fiscalización está facultada para solicitar a los proveedores y prestadores de servicios en páginas de internet y redes sociales u otros medios, información respecto de contratación de publicidad o cualquier otro servicio que beneficie a los sujetos obligados.

Este avance en cuanto a la fiscalización del gasto en propaganda político-electoral que se hace en internet y redes sociales será importante ante un eventual incremento de campañas políticas digitales al tener ya las bases para regularlas.

Participación de la mujer en la política

Durante la pandemia se presentó un incremento considerable de denuncias por violencia familiar, y otro tipo de violencias que afectan principalmente a las mujeres.

De acuerdo con las cifras oficiales,²² de enero a abril de 2020 se abrieron 68.468 investigaciones por denuncias de violencia familiar. Solo

Comunicado de prensa 103, 17 de febrero de 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf.

²¹ Reglamento de Fiscalización y Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de fiscalización, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>.

²² Sistema Nacional de Seguridad y Protección Ciudadana, “Información sobre violencia contra las mujeres”, <https://drive.google.com/file/d/1wG6qya31zzz4m1YUgowZWSS-H0z748HDt/view>.

en los dos primeros meses de cuarentena –marzo a abril– se presentaron 34.823 denuncias.

En la Ciudad de México, a pesar de una disminución de 20% en las denuncias por violencia familiar, las llamadas reportando esta violencia se incrementaron en un 97%.

Lo anterior se explica en virtud de que el confinamiento obligado y las limitaciones impuestas a la movilidad dejaron a las mujeres no solo confinadas con sus agresores, sino imposibilitadas o limitadas para salir a denunciar.

Aunado a lo anterior, las mujeres enfrentan un agravamiento en las históricas barreras relacionadas con los estereotipos de género y el rol particular que se les ha asignado en la sociedad como madres, cuidadoras de los ancianos en casa, responsables de las labores del hogar, etc. Además, suelen ser las que desempeñan labores de enfermería, lo cual, en una emergencia sanitaria, las obliga a estar en la primera línea de atención de la pandemia.

Impacto del covid-19 en la participación política de la mujer

Este contexto es relevante para dimensionar que si bien no hay como tal un registro para medir cómo la pandemia ha afectado la participación política de la mujer en todos sus ámbitos, las profundas y poco atendidas desigualdades estructurales que ya prevalecían antes del confinamiento, evidentemente, no hicieron más fácil en este contexto de emergencia la situación de las mujeres, por lo que no es previsible que fuera un escenario positivo que tendiera a privilegiar ni potencializar su involucramiento en la participación política.

Limitaciones impuestas por la pandemia a los grupos marginales

Como se ha señalado, el histórico abandono institucional de los grupos más vulnerables, en un contexto de pandemia, no solo no mejora, sino que lo empeora.

Cuando las necesidades elementales como alimentos, trabajo y un hogar digno no han sido cubiertas en los grupos marginados, estos no solo están a expensas del clientelismo electoral, sino que en sí anulan el ideal de participación política al ser una actividad secundaria que quien está ocupado buscando qué comer no tiene tiempo de ejercer.

En esta coyuntura, difícilmente se puede esperar que lo que no se atendió en el tiempo debido se pueda hacer en momentos de emergencia sanitaria, lo cual juega en detrimento de las políticas de inclusión de los grupos minoritarios.

Implementación de tecnología

En México hay una infundada desconfianza hacia el uso de tecnologías en las distintas etapas de los procesos electorales, derivada de la elección presidencial del año 2006 donde el candidato perdedor y actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, acusó al INE de haberle hecho fraude manipulando los sistemas informáticos.

La idea de que en 2006 se cometió un fraude cibernético se mantiene en el imaginario colectivo, no obstante que desde 1996 el órgano electoral mexicano, que es autónomo, ha celebrado cuatro elecciones presidenciales de las cuales en tres de ellas ha habido alternancia, la última en favor del candidato que aseguraba que en 2006 le hicieron fraude.

Lo cierto es que, dado el diseño de los procesos electorales en México, la posibilidad de realizar un fraude electoral es prácticamente nula.

Este fantasma ha sido el factor principal para ralentizar las iniciativas para implementar el uso de más y mejores tecnologías en la organización electoral.

Tecnologías en el contexto del covid-19

El contexto del covid-19, y sobre todo del confinamiento obligatorio, dentro de todo lo negativo que ha dejado también ha sido una coyuntura positiva no solo para impulsar el uso de tecnologías en fases distintas, sino también para demostrar su eficacia y para garantizar que los procesos no se detengan, incluso en estados de emergencia como la que se vive.

Se debe destacar que desde el primer momento de la pandemia se autorizó la celebración de sesiones virtuales o a distancia²³ de todos los órganos electorales del país, lo cual garantizó la toma permanente de decisiones acerca de los temas vinculados a los procesos electorales en curso.

En el caso del TSE, no obstante que implementó la modalidad de sesiones públicas remotas para resolución de los asuntos, dejó pendiente implementar un mecanismo de juicio electoral en línea que permitiera al

23 Acuerdo INE/CG80/2020.

ciudadano solicitar de forma accesible, el amparo de la justicia electoral cuando así lo requiera.²⁴

Otro aspecto que fue impulsado por primera vez a propósito de la actual coyuntura fue el registro en línea de los ciudadanos que buscan ser acreditados como observadores electorales de los procesos en Hidalgo y Coahuila.

Ahora bien, cabe señalar que la normatividad electoral en México ya contempla el voto electrónico en el extranjero²⁵ y desde antes de la emergencia sanitaria se tenía previsto para las elecciones del año 2021, por primera vez, el voto por internet desde el extranjero en 11 entidades del país.²⁶ Sin duda, a partir del éxito de esta nueva modalidad de votación y sus resultados, se establecerán las bases en un contexto de pandemia para plantear su posible implementación paulatina en las votaciones que se realizan en territorio nacional.

Observación electoral

La observación electoral se encuentra regulada en la ley electoral mexicana,²⁷ la cual establece las bases y reglas que deben atender los ciudadanos que deseen ejercitar su derecho como observadores electorales.

En cuanto a la observación internacional, si bien la ley no hace referencia específica, el INE²⁸ cuenta con acuerdos y convenios de colaboración y observación con organismos y organizaciones internacionales,²⁹ con

²⁴ Rafael Elizondo Gasperín, “La eficacia y oportunidad del juicio en línea electoral”, *CIDE*, 29 de julio de 2020, <http://derechoenaccion.cide.edu/3240-2/>.

²⁵ LEGIPE, Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, artículo 329, párrafo 3. “El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares”.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la auditoría al sistema de voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, 01 de octubre de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573949&fecha=01/10/2019.

²⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, De la observación electoral, artículo 217.

²⁸ Desde 1996 y hasta 2014 se denominaba Instituto Federal Electoral.

²⁹ Instituto Nacional Electoral (INE), Convenios con Organismos Internacionales, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Convenios_con_organismos_internacionales/.

los que no solo recibe misiones de observación en sus procesos federales, sino que mantiene cooperación permanente con países de todo el mundo.

En el caso de la observación electoral de los procesos programados en Hidalgo y Coahuila, en los calendarios electorales de ambas entidades se tenían programadas las acreditaciones de observadores electorales³⁰ las cuales, al igual que todas las etapas, fueron pospuestas. Lo novedoso fue que para garantizar medidas sanitarias se determinó por primera vez que quienes desearan acreditarse como observadores podrían realizar el registro en línea.³¹

Conclusiones

Situación general de acuerdo con el análisis realizado

La fórmula de inseguridad y violencia, aunada a la impunidad, corrupción y debilidad institucional que prevalece en todo el país, se agravó en el contexto de la pandemia,³² lo cual no es asunto menor, ya que estos fenómenos tienen un impacto transversal y no solo ahuyentan las inversiones económicas, sino que afectan la integridad de las elecciones en los territorios de mayor incidencia delictiva.

La pandemia desnudó las debilidades institucionales y de coordinación interinstitucional producto de la corrupción y la negligencia gubernamental que históricamente prevalecen con absoluta impunidad en una cantidad importante de estados y municipios del país.

La merma en instituciones fundamentales como la protección de los derechos humanos, la falta de fortalecimiento de las fiscalías y tribunales locales de todo el país, así como la carencia de aprobación de decisiones sustantivas para consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción enfrentarán a México con su realidad en un escenario especialmente turbulento.

³⁰ IEEH/CG/055/2019, Acuerdo que propone la junta estatal ejecutiva al pleno del Consejo General, por el que se aprueba el calendario del proceso electoral local 2019-2020 para la elección de los 84 ayuntamientos del Estado de Hidalgo; Instituto Electoral de Coahuila (IEC), “Calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 de Coahuila”.

³¹ Instituto Nacional Electoral (INE), Observadores Electorales, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/observadores-electorales/>.

³² Lidia Arista, “El crimen organizado no está en cuarentena: cifras de violencia siguen al alza”, *Expansión Política*, 6 de mayo de 2020, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/06/crimen-organizado-no-esta-en-cuarentena-cifras-de-violencia-siguen-al-alza>.

La crisis sanitaria hará más patentes las debilidades institucionales, pero también sus fortalezas, entre las cuales, sin duda, está el sistema electoral mexicano como una institución fuerte y consolidada que ha podido mantener su operación sustantiva en medio de la crisis.

La coyuntura de la emergencia sanitaria, aunque será una lección de aprendizaje extrema, será óptima para entender como país que no se puede esperar hasta que se presenten situaciones extraordinarias para establecer mecanismos que, en cualquier contexto, garanticen los derechos esenciales de las personas y la prevalencia del Estado de derecho.

Principales desafíos del país con respecto al Estado de derecho

Los principales retos del país seguirán siendo el combate a la corrupción y a la impunidad, el fortalecimiento institucional, sobre todo de las instancias de procuración e impartición de justicia a nivel local, y la disminución de la inseguridad y la violencia.

El Índice de Estado de derecho en México 2019-2020³³ revela que en puntajes que oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de derecho, en todos los aspectos antes señalados México salió calificado con un promedio de 0,38.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

Impulsar los mecanismos legales y técnicos para la implementación del voto electrónico y el voto por internet en todo el territorio nacional.

El sistema nacional electoral cuenta con la capacidad, el prestigio y el profesionalismo para dar el paso hacia el voto a través de las nuevas tecnologías garantizando plena certeza, solo hace falta la visión y voluntad política para implementarla.

Se debe seguir fortaleciendo los mecanismos de fiscalización de los recursos dado que, si bien el sistema actual de revisión funciona para el financiamiento que se reporta, “se estima que por cada peso que un candidato a gobernador declara, y la autoridad observa, hay 25 pesos más que se mueven en la oscuridad”.³⁴

³³ World Justice Project, “Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020”, <https://index.worldjusticeproject.mx/>.

³⁴ María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa* (México: Grijalbo, 2019), 16.

En México, desde el año 2012 se ha alertado sobre el excesivo uso de cuentas falsas que, aunado al fenómeno de las llamadas *fake news*, son utilizadas en las campañas para provocar o desviar la atención del debate público.³⁵

En el contexto de la emergencia sanitaria, los daños causados a los grupos más vulnerables serán mucho más graves. Muchas personas estarán tan desesperadas e incluso sin domicilio para registrar su credencial de elector, que su interés en votar pasará a ser su última prioridad.

Hay que implementar sistemas de atención en línea que garanticen el acceso a servicios públicos electorales fundamentales como la tramitación de la credencial de elector, que en México constituye la cédula de identidad, así como el acceso a la justicia electoral.

Recomendaciones

- En el contexto de la actual emergencia sanitaria se recomienda acercar a los legisladores a un sólido diagnóstico sobre los beneficios técnicos, económicos, sanitarios y de seguridad que se lograrían con el establecimiento del voto electrónico universal.
- Considerando que buena parte de los recursos que ingresan a las campañas políticas provienen del desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y del crimen organizado, plantear un sistema integral de fiscalización donde, además del órgano electoral, se involucren los órganos de inteligencia financiera y de auditoría pública nacional y estatales en todo el país; asimismo, prohibir el uso de dinero en efectivo en las transacciones gubernamentales, así como limitar al mínimo el uso de efectivo de partidos y candidatos.³⁶
- Mejorar los canales de comunicación con la ciudadanía para combatir oportunamente las *fake news* en los procesos electorales y evitar con ello mermar tanto la institución electoral como la calidad e integridad de las campañas políticas.

³⁵ International Federation of Journalist, “¿Qué son las *fake news*? Guía para combatir la desinformación en la era de posverdad”, https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Fake_News_-_FIP_AmLat.pdf, 9.

³⁶ Casar y Ugalde, *Dinero...*, 14, 261 y 262.

- Voltear a ver a los grupos vulnerables que quedaron fuera durante la emergencia sanitaria y refortalecer la inclusión y participación política con los indígenas, mujeres, etc.
- Establecer la regulación que ordene la habilitación en línea y la utilización de medios digitales en todos los procesos y servicios públicos que, por su relevancia para el funcionamiento del sistema democrático del país, bajo ninguna circunstancia pueden colapsarse en un Estado de emergencia, con especial énfasis en:
 - i) El desarrollo de los procesos legislativos.
 - ii) La presentación de denuncias ante los ministerios públicos.
 - iii) La impartición de justicia en todos los ámbitos e instancias.
 - iv) Las garantías para la celebración de elecciones libres, auténticas y con medidas que garanticen la salud de las personas.

Bibliografía

Arista, Lidia. “El crimen organizado no está en cuarentena: cifras de violencia siguen al alza”. *Expación política*, 6 de mayo de 2020. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/06/crimen-organizado-no-esta-en-cuarentena-cifras-de-violencia-siguen-al-alza>.

Cámara de Diputados. “La Cámara de Diputados modificó la convocatoria para elegir consejeras y consejeros del INE”. *Boletín* n.º 3515, 18 de marzo de 2020. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2020/Marzo/18/3515-La-Camara-de-Diputados-modifico-la-convocatoria-para-elegir-consejeras-y-consejeros-del-INE>.

Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde. *Dinero bajo la mesa*. México: Grijalbo, 2019.

Centro de Justicia y Paz. “Mujeres, el impacto diferenciado ante la crisis de la pandemia”. <https://cepaz.org/articulos/mujeres-el-impacto-diferenciado-ante-la-tesis-de-la-pandemia/>.

Consejo de la Judicatura Federal. “Comunicado que suspende funciones jurisdiccionales como medida preventiva frente al coronavirus covid-19”. <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2020/comunicado12.pdf>.

Forbes México. “México se coloca como el tercer país del mundo con más muertes por Covid-19”. *Forbes México*, 31 de julio de 2020. <https://www.forbes.com.mx/noticias-mexico-tercer-pais-mundo-mas-muertes-covid-19/>.

Gasperín, Rafael Elizondo. “La eficacia y oportunidad del juicio en línea electoral”. *CIDE*, 29 de julio de 2020. <http://derechoenaccion.cide.edu/3240-2/>.

Freedom House. “Informe Libertad en el mundo 2020: México”. <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2020>.

Instituto Electoral de Coahuila (IEC). “Calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 de Coahuila”. <http://www.iec.org.mx/v1/images/proceso2020/Calendario%20Integral/IEC.CG.088.2019.%20Calendario%20Integral%20del%20PE%202020.pdf>.

Instituto Nacional de Geografía y estadística (INEGI). “En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2019”. *Comunicado de prensa* 103, 17 de febrero de 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf.

Instituto Nacional Electoral (INE). “Calendario electoral 2020”, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/12/001-Mapa-Electoral-2020-2.pdf>.

Instituto Nacional Electoral (INE). “Convenios con organismos internacionales”. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Convenios_con_organismos_internacionales/.

Instituto Nacional Electoral (INE). “Instala INE grupo consultivo en materia de salud”. *Comunicado* 150, 2 de julio de 2020. <https://centralelectoral.ine.mx/2020/07/02/instala-ine-grupo-consultivo-materia-salud/>.

Instituto Nacional Electoral (INE). “Siete organizaciones solicitaron su registro como partido político nacional”. Central Electoral, 28 de febrero de 2020. <https://centralelectoral.ine.mx/2020/02/28/siete-organizaciones-solicitaron-registro-partido-politico-nacional/>.

Instituto Nacional Electoral (INE). “Observadores Electorales”. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/observadores-electorales/>.

International Federation of Journalist. “¿Qué son las *fake news*? Guía para combatir la desinformación en la era de posverdad”. https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/Fake_News_-_FIP_AmLat.pdf.

Lafuente, Javier. “Para imaginar el futuro de México se requiere algo más que el ajuste de cuentas con el pasado”. *El País*, 13 de julio de 2020. <https://elpais.com/mexico/2020-07-13/para-imaginar-el-futuro-de-mexico-se-requiere-algo-mas-que-el-ajuste-de-cuentas-con-el-pasado.html>.

Molina, Héctor. “México cierra julio como el tercer país con más muertos por Covid-19”. *El Economista*, 1 de julio de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-cierra-julio-como-el-tercer-pais-con-mas-muertos-por-Covid-19-20200731-0074.html>.

Naciones Unidas México. “ONU urge ayudar a los grupos más vulnerables en la Fase 3 de la pandemia en México”. <https://www.onu.org.mx/onu-urge-ayudar-a-los-grupos-mas-vulnerables-en-la-fase-3-de-la-pandemia-en-mexico/>.

Sistema Nacional de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. “Información sobre violencia contra las mujeres”. <https://drive.google.com/file/d/1wG6qya31zzz4m1YUgowZWSSH0z748Hdt/view>.

World Justice Project. “Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020”. <https://index.worldjusticeproject.mx/>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, 01 de octubre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573949&fecha=01/10/2019.

Diario Oficial de la Federación. Ley General de Partidos Políticos, 13 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), 27 de enero de 2017.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, 31 de marzo de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020.

IEEH/CG/055/2019. Acuerdo que propone la junta estatal ejecutiva al pleno del Consejo General. Por el que se aprueba el calendario del proceso electoral local 2019-2020 para la elección de los 84 ayuntamientos del Estado de Hidalgo. <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/diciembre/151219/IEEHCG0552019.pdf>.

INE/CG170/2020, Acuerdo por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo, así como ajustes al plan integral y calendarios, 30 de julio de 2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114299/CGex202007-30-ap-1.pdf>.

INE/CG83/2020. Resolución por la cual se aprueba ejercer facultad de atracción para efecto de suspender temporalmente procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia covid-19, 1

de abril de 2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdo General número 4. Por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, 13 de abril de 2020. https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/acuerdos-generales-plenarios?field_normativa__anio_value=All&field_num_de_acuerdo__value=&field_rubro_acuerdo_value=&field_clasificacion_formal_target_id=All&page=1.

Nicaragua: entre un régimen dictatorial y la pandemia de covid-19

Azahálea Isabel Solís Román*

Nicaragua

Resumen: en Nicaragua, pese a las informaciones relativas a la gravedad de la pandemia, al día de hoy no ha habido declaración de la fase de transmisión comunitaria, ni se ha orientado ninguna cuarentena, por el contrario, se ha convocado a la realización de actividades masivas.

Se vive en un estado de sitio de facto. Las protestas masivas efectuadas a partir de abril de 2018 fueron reprimidas con el resultado de manifestantes asesinados, torturados, secuestrados o exiliados.

Antes de la pandemia, la situación de Nicaragua ya era la de un régimen dictatorial, no se respetaban los derechos humanos, no existía acceso a la información pública, la libertad de expresión estaba seriamente perseguida, igual la libertad de asociación, de organización y de manifestación.

La institucionalidad ha sido demolida, los poderes del Estado funcionan como oficinas administrativas del Ejecutivo. El sistema electoral está colapsado, no es posible en este momento realizar elecciones libres, independientes, competitivas y transparentes.

Palabras clave: Nicaragua, desinformación, represión, desinstitucionalización.

Introducción

El 18 de marzo de 2020 se dio a conocer el primer caso de contagio del covid-19. Para entonces, en Nicaragua el Estado de derecho había sido dinamitado a profundidad, primero con una estudiada desinstitucionalización y luego con una masiva y dirigida represión. La situación de Nicaragua en la actualidad es la de “un Estado de Sitio de facto, con un rígido

* Facilitadora de procesos de formación jurídica, principalmente a mujeres; miembro del Centro de Derechos Constitucionales, defensora de derechos humanos, integrante del Movimiento Autónomo de Mujeres. azahalea_s@yahoo.com.

control de los aparatos represivos sobre objetivos específicos –personas o edificios donde se han dado manifestaciones– que son de interés para el gobierno y cuyas casas, en el caso de opositores, son asediadas por oficiales o paramilitares al servicio del gobierno”.¹

La historia política de Nicaragua, estudiada desde el régimen constitucional iniciado al adoptarse la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 1824,² muestra que más que definir “el ordenamiento institucional del Estado y su régimen de derecho, [es] más bien una expresión de las coyunturas políticas y económicas de las distintas circunstancias de la vida nacional [...] la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en Nicaragua fue siempre el mecanismo para resolver las tensiones coyunturales del régimen político”.³

La Constituyente, como “mecanismo de resolución de conflictos”, deriva de sucesivos contextos políticos marcados por arreglos de cúpulas partidarias al margen de los intereses nacionales y ciudadanos, fraudes electorales, manipulación del sistema de partidos políticos, manejo de las instituciones, no a partir de las funciones establecidas legalmente, sino de intereses particulares, de tal suerte que de cierta manera se ha “normalizado” que las actuaciones gubernamentales o estatales se produzcan sin límites al poder.

Breves antecedentes históricos

En 1979 triunfó una revolución armada en contra de la dictadura dinástica de la familia Somoza, que concluyó mediante un proceso electoral realizado el 25 febrero de 1990 con el triunfo de Violeta Chamorro, de la Unión Nacional Opositora (UNO); con ello, en Nicaragua se daba inicio a una transición que requería un profundo proceso de pacificación y

1 Octavio Enríquez, “Los días en que fracasó el monólogo oficial”, en *Nicaragua, el cambio Azul y Blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega*, coord. por Edmundo Jarquín (Managua: Funpadem, 2020), 170-189, <https://elcambioazulyblanco.com/>.

2 Emilio Álvarez Lejarza, *Las Constituciones de Nicaragua (exposición crítica y texto)* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1958).

3 Azahálea Solís Román, “Marco constitucional, régimen legal y estructura institucional del Estado”, en *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional, 2007/2008. Nicaragua*, ed. por Jaime Ordóñez y Asociación Estudios para el Futuro (San José: Observatorio de la Democracia en Centroamérica/Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, 2007), 94-135.

reconciliación después de años de guerra entre nicaragüenses, y de emprender un amplio proceso de democratización.

Esta democratización debía partir de reformas a la Constitución Política vigente desde 1987⁴ que, aunque en su parte dogmática contaba con un amplio catálogo de derechos fundamentales, un ligero análisis de las atribuciones del presidente de la República permiten catalogarla como “una *Constitución absolutista* o aquejada de lo que otros han denominado ‘hiperpresidencialismo’”.⁵ Por otra parte, desde su entrada en vigencia, los derechos y las garantías quedaron en suspenso.⁶

La nueva Asamblea Nacional resultante del proceso electoral de 1990, realizó la reforma electoral de 1995.⁷ En la parte dogmática la reforma contempló: i) reforzamiento de la democracia pluralista y representativa; ii) ampliación de los derechos ciudadanos y de garantías de su ejercicio; iii) opción por la economía de mercado y el Estado social. En la parte orgánica: i) medidas para impedir el nepotismo y la corrupción; ii) cambios en la normativa electoral; iii) atenuación del presidencialismo; iv) reforzamiento de los órganos jurisdiccionales.⁸ Para los profesores Gerpes y Vintró, la reforma constitucional de 1995 “pretende eliminar los elementos singulares del texto de 1987 más discordantes con la tradición liberal-democrática y, al propio tiempo, constitucionalizar un marco de relaciones económicas de economía social de mercado”. Así como atenúan los poderes del presidente, refuerzan a la Asamblea Nacional, hay

4 Constitución Política de la República de Nicaragua, 19 de noviembre de 1986, *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 5, 9 de enero de 1987, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xp-Norma.xsp?documentId=8339762D0F427A1C062573080055FA46&action=openDocument>.

5 Julio Icaza Gallard, “Fin del Estado de derecho: principales reformas constitucionales y legislativas”, en *El régimen de Ortega ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?*, coord. por Edmundo Jarquín (Managua: Pavsá, 2016), 65-115.

6 Decreto Ejecutivo n.º 245, 9 de enero de 1987, *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 17, 23 enero de 1987, [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/BC1FFA1471AB-54D6062570A10057BAAE?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/BC1FFA1471AB-54D6062570A10057BAAE?OpenDocument).

7 Ley 192, 1 de febrero de 1995, Ley de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 124, 4 de julio 1995, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=927804DC295D0AE-5062573080056DA6D&action=openDocument>.

8 Manuel Gerpe Landin y Joan Vintró Castells, “Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua”, *Paper* 49 (1996): 105-118.

voluntad para reformular un nuevo equilibrio de poderes y se le atribuye una función de contrapeso al poder judicial.⁹

En 1996 ganó las elecciones presidenciales Arnoldo Alemán Lacayo, candidato del Partido Liberal Constitucionalista, quien según comunicaciones de la época no era partidario de esas reformas, con las cuales tampoco Daniel Ortega, secretario general del partido Frente Sandinista de Liberación Nacional, mostraba su aquiescencia; en el proceso de reforma de 1995 su bancada se dividió y fue la disidencia la que, junto con los ganadores de las elecciones de 1990, votó favorablemente por dicha reforma constitucional. Al finalizar la década hubo un cambio drástico en la institucionalidad del país como resultado de lo que se conoce como pacto Ortega-Alemán.

La “partidización” de las instituciones

El pacto entre Ortega y Alemán tuvo un primer impacto en los arreglos sobre la propiedad.¹⁰ Una vez resuelto este espinoso tema, se concentraron en los aspectos políticos, lo que tuvo como resultado que los poderes del Estado se convirtieran en “bancadas partidistas”. La Corte Suprema de Justicia, de 12 magistrados pasó a tener 16, 8 provenientes del partido liberal de Alemán y 8 del partido de Daniel Ortega. Igual pasó con el Consejo Supremo Electoral en el que, al tener un número impar, Alemán tenía la mayoría, pero Ortega con su representación tenía poder de veto.¹¹

Esto tuvo como resultado que los poderes del Estado, más que someterse a la Constitución y las leyes, respondieran al mandato de los caudillos Alemán y Ortega,¹² como señala José Antonio Peraza:

Históricamente, las negociaciones políticas –y sus consecuencias en acuerdos o pactos–, en vez de contribuir al fortalecimiento y consoli-

9 Gerpes y Vintró, “Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua”.

10 Consistió en la aprobación de una ley que suspendía las acciones judiciales en materia de propiedad, por la cual se aprobó una nueva ley sobre propiedad que permitió la legalización de bienes del Estado a miembros del Frente Sandinista.

11 Icaza Gallard, “Fin del Estado de derecho: principales reformas constitucionales y legislativas”, 80-82.

12 Alemán y Ortega, aunque de procedencias políticas e ideológicas muy diferentes, pertenecen al mismo espacio de la cultura política nicaragüense: caudillista, autoritaria y corrupta.

dación de la institucionalidad democrática, han servido fundamentalmente para consolidar al caudillo de turno y, de un modo más general, al desprestigio de la negociación, la cual es vista como distribución de espacios de poder con connotaciones presupuestarias.¹³

Eso inició un profundo proceso de afectación a las instituciones con el consecuente deterioro de los derechos ciudadanos y, en particular, de la seguridad jurídica. A la par que instituyó el bipartidismo en el sistema electoral, lo que dio como resultado un proceso de exclusión paulatina de toda fuerza política que no estuviera sometida a la hegemonía de Ortega y Alemán.

El regreso de Daniel Ortega al poder

En las elecciones generales de noviembre de 2006, Daniel Ortega obtuvo la presidencia en primera vuelta, sin que se conozca, hasta hoy, el 8 % de los resultados electorales, que muy presumiblemente habría implicado una segunda vuelta electoral.¹⁴ Ortega pudo ganar con un 38 %, sin que se conociera la totalidad de los resultados, por tres razones: i) el pacto con Alemán había permitido que se bajara el techo electoral para ganar en primera vuelta; ii) la división de los liberales que compitieron en dos partidos distintos, su votación sumada fue del 55,14 %; iii) el control que para entonces tenía del Consejo Supremo Electoral que lo declaró ganador sin dar a conocer un 8 % de los resultados.

La participación de las mujeres

En un manifiesto del 8 de marzo de 2005 titulado “Por nuestros derechos, todas contra la dictadura”, desde el movimiento de mujeres se planteó que “los partidos FSLN y PLC han cerrado el sistema político, partidizado las instituciones y establecido un reparto de poder que lesiona todos los principios democráticos y la institucionalidad, pero que además, condena a la

¹³ José Antonio Peraza, “Fraudes y reforma electoral”, en *Nicaragua el cambio Azul y Blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega* (Managua: Funpadem, 2020), 188-224.

¹⁴ Resultados electorales de noviembre de 2006: Partido Liberal Constitucionalista (PLC) 27,11 %, Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) 38,00 %, Alianza Liberal de Nicaragua (ALN) 20,03 %; Movimiento Renovador Sandinista (MRS) 6,58 %; otros 0,27 %.

sociedad a ser rehén de sus designios”.¹⁵ Con ese párrafo se hacía referencia a los resultados del pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán y sus consecuencias para la vida institucional del país; desde entonces se advertía que el reparto del poder entre ambos llevaba a un camino: la dictadura.

En el año 2006 hubo elecciones generales, y diversas expresiones del movimiento de mujeres consideraron que un triunfo de Daniel Ortega tendría un impacto negativo para distintos sectores, entre ellos el propio movimiento de mujeres, por su posición contra el pacto, contra la corrupción, contra el abuso sexual, entre otros temas relativos a la democracia incluyente y los derechos humanos.

En el proceso electoral de 2006 fue evidente el cambio mostrado por Daniel Ortega:

Durante la campaña electoral del 2006, Ortega se presentó ¡li-te-ral-mente! como una blanca paloma, las camisas blanquísimas sustituyeron el uniforme verde olivo; y las constantes referencias a Dios, al discurso confrontativo y antiyanqui. De acuerdo con ese discurso, el gobierno prometido por el FSLN sería de Unidad y Reconciliación y respetaría la democracia y la libre empresa. Como un bono, para la segunda venida, esta vez gobernaría con equidad de género.¹⁶

Sin embargo, el triunfo de Ortega es cuestionable, por lo minoritario y por la falta de los resultados totales. Aun así, diversos sectores le dieron el beneficio de la duda, con la excepción de las organizaciones de mujeres.

La Constitución Política de la República establece:

Para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, Diputados ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos deberán estar inte-

15 Movimiento Autónomo de Mujeres, “Por nuestros derechos todas contra la dictadura”, *Movimiento Autónomo de Mujeres*, 8 de marzo 2005, <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/archivos/37.pdf>.

16 Rosalía Usulután, “¿50 % para Rosario y 50 % para mí?”, en *Sin nosotras se les acaba la fiesta* (América Latina en perspectiva de género) (Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung y Artemisa Comunicación, 2009), <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/archivos/74.pdf>.

grados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere.¹⁷

Es decir, por norma constitucional está establecida la paridad, pero esto no ha significado más participación política, acceso a derechos o justicia social. Como se refiere en un artículo antes citado:

... las mujeres llevamos la peor parte de este reprís orteguista. La nueva administración fue inaugurada con el pomposo anuncio de una política de paridad para las mujeres, mejor definida por el presidente como “50 % para Rosario y 50 % para mí”. La primera dama ejerce más de la mitad del poder, pero a las mujeres difícilmente podría habernos ido peor.¹⁸

Esta afirmación se sustenta en muchos hechos, solo como referencia se citan algunos: ilegalmente, a través de un reglamento ejecutivo se reformó la ley contra la violencia, cuyo objetivo no es proteger a las mujeres, sino “la protección y fortalecimiento de la institución familiar”; se complejizó la ruta de atención en contradicción con el principio de inmediatez de la justicia; se le dio competencia para la atención de violencia a personas que no cuentan con el entrenamiento adecuado; el bien jurídico protegido no es la vida, entre otros.¹⁹ Por otra parte, “El comando presidencial arrancó con la eliminación del aborto terapéutico aun cuando peligra la vida de la mujer, continuó con el despido en serie de sus recién nombradas ministras y sigue con la persecución de las asociaciones feministas”.²⁰

El movimiento de mujeres en Nicaragua ha sido muy activo, ha presentado diversas propuestas de orden social, político o económico, políticas públicas sobre distintos temas, propuestas de ley para el ejercicio pleno de los derechos y, en la actualidad, es parte activa del movimiento que

17 Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 131, tercer párrafo, <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>.

18 Usulutlán, “¿50 % para Rosario y 50 % para mí?”, 117.

19 Centro de Derechos Constitucionales, *Sin República y sin ciudadanía* (Managua: Centro de Derechos Constitucionales, 2015) 38.

20 Usulutlán, “¿50 % para Rosario y 50 % para mí?”.

surgió de forma autoconvocada en abril de 2018, donde desarrolla más que dobles jornadas, porque en su casi totalidad le ha tocado la demanda de justicia por las personas asesinadas, desaparecidas, presas políticas, torturadas o maltratadas.

Impacto del covid-19 en el Estado de derecho en Nicaragua

Impacto sobre los derechos políticos y personales

Desde que se dieron a conocer los primeros casos de covid-19, las informaciones sobre la pandemia han sido muy deficientes por parte del Gobierno. Al inicio de 2007, Daniel Ortega “asume esta vez el poder con una casi total falta de control sobre la prensa escrita y los medios televisados, sin un periódico propio [...] y solo maneja algunas radios de relativa importancia nacional o local y un canal de TV de escasa difusión”.²¹ Al poco tiempo de tomar posesión como presidente de la República, se dio a conocer una estrategia de comunicación cuya característica más acentuada era el secretismo, la estrategia “proponía que la información oficial, que es información pública, es decir, información accesible a toda la sociedad, debía salir ‘incontaminada’, y establecía que para lograr esa pureza saldría únicamente por los propios medios del FSLN”.²² Esta política de comunicación, trece años después, continúa inalterable.

En el mes de marzo se dieron a conocer los primeros casos, insistiendo en que eran casos importados y no había contagio local. Una de las medidas tomadas por el Gobierno fue enviar a hacer visita casa por casa a personas que no iban protegidas con mascarillas ni guardaban la distancia física necesaria.²³

El Gobierno mantuvo la narrativa de que no existía contagio comunitario y, por tanto, no estableció en ningún momento la realización de una cuarentena, al contrario, insistió en que “no se ha dejado de trabajar

21 Sofía Montenegro, *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua* (Managua: Cinco, 2007).

22 Revista Envío, “El derecho a la verdad y el deber de informar verazmente”, *Revista Envío* n.º 391 (2014).

23 Nohemí Sandino, “Continúan visitas casa a casa para compartir medidas preventivas ante el covid-19”, *El 19 Digital*, 2 de abril de 2020, <https://www.el19digital.com/coronavirus/articulo/titulo:101953-continuan-visitas-casa-a-casa-para-compartir-medidas-preventivas-ante-el-covid-19>.

porque si aquí se deja de trabajar el país se muere”.²⁴ Sin embargo, durante la última semana de mayo,²⁵ la Organización Panamericana de la Salud (OPS) consideró que Nicaragua había registrado un aumento de casos en varias regiones y declaró que el país se encontraba en situación de transmisión comunitaria, aunque el Gobierno no lo admitió.²⁶

Según información del 6 de octubre de 2020,²⁷ el gobierno de Nicaragua había atendido a 4.225 personas. Esta cifra contrasta con los reportes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con respecto a otros países de la región, por ejemplo, las 115.919 de Panamá, las 115.054 de República Dominicana, o las 94.870 de Guatemala.²⁸ En cuanto a muertes, para la fecha, según información oficial contenida en la página web del Observatorio del SICA, en Nicaragua había 151 personas fallecidas.

Fueron reiterados los llamados de las asociaciones médicas para que se decretara la cuarentena en el país. En mayo centenares de médicos demandaron al Gobierno que declarara la fase de transmisión comunitaria y tomara acciones frente a la pandemia,²⁹ sin embargo, el Gobierno se ha negado a tomar medidas para la prevención y la contención.

24 El 19 Digital, “Presidente de Nicaragua destaca que en medio de la pandemia del Coronavirus no se ha dejado de trabajar”, *El 19 Digital*, 15 de abril de 2020, <https://www.el19digital.com/coronavirus/articulo/titulo:102309-presidente-de-nicaragua-destaca-que-en-medio-de-la-pandemia-del-coronavirus-no-se-ha-dejado-de-trabajar>.

25 Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), “Evolución de la covid-19 en los países miembros del SICA a partir del registro del caso cero”, *SICA*, 18 de agosto de 2020, https://www.sica.int/noticias/evolucion-de-la-covid-19-en-los-paises-miembros-del-sica-a-partir-del-registro-del-caso-cero_1_123314.html.

26 Ivette Munguía, “OPS: ‘En Nicaragua la transmisión de la covid-19 ya es comunitaria’”, *Confidencial*, 26 de mayo de 2020, <https://confidencial.com.ni/ops-en-nicaragua-la-transmision-de-la-covid-19-ya-es-comunitaria/>; Lidia López B., “OPS reconoce que Nicaragua ya está en la fase de transmisión comunitaria del covid-19”, *La Prensa*, 25 de mayo de 2020, <https://www.laprensa.com.ni/2020/05/25/nacionales/2677750-ops-reconoce-que-nicaragua-ya-esta-en-la-fase-de-transmision-comunitaria-del-covid-19>.

27 El 19 Digital, “3.978 pacientes han ganado la batalla al coronavirus en Nicaragua”, *El 19 Digital*, 6 de octubre de 2020, <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:108039--3978-pacientes-han-ganado-la-batalla-al-coronavirus-en-nicaragua>.

28 Sistema de Integración Centroamericana (SICA), *Estadísticas de COVID-19 a nivel regional y nacional en los países miembros del SICA* (El Salvador: Observatorio Regional SICA-Covid 19, 2020), <https://storymaps.arcgis.com/stories/e0c9eff7d14449f196efb4821c93333e>.

29 Lidia López B., “Especialistas de la salud exigen al gobierno que declare la fase de transmisión comunitaria y tome acciones contra la pandemia”, *La Prensa*, 8 de mayo de 2020,

Durante todos estos meses la ciudadanía nicaragüense, a través de distintas organizaciones, hizo las alertas correspondientes,³⁰ además de conformarse el Observatorio Ciudadano covid-19 Nicaragua.³¹ Los datos que este Observatorio reporta cada semana distan mucho de la información pública que brinda el Gobierno.

En la nota de prensa del 2 de octubre de 2020, el Observatorio Ciudadano informa que

... al 30 de septiembre se reporta un acumulado de 10.513 casos sospechosos verificados por el Observatorio Ciudadano en todos los departamentos y regiones autónomas [...] se han reportado y verificado [...] 2.751 muertes, de las cuales 141 (5%) se categorizan como muertes por neumonía y 2.610 (95%) como muertes sospechosas por covid-19.³²

Por otra parte, después de 6 semanas de no publicar el boletín epidemiológico,³³ el 8 de junio, el Gobierno dio a conocer que los casos de neumonía eran 16% menos, pero con un resultado de 54% más de fallecidos.³⁴ Según expertos en salud, el Gobierno esconde las cifras de coronavirus, alegando que son casos de neumonía atípica.³⁵

<https://www.laprensa.com.ni/2020/05/18/nacionales/2675087-especialistas-de-la-salud-exigen-al-gobierno-que-declare-la-fase-de-transmision-comunitaria-y-tome-acciones-contrala-pandemia>.

30 Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD), “Evitar la propagación del virus es deber y responsabilidad de todas las personas”, ACJD, 8 de marzo de 2020, <https://www.alianzacicvanicaragua.com/evitar-la-propagacion-del-virus-es-deber-y-responsabilidad-de-todas-las-personas/>.

31 Observatorio Ciudadano COVID-19 Nicaragua, “La pandemia no ha terminado”, <https://observatorioni.org>.

32 Observatorio Ciudadano COVID-19 Nicaragua, “La pandemia no ha terminado”.

33 Lidia López B. y Yubelka Mendoza González, “El nuevo boletín epidemiológico del MINSA confirma que Daniel Ortega mintió con la cifra de muertos por neumonía”, *La Prensa*, 19 de junio de 2020, <https://www.laprensa.com.ni/2020/06/19/nacionales/2687076-el-nuevo-boletin-epidemiologico-del-minsa-confirma-que-daniel-ortega-mintio-con-la-cifra-de-muertos-por-neumonia>.

34 Consejo de Comunicación y Ciudadanía, “Compañera Rosario Murillo en multinoticias”, *El 19 Digital*, 8 de junio de 2020, <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:104097-companera-rosario-murillo-en-multinoticias-08-06-20>.

35 Julián Navarrete, “Nicaragua registra 2344 muertes por neumonía sospechosas de covid 19 en los últimos cuatro meses”, *La Prensa*, 27 de julio de 2020, <https://www>.

El Gobierno de Nicaragua no ha declarado la fase de transmisión comunitaria, ha desoído los llamados de las sociedades médicas para que decrete una cuarentena nacional, por el contrario, ha despedido a personal de salud en medio de la pandemia;³⁶ no se brinda información permanente ni creíble, ni siquiera se publica regularmente el boletín epidemiológico semanal. Las medidas tomadas han sido por la vía de actividades de visita casa a casa sin medidas de protección, cierre de puestos fronterizos, aun para ciudadanos nicaragüenses; autorización de cierre de centros educativos privados a solicitud de estos. Además de alentar durante todos estos meses la realización de actividades masivas. Entre lo más relevante, mientras la Iglesia católica canceló las celebraciones de Semana Santa, el Gobierno convocó la realización de actividades religiosas tradicionales durante esa semana.

En conclusión, frente a la pandemia, la violación de derechos en Nicaragua se manifiesta en la falta de información confiable y en la falta de medidas adecuadas para impedir su propagación.

Los derechos políticos y personales de la ciudadanía nicaragüense se han visto afectados desde antes de la pandemia, prácticamente desde el ascenso de Daniel Ortega al poder en el año 2007, y más profundamente a partir del 18 de abril de 2018.

En marzo de 2018 se pretendió realizar cambios para el control de las redes sociales, lo que originó una fuerte reacción ciudadana de rechazo a tal medida.³⁷ En su comparecencia diaria, Rosario Murillo, vicepresidenta y primera dama, planteó el 12 de marzo:

laprensa.com.ni/2020/07/27/nacionales/2700954-nicaragua-registra-2355-muertes-por-neumonia-sospechosas-de-covid-19-en-los-ultimos-cuatro-meses; Ana Cruz Urbina, "Dictadura Ortega-Murillo admite aumento de 54 % de muertes por 'neumonía'", *La Lupa*, 8 de junio de 2020 <https://lalupa.press/2020/06/08/rosario-murillo-acepta-aumento-en-muertes-por-neumonia-en-nicaragua/>.

36 Yáder Luna, "29 asociaciones médicas: hay una 'falsa impresión que la pandemia del covid 19 se está acabando'", *Confidencial*, 30 de julio de 2020, <https://confidencial.com.ni/29-asociaciones-medicas-hay-una-falsa-impresion-que-la-pandemia-del-covid-19-se-esta-acabando/>.

37 Martha Vásquez Larios, "Gobierno de Ortega amenaza con controlar las redes sociales en Nicaragua", *La Prensa*, Managua, 12 de marzo de 2018, <https://www.laprensa.com.ni/2018/03/12/nacionales/2390099-gobierno-de-ortega-apunta-canonas-contr-redes-sociales>.

... estamos en las Redes Sociales y podemos estar siendo influenciados negativamente por esas Redes Sociales, por el Internet, por lo que nos llega como información de otras realidades de otros Países [...] Podemos estar siendo influenciados y afectar la necesaria capacidad de Convivencia que tenemos las Familias, que tenemos las Comunidades, digo necesaria, indispensable; afectar la Concordia que hemos trabajado mucho para construir en nuestro País. Entonces estamos empezando, le hemos planteado al presidente de la Asamblea Nacional de parte del Presidente.³⁸

El 28 de septiembre de 2020, la bancada del Frente Sandinista presentó la iniciativa de Ley Especial de Ciberdelitos,³⁹ y el presidente de la República dictó el Decreto 24-2020, que aprueba la “Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2020-2025”,⁴⁰ en vigencia desde su publicación;⁴¹ diversas expresiones de la ciudadanía nicaragüense han rechazado lo que se ha denominado como “ley mordaza”.⁴²

La falta de respuesta estatal al incendio de la reserva natural Indio Maíz provocó la denuncia de activistas ecologistas y el llamado a la movilización de estudiantes universitarios. Las manifestaciones fueron asediadas por miembros del partido de gobierno, que contaron con la pasividad de la policía.⁴³ En el Informe final del GIEI, se señala: “El incendio en la

38 Consejo de Comunicación y Ciudadanía, “Rosario en multinoticias”, *El 19 Digital*, 2 de marzo de 2018, <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:74903-rosario-en-multinoticias-12-de-marzo-del-2018>.

39 Asamblea Nacional de Nicaragua, Iniciativas de ley, Managua, 2020, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/NewIniciativa.xsp?documentId=7B68B3A67F9B9C-65062585F10059EFF6&action=openDocument#>.

40 Asamblea Nacional de Nicaragua, Iniciativas de ley, Managua, 2020.

41 Decreto Presidencial, 24 de septiembre de 2020, Decreto de Aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2020-2025. *La Gaceta, Diario Oficial* n.º 178, 20 de septiembre de 2020.

42 Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD), “Posicionamiento de la Alianza Cívica en relación a la ley mordaza”, ACJD, 4 de octubre de 2020, <https://www.alianzacivicanicaragua.com/posicionamiento-de-la-alianza-civica-en-relacion-a-ley-mordaza/>.

43 Maynor Salazar, “Incendio en Indio Maíz devoró al menos 5,484 hectáreas”, *Confidencial*, 4 de abril de 2020, <https://confidencial.com.ni/incendio-en-indio-maiz-devoro-al-menos-5484-hectareas/>; Julio López Chavarría, “Nicaragua: fuego arrasa con bosques de la Reserva Indio Maíz”, *Mongabay Latam*, 10 de abril de 2018, <https://es.mongabay.com/2018/04/nicaragua-incendio-reserva-indio-maiz/#:~:text=M%C3%A1s%20de%20>

reserva natural Indio-Maíz y la reforma del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social fueron los detonantes de las protestas que iniciaron en abril de 2018".⁴⁴

La magnitud del incendio amenazaba severamente a todo el sistema; a la par, el nivel de desinformación era tal que a mediados de abril no se tenía certeza de cuándo ni cómo se incendió; tampoco se brindaron explicaciones de por qué no se actuó con diligencia por parte del Gobierno, llegando al extremo de rechazar el apoyo del cuerpo de bomberos de la vecina Costa Rica.

Con posterioridad se conoció que el incendio se originó el 3 de abril en el área mejor conservada, lo que originó muchas más demandas de información y explicaciones, porque paralelamente circulaban informaciones referentes a intereses de la familia gobernante de destinar esa área al turismo.

Dos semanas después del incendio de la reserva, el Gobierno dictó un decreto que afectaba los ingresos de las personas jubiladas. La mañana del 18 de abril se realizaron las primeras manifestaciones, que recibieron el apoyo de estudiantes universitarios. Las actividades de movilización fueron violentamente reprimidas por las "fuerzas de choque" del Gobierno, lo que conllevó más participación estudiantil. A partir de ahí se generó una movilización nacional que fue reprimida desde el primer momento de forma violenta, con centenas de muertos, miles de personas detenidas y miles más tomando el camino del exilio para salvar su vida y su integridad personal.

Como se señala en el informe del GIEI:

A partir del 18 de abril se desencadenó el devenir de actos de violenta represión contra expresiones opositoras al gobierno de Ortega cuya persistencia excedió el mandato temporal de investigación

5000%20hect%C3%A1reas%20han,de%20San%20Juan%20de%20Nicaragua; Josué Garay, "Lo que se sabe del incendio que devora la Reserva Biológica Indio Maíz", *La Prensa*, 10 de abril de 2018, <https://www.laprensa.com.ni/2018/04/10/nacionales/2401924-todo-sobre-el-incendio-en-la-reserva-indio-maiz>; Edith Pineda, "Indio Maíz, la tragedia ambiental que encendió la chispa de la resistencia cívica", *Despacho 505*, 3 de abril de 2019, <https://www.despacho505.com/indio-maiz-la-tragedia-ambiental-que-encendio-la-chispa-de-la-resistencia-civica/>.

44 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018* (Managua: GIEI, 2018), 59, http://www.oas.org/es/cidh/MESENI/pdf/giei_informe.pdf.

asignado al GIEI. Para ello, el Estado nicaragüense se valió del diseño institucional y paraestatal analizado, forjado tras años de reformas políticas y legales, cooptación de espacios de poder y disciplinamiento ciudadano.⁴⁵

Esto último es muy importante tomarlo en consideración porque, como se señala en el informe de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), de agosto de 2018, esto “parece ser el resultado de agravios con profundas raíces”.⁴⁶ Y cita al respecto al Comité contra la Tortura que, en el año 2009, señaló que Nicaragua “debe adoptar medidas efectivas para combatir y prevenir actos de violencia contra los miembros de la oposición política, sus simpatizantes y representantes de las organizaciones no gubernamentales, en el marco de las manifestaciones pacíficas, así como proteger adecuadamente a los manifestantes”.

Es decir, las afectaciones graves al ejercicio de los derechos humanos en Nicaragua han sido una constante desde hace más de una década, esto ha implicado asesinatos, torturas, detenciones arbitrarias, prohibición de manifestaciones, persecución a la libertad de expresión, acoso a la realización de reuniones bajo techo, violación sexual como método de tortura, anulación arbitraria de personería jurídica a asociaciones civiles y confiscación de sus bienes, ocupación de propiedades privadas y acoso fiscal, entre otras medidas gubernamentales principalmente desde abril de 2018 hasta la fecha.

Algunos hechos que afectan los derechos políticos y personales

Asesinatos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en un informe de junio de 2018, después de haber realizado una visita en el mes anterior, que “tras el inicio de las protestas, la mayoría de estas afectaciones a la vida e integridad son consecuencia del uso excesivo y arbitrario de la fuerza por parte de agentes estatales, o por parte de

⁴⁵ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe sobre...*, 60.

⁴⁶ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), *Violaciones de Derechos Humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua* (Ginebra: Oacnudh, 2018), https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf.

terceros con la aquiescencia, o tolerancia de autoridades estatales”.⁴⁷ En el informe de junio de 2020, el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) indica que, “Según los datos recopilados por Meseni, la respuesta violenta del Estado a las protestas sociales iniciadas el 18 de abril de 2018, ejecutada bajo diferentes modalidades o etapas de represión, ha resultado en la muerte de 328 personas, entre ellas, 21 policías y 24 niñas, niños y adolescentes”.⁴⁸

Tortura: recientemente se creó el Tribunal de Conciencia *Violencia sexual: crimen de lesa humanidad en Nicaragua*, con el respaldo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, una de sus conclusiones fue la siguiente:

Por ello, este tribunal concurre con la determinación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y resuelve que la violencia sexual cometida por el Estado de Nicaragua constituye un crimen de tortura y que esas torturas se cometieron de manera sistemática por agentes del Estado contra la población civil nicaragüense, constituyendo por tanto un crimen de lesa humanidad.⁴⁹

Prohibición de manifestaciones y asedio a reuniones bajo techo: en Nicaragua hay, de facto, un estado de sitio, “en particular, desde el 2018 el Estado mantiene una estrategia para impedir e inhibir cualquier manifestación contraria al Gobierno”.⁵⁰ Desde octubre de 2018 se ha impedido la realización de cualquier movilización, incluso aunque se trate de un plantón en un espacio privado; las acciones gubernamentales han implicado la detención arbitraria de manifestantes. Igualmente, las reuniones que se realizan en lugares privados y bajo techo son asediadas por

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua* (Washington: CIDH y OEA, 2018), <http://www.oas.org/es/cidh/MESENI/pdf/Nicaragua2018-es.pdf>.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “A dos años de instalación del Meseni, la CIDH recuerda obligaciones de derechos humanos pendientes en Nicaragua”, OEA, 23 de junio de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/146.asp>.

⁴⁹ Tribunal de Conciencia para Nicaragua, “Violencia sexual: crimen de lesa humanidad en Nicaragua”, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humanos, <https://arias.or.cr/tribunal/>.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “A dos años...”.

fuerzas policiales. A la par que día a día, muchas familias de personas excarceladas son acosadas por fuerzas policiales en el entorno de sus viviendas, lo que les impide en muchos casos salir de ellas.⁵¹

Obstáculos a la libertad de expresión: la CIDH, en una nota del 19 de diciembre de 2018, señaló: “Después de ocho meses de iniciadas las protestas, a través de la información registrada en terreno por el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni), la Comisión advierte la intensificación de una cuarta etapa de represión estatal caracterizada por el incremento de actos de agresión y hostigamiento contra periodistas”.⁵²

La persecución y el asedio a periodistas independientes para impedir la libertad de expresión ha resultado en el asesinato de un periodista mientras reportaba protestas ciudadanas que eran reprimidas; el incendio de una estación de radio con su personal presente, que pudo salvarse; el encarcelamiento por muchos meses de dos periodistas, a quienes se les acusó de incitar al odio por informar lo que ocurría respecto a la persecución gubernamental contra la oposición; la confiscación de un canal de televisión y de los bienes de un programa de televisión; y el exilio de decenas de periodistas, entre otros hechos. Más recientemente, se ha abierto un nuevo patrón de persecución que consiste en hacer reparos fiscales exorbitantes a impuestos ya cancelados que tienen un efecto confiscatorio y, por ende, imponen un obstáculo más a la libertad de prensa.

Anulación de personería jurídica a asociaciones civiles: entre los meses de noviembre y diciembre de 2018 se produjo la anulación de nueve asociaciones civiles sin fines de lucro que trabajaban por la promoción y defensa de los derechos humanos. Al respecto la CIDH, ante lo que llamó grave contexto de represión y silenciamiento de toda disidencia y oposición al Gobierno, reafirmó el indispensable papel de monitorear la situación e informó que:

... la Policía Nacional habrían tomado por la fuerza, sin orden judicial, las oficinas de todas las organizaciones sancionadas, sustrayen-

⁵¹ Monitoreo Azul Blanco, “Reporte12 de septiembre 2020”, <https://www.facebook.com/MonitoreoAzulyBlanco/photos/a.125856315854966/150456013394996/>.

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “CIDH denuncia agravamiento de la represión y el cierre de espacios democráticos en Nicaragua”, OEA, 9 de diciembre de 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/273.asp>.

do bienes, información y documentos. Asimismo, el 14 de diciembre el Ministerio de Gobernación informó que los bienes muebles e inmuebles y cualquier otro activo de las organizaciones sancionadas pasaban a la administración del Estado de Nicaragua para la creación del Fondo de Atención y Reparación Integral para las Víctimas del Terrorismo.⁵³

Como se señaló, desde antes de la pandemia Nicaragua es una sociedad que vive en estado de sitio de facto, tiene severamente afectados sus derechos políticos y personales, con serios obstáculos a la libertad de expresión, con amenazas permanentes a la libertad, lo que ha implicado, incluso, que haya personas que han sido detenidas por portar la bandera nacional.⁵⁴

La función legislativa: limitaciones al funcionamiento de los congresos como obstaculización del control al Poder Ejecutivo

La separación y la independencia de poderes del Estado es inexistente, el Estado en su totalidad está sometido al poder del presidente de la República; la Asamblea Nacional, más que un poder del Estado, funciona como una oficina legislativa del Poder Ejecutivo. El tema del bipartidismo abordado en la Introducción de este trabajo desembocó en el regreso de Ortega al poder, en el sometimiento absoluto a él.

En el año 2007 se señalaba la existencia de “una política legislativa claramente al servicio de los partidos políticos, sus negociaciones partidarias, intercambios, en la que se privilegian los intereses individuales o partidarios, sobre las necesidades e intereses colectivos”.⁵⁵

En una segunda etapa del pacto entre Ortega y Alemán, la Constitución fue reformada en el año 2004, a fin de someter al Gobierno de entonces, encabezado por Enrique Bolaños Gayer. Para ello se dispuso que los cargos que tenía como atribución nombrar debían ser sometidos a la

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “CIDH denuncia...”, El gobierno calificó como terrorismo la movilización nacional en contra de las acciones arbitrarias.

⁵⁴ Juan Carlos Bow, “El régimen de Ortega persigue la bandera azul y blanco en fiestas patrias”, *Confidencial*, 13 septiembre 2020, <https://confidencial.com.ni/el-regimen-de-ortega-persigue-la-bandera-azul-y-blanco-en-fiestas-patrias/>.

⁵⁵ Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad, *Nicaragua: democracia a la deriva* (Managua: Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad, 2007).

ratificación de la Asamblea Nacional, en la que los caudillos de los partidos Frente Sandinista y Liberal Constitucionalista tenían el control. Esto produjo una crisis que se subsanó aprobando una Ley Marco (ley ordinaria), que mandaba a suspender la aplicación de la norma constitucional.

Esta suspensión concluyó en enero de 2007 con el nuevo Gobierno, resultante de las elecciones de noviembre de 2006 que ganó Daniel Ortega. Sin embargo, nuevamente se aprobó otra Ley Marco para evitarle a Ortega que sometiera a la Asamblea Nacional la ratificación de los nombramientos realizados por él.

En enero de 2010, mediante el Decreto 3-2010, Daniel Ortega se otorgó atribuciones; según la letra del mismo, es “responsable constitucional de la coordinación armónica de todos los Poderes” y, por tanto, ratifica y proroga en sus cargos a todas las Autoridades de los Poderes e Instituciones del Estado.⁵⁶ En ese momento, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral y otros altos cargos seguían en funciones, aunque se había vencido el plazo para el cual habían sido electos; el nombramiento de todos esos cargos es atribución exclusiva de la Asamblea Nacional. Además, no existe ninguna norma constitucional que establezca que el presidente de la República es el responsable de la coordinación armónica de los poderes, ni tiene la atribución de ratificar y prorrogar en su cargo a autoridades de los otros poderes.

En otra reforma constitucional, efectuada en el año 2014, se estableció que se impulsaría un modelo de alianza con el sector empresarial bajo el diálogo permanente en la búsqueda de consensos. Este modelo de diálogo y consenso con organismos gremiales del sector privado permitía que se negociaran directamente con el Gobierno las leyes económicas, que se enviaban a la Asamblea Nacional solo para ser aprobadas, “excluyendo a los partidos políticos y al margen de los canales y las instancias de discusión política democrática, en particular la Asamblea

⁵⁶ Decreto Ejecutivo 3-2010 de 9 de enero de 2010, *La Gaceta, Diario Oficial* n.º 6, 11 de enero de 2019, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=86F56B6D771EA926062576C600543044&action=openDocument>.

Nacional que ha pasado a ser una simple caja de resonancia de lo acordado en la mencionada alianza corporativa”.⁵⁷

En general, la Asamblea Nacional recibe del Poder Ejecutivo el texto de las leyes que debe aprobar con carácter de urgencia. No hay un trabajo legislativo propiamente dicho, ni un debate a profundidad y, en muchas ocasiones, tampoco se justifica el carácter de urgencia. En conclusión, la Asamblea no ejerce ningún control sobre el Poder Ejecutivo.

En el año 2019, la Asamblea Nacional⁵⁸ aprobó 28 leyes, en 15 de ellas la iniciativa de ley provino del presidente de la República, 5 con carácter de urgencia. Al 1 de octubre de 2020⁵⁹ se habían aprobado 23 leyes, de las cuales 14 fueron por iniciativa de ley del presidente de la República, 9 con carácter de urgencia.

Haciendo un análisis comparativo del trabajo legislativo de 2019 y 2020 no se aprecia que la función haya sido afectada por la pandemia, los diputados presentan iniciativas de ley sobre digestos de leyes o declaraciones de Día de la Amistad entre países, mientras el presidente de la República presenta la mayoría de las leyes sobre temas económicos, penales, financieros, entre otros. Mientras en el año 2019 el 53,6 % de las iniciativas de ley provinieron del Ejecutivo, a octubre de 2020 este porcentaje aumentó al 60,9 %.

La función judicial:

garantía de los derechos de las personas y control del poder

El bipartidismo inicial producto del pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán sometió a todos los poderes, lo que dio como resultado la existencia de “bancadas partidarias” en el máximo órgano del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia. Con la llegada de Daniel Ortega a la presidencia en el año 2007, esto se fue transformando hasta lograr el control absoluto sobre la función judicial.

⁵⁷ Edmundo Jarquín, “Construcción democrática. Revertida y pervertida”, en *El régimen de Ortega, ¿una nueva dictadura familiar en el continente?*, coord. por Edmundo Jarquín (Managua: Pavsá, 2016).

⁵⁸ Asamblea Nacional, Producción legislativa, Managua, 2019, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpMainDIL.xsp>.

⁵⁹ Asamblea Nacional, Producción legislativa, Managua, 2020.

El 13 de junio de 2013, la Asamblea Nacional aprobó una ley de concesión canalera,⁶⁰ que contradice lo dispuesto en al menos 42 artículos de la Constitución Política de la República. Esa ley fue aprobada una semana después de ser introducida y con menos de 3 horas de debate. En ella se otorga una concesión por 50 años, prorrogable por otros 50 a voluntad del concesionario, *ni el inversionista ni ninguna parte del subproyecto serán sujetos de acciones penales como resultado del incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el inversionista*. Es decir, no se aplican las leyes de Nicaragua, la concesión otorgada es ilimitada, el inversionista puede enajenar y manejar la concesión de manera absoluta sin contar con las autoridades nacionales.

Por otra parte, los proyectos o subproyectos que se derivan se pueden realizar en cualquier parte del país y afectar cualquier tipo de propiedad, *se renuncia a cualquier derecho de reclamo a inmunidad soberana*. Asimismo, se incorporan a la Ley el Acuerdo Marco de Concesión, sin que se haya presentado a los diputados, ni hayan debatido sobre el mismo como dispone la normativa constitucional.

Mientras el concesionario no se obliga a nada, Nicaragua asume la responsabilidad de compensar, hacer exenciones fiscales, y asume responsabilidades si se producen eventos desestabilizadores.

Sobre esta ley, que fue recurrida por ser claramente grave para los intereses de la ciudadanía nicaragüense del presente y futuras generaciones, la Corte Suprema de Justicia declaró que no violentaba la norma constitucional.

Con ocasión de la situación derivada de abril de 2018, el GIEI concluyó que: “En relación con el sistema de administración de Justicia, las investigaciones muestran que el sistema judicial no utilizó adecuadamente las leyes para defender los derechos de la población víctima de las violaciones a los derechos humanos. Por el contrario, se convirtió en una herramienta de criminalización de la protesta social”.⁶¹

⁶⁰ Ley 840, 13 de junio de 2013, Ley Especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente a zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas, *La Gaceta, Diario Oficial* n.º 110, 14 de junio de 2013.

⁶¹ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe sobre...*, 354.

Por ello, el GIEI recomendó que la administración de justicia debía “investigar la actuación y eventualmente depurar el sistema de justicia de aquellos jueces y demás funcionarios que vulneraron el debido proceso o no hayan cumplido con mantener su independencia del poder político. Estos procesos deberán realizarse de acuerdo con los estándares internacionales”. Asimismo, teniendo en cuenta la falta de independencia, “establecer las reformas y mecanismos necesarios para garantizar que los hechos de violencia ocurridos a partir del 18 de abril sean juzgados por instancias judiciales compuestas por magistrados que garanticen imparcialidad, idoneidad y cuenten con los recursos adecuados”, así como revisar las sentencias dictadas o que se dicten en el futuro por los actuales tribunales y que esta labor debe ser realizada por magistrados seleccionados por “el reconocimiento de su autonomía e independencia”.

En mayo de 2020, el Poder Judicial⁶² dio a conocer una Nota de Prensa, sobre las medidas preventivas contra el covid-19 en un complejo judicial. No se conoce de otra comunicación oficial, y de acuerdo con su página web no parece que la pandemia haya afectado los resultados de su trabajo; al comparar los años 2019 y 2020 la actividad realizada es bastante similar.⁶³

Medidas para contener la pandemia

El Gobierno de Nicaragua no asume la gravedad de la pandemia, ni ha tomado medidas especiales para grupos vulnerables. Aunque, como se ha explicado, se vive en estado de sitio de facto de forma permanente, por razones de represión política en un Estado sin separación de poderes, sin independencia judicial, sin seguridad jurídica, y bajo el acoso y asedio de parte de fuerzas paramilitares, parapoliciales y policiales.

62 Saladora Espinoza, “Medidas preventivas contra el covid-19 en Complejo Judicial Justo Rufino Garay”, *Poder Judicial*, 8 mayo 2020, https://www.poderjudicial.gob.ni/prensa/notas_prensa_detalle.asp?id_noticia=10228.

63 “Referencia de trabajos realizados en el año 2019”, Corte Suprema de Justicia, 2019, <https://www.poderjudicial.gob.ni/sgc/circulares.asp?pag=2&annio=2019>; “Referencia de trabajos realizados en el año 2020”, Corte Suprema de Justicia, 2020, <https://www.poderjudicial.gob.ni/sgc/circulares.asp?pag=1&annio=2020>.

La situación electoral en Nicaragua

El bipartidismo impuesto a partir del año 2000 ha afectado gravemente el sistema electoral en Nicaragua, al punto de afirmarse que el mismo ha colapsado. Es innecesario abordar cada uno de los puntos, porque “el pacto político, el deterioro institucional del CSE y la implementación de los fraudes electorales posibilitaron la aniquilación de la naciente democracia y abrieron espacio a una nueva dictadura”.⁶⁴ Y tal como afirma el Centro Carter:

Bajo el liderazgo de las autoridades electorales recién reelectas, con excepción de sus dos nuevos miembros, la imagen y credibilidad del CSE así como los estándares democráticos y electorales en Nicaragua decayeron significativamente tras el fraude comprobado en las elecciones municipales de 2008. El gobierno y las autoridades electorales nicaragüenses tenían la responsabilidad de salvaguardar y garantizar la integridad de las elecciones nacionales de 2011. Contrariamente, en enero de 2010 los mandatos de los miembros del CSE fueron prorrogados, en clara extralimitación de las atribuciones legales del presidente de la república, mediante decreto ejecutivo comprometiéndose como resultado la legitimidad de sus nombramientos. El 6 de noviembre de 2011, ese mismo CSE organizó y celebró las elecciones nacionales más opacas de los últimos veinte años en Nicaragua cuyos resultados fue imposible verificar, estableciendo en consecuencia un precedente nocivo para el futuro de la democracia en Nicaragua.⁶⁵

En noviembre de 2021 corresponde realizar elecciones nacionales en el país: presidenciales, legislativas y Parlamento Centroamericano. Y debe efectuarse una reforma electoral que permita cambiar la situación de rechazo al sistema electoral tal y como está:

- Retiro arbitrario de personería jurídica a partidos políticos.
- Control del partido de gobierno de todas las estructuras del Consejo Supremo Electoral.

⁶⁴ José Antonio Peraza, “Fraudes y reforma electoral”, en *Nicaragua el cambio Azul y Blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega* (pp. 188-224) (Managua: Funpadem, 2020),

⁶⁵ Centro Carter, “Comunicado del Centro Carter con relación a la reelección de los miembros del Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua”, *Centro Carter*, 1 de junio de 2014, <https://www.cartercenter.org/news/pr/nicaragua-06022014.html>.

- Realización de fraudes masivos en todos los procesos electorales realizados desde que Ortega regresó al poder.
- Sustitución de miembros y fiscales de las Juntas Receptoras de Votos, por integrantes del partido de Ortega.
- Obstáculos para la realización de una verdadera fiscalización del proceso electoral.
- No acreditación de fiscales de la oposición.
- Cancelación arbitraria de las diputaciones de la oposición en junio de 2016.
- Impedimento a la oposición para participar en las elecciones de 2016.
- Instauración de nuevo de la reelección presidencial mediante una sentencia arbitraria de la Corte Suprema de Justicia.
- Comunicación de los resultados electorales de forma tardía y sin los requisitos que manda la Ley Electoral.
- Manipulación del padrón electoral.
- Impedimento de la observación electoral nacional e internacional establecida en la ley y su sustitución por una actividad denominada acompañamiento, que está subordinada al Consejo Supremo Electoral.

Debido a lo anterior, se ha trabajado una propuesta que cambie esta situación, para ello es necesario tener autoridades electorales independientes; padrón electoral único y auditado; descentralización de funciones; voto secreto; libre y universal; agilización del proceso; fiscalización y observación; competencia partidaria en igualdad de condiciones. Esta propuesta está basada en: i) restablecimiento de la confianza en el sistema electoral; ii) restablecimiento de la transparencia y las garantías electorales; iii) apertura para una competencia electoral amplia, integral, plural y equitativa. A la par se deben garantizar los mecanismos para la participación y cambios normativos constitucionales.

- i) Restablecimiento de la confianza en el sistema electoral⁶⁶

⁶⁶ Organizaciones políticas, "Propuestas de reformas electorales", Managua, septiembre de 2020.

- Fortalecimiento del CSE, mediante la elección de nuevas magistraturas.
 - Quitar el carácter partidario al nombramiento de integrantes de los órganos electorales CED, CEM, CER, JRV.
- ii) Restablecimiento de la transparencia y las garantías electorales
- Observación electoral nacional e internacional irrestricta.
 - Auditoría y depuración de un padrón electoral único que sea del conocimiento público.
 - Asegurar el cumplimiento del proceso de cedulación de acuerdo con lo establecido en la Ley Electoral y la Ley de Identidad.
 - Fiscalización total y efectiva.
 - Publicar en tiempo real en la web del CSE el 100% de las actas escrutadas de cada JRV asignadas a cada Centro de Votación, así como la publicación de las actas sumatorias municipales, departamentales y regionales, tan pronto sean transmitidas al Centro Nacional de Cómputos.
 - Establecimiento de recursos legales.
 - Asegurar la transparencia.
- iii) Apertura para una competencia electoral amplia, integral, plural y equitativa
- Apertura, flexibilización y garantía para la participación de los partidos políticos.
 - Garantizar la implementación del derecho al voto de las y los nicaragüenses en el exterior.

Autonomía de las alianzas electorales para que puedan darse entre partidos políticos, y entre partidos y movimientos sociales y políticos. Quienes integren estas alianzas electorales serán los que decidan nombre, siglas, bandera, emblema, representación legal, solicitud de una casilla independiente para la alianza, así como candidaturas de conformidad con los acuerdos políticos y con los estatutos de dicha alianza.

Reforma constitucional

Legitimidad de las y los electos, mediante el establecimiento del umbral electoral del 50% más uno de los votos válidos para ganar la elección a la presidencia, así como el establecimiento de la segunda vuelta si no

se alcanza dicho umbral. Es de igual importancia la eliminación de las diputaciones asignadas para la candidatura presidencial que obtenga el segundo lugar y el presidente saliente.

Adelanto de elecciones municipales y regionales de la Costa Caribe para las elecciones de noviembre de 2021, concentrándolas con las elecciones presidenciales, legislativas y del Parlamento Centroamericano.

Eliminar la reelección para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, y prohibir la candidatura del cónyuge de quien esté ejerciendo el cargo en la Presidencia de la República.

Incluir un nuevo título en la ley electoral, a efecto de cumplir con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, sobre las elecciones de las autoridades de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe y del Alto Wangki Wihta y Bukawas.

Situación general

Nicaragua vive una situación política de ausencia de Estado de derecho, en medio de una dictadura en la que se confunden los intereses del Estado y de la familia que gobierna. No hay poderes del Estado independientes. El poder dictatorial actúa sin ningún límite, al punto que algunos analistas han señalado que presenta acentuados rasgos de sultanismo.

Frente a la pandemia, la ciudadanía se encuentra desprotegida porque no se toman las medidas para evitar la propagación y, al contrario, se promueven actos masivos.

En la actualidad, más de 90 personas guardan prisión por razones políticas, y otros 770 que fueron excarcelados en 2019 viven bajo constante asedio. Miles de nicaragüenses tuvieron que irse al exilio por razones políticas, y con la pandemia su situación en el extranjero se ha complicado aún más.

Durante varios meses, ciudadanos nicaragüenses que trabajan en embarcaciones de turismo estuvieron varados en el mar, porque el Gobierno le impidió el ingreso al país por la pandemia. Un Gobierno del Caribe asumió finalmente el traslado al territorio nacional. Otros ciudadanos procedentes del sur y del norte han visto cómo las caravanas en las que se trasladan son detenidas en las fronteras y se les impide ingresar a su propio país.

Principales desafíos del país con respecto al Estado de derecho

El principal desafío es revertir la situación política por medio de la lucha pacífica, lo que resulta altamente complejo por estar entre la represión cruenta y la pandemia. Esto ha dejado al desnudo la precariedad de la democracia en el país.

Nicaragua, en su historia como república independiente, ha tenido muchos enfrentamientos violentos. La resolución de los conflictos por la vía pacífica no ha sido la normalidad. A partir del 18 de abril de 2018, cuando se produjo lo que hemos llamado una *insurrección cívica*, se han ido modificando referentes belicosos del pasado, por ejemplo, la consigna Patria Libre o Morir de generaciones pasadas, se transformó en Patria Libre y Vivir.

En una investigación sobre la generación de 2000 en Nicaragua se concluía que “esta generación muestra aprobación y disposición de participar en actividades políticas de carácter cívico, de la misma forma que tienen una valoración positiva de los movimientos y causas sociales”.⁶⁷ Por otra parte, en otra investigación titulada *La masculinidad hegemónica en los jóvenes de la posrevolución*, se afirma:

En contraste con la generación de los padres que escasamente tuvieron tiempo para enunciar proyectos de vida personales y vivieron su juventud de cara a un proyecto general de cambio y bajo el mandato de la “heroicidad belicosa”, las principales motivaciones para el futuro de los jóvenes posrevolución están vinculadas a la movilidad social, una aspiración de certidumbre, autonomía, independencia y bienestar económico.⁶⁸

Es decir, en las últimas décadas se ha producido un cambio en la cultura política, de tal suerte que, aunque la represión ha sido muy fuerte, la respuesta no ha sido la violencia, al punto que hoy se puede afirmar que

⁶⁷ Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco), “Jóvenes y cultura política en Nicaragua. La Generación del 2000”, CINCO, 2011, <https://cinco.org.ni/es/publications/348-jovenes-y-cultura-politica-en-nicaragua-la-generacion-del-2000>.

⁶⁸ Sofía Montenegro, *La masculinidad hegemónica en los jóvenes de la posrevolución* (Managua: Cinco, 2016), <https://cinco.org.ni/archive/569.pdf>.

el estado policíaco y el estado de sitio de facto en el que se vive cotidianamente no han sido suficientes para acabar con la resistencia.⁶⁹

Hay un cambio en la cultura política muy significativo, pero no hay referentes históricos para resolver los conflictos por las vías cívicas. En un contexto de caos institucional en el que los poderes funcionan como oficinas del gobierno y, en mayor o menor medida, se han involucrado de manera directa en la represión y violación de derechos humanos, la “reconstrucción” institucional para el funcionamiento del Estado de derecho constituye un gran reto.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

El principal reto es lograr condiciones habilitantes para la realización del proceso electoral de noviembre de 2021, lo que precisa de reformas electorales; liberación de presos políticos; regreso del exilio de miles de opositores; restablecimiento de los derechos de movilización, reunión, expresión y asociación, entre otros.

La Constitución Política de la República establece que “las listas de candidatos deberán estar integradas por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere”,⁷⁰ sin embargo, como se concluye en la investigación *Sin República y sin ciudadanía*, sin instituciones democráticas que funcionen ninguna ley de cuota va a modificar la condición de género de las mujeres, ni a garantizar sus derechos, ni la calidad de su participación y representación.⁷¹ En consecuencia, la ciudadanía plena de las mujeres precisa que haya una reforma electoral en la que verdaderamente se decida.

⁶⁹ Carlos Fernando Chamorro, “El fracaso del Estado policial, y la adopción del ‘modelo’ Venezuela”, *Confidencial*, 5 de octubre de 2020, <https://confidencial.com.ni/el-fracaso-del-estado-policial-y-la-adopcion-del-modelo-venezuela/>.

⁷⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 131, párrafo 3.

⁷¹ Centro de Derechos Constitucionales, *Sin República...*, 81.

Con la situación de la pandemia y el aumento de la represión no se vislumbran condiciones para la apertura de unas negociaciones sobre la reforma electoral.

De otro lado, existe la posibilidad de contradicción gubernamental de negar la pandemia y, al mismo tiempo, utilizarla como excusa para no ir a elecciones en 2021.

Según una encuesta reciente, la mayoría de la ciudadanía piensa que se debe salir de la crisis mediante elecciones, pero igual hay algunos sectores que consideran que no se debe negociar con quienes han cometido delitos de lesa humanidad, ni tampoco se les debe permitir que participen en el proceso electoral. Esto es un reto que le toca enfrentar a la oposición nacional.

La pandemia, junto con la represión, también afecta el debate público sobre las reformas, lo que hace más complejo el consenso sobre las mismas.

Recomendaciones

- Apoyar los esfuerzos nacionales de la oposición.
- Apoyar los informes periódicos que emiten organismos de derechos humanos del sistema interamericano y el sistema universal, por ejemplo, el del GIEI,⁷² los informes periódicos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Mecanismo de Seguimiento de Nicaragua (Meseni)⁷³ o las actualizaciones de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.⁷⁴
- Apoyar que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo Permanente demanden de forma firme y sin concesiones la realización de elecciones libres, transparentes y observadas en Nicaragua.

⁷² "Contexto", Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), <https://gieinicaragua.org/#section00>.

⁷³ "Mecanismos de Seguimiento para Nicaragua", OEA, <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/meseni/default.asp>.

⁷⁴ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), "Declaración de Michelle Bachelet. Los derechos humanos en Crimea, Nicaragua y Venezuela", OACNUDH, 2 de julio de 2020, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26027&LangID=S>.

Bibliografía

Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD). “Evitar la propagación del virus es deber y responsabilidad de todas las personas”. ACJD, 8 de marzo de 2020. <https://www.alianzacivicanicaragua.com/evitar-la-propagacion-del-virus-es-deber-y-responsabilidad-de-todas-las-personas/>.

Alianza Cívica. “Posicionamiento de la Alianza Cívica en relación a la Ley Mordaza”. <https://www.alianzacivicanicaragua.com/posicionamiento-de-la-alianza-civica-en-relacion-a-ley-mordaza/>.

Álvarez Lejarza, Emilio. *Las Constituciones de Nicaragua. (Exposición crítica y texto)*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1958.

Bow, Juan Carlos. “El régimen de Ortega persigue la bandera azul y blanco en fiestas patrias”, *Confidencial*, 13 septiembre 2020. <https://confidencial.com.ni/el-regimen-de-ortega-persigue-la-bandera-azul-y-blanco-en-fiestas-patrias/>.

Centro Carter, “Comunicado del Centro Carter con relación a la reelección de los miembros del Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua”. *Centro Carter*, 1 de junio 2014.

Centro de Derechos Constitucionales. *Sin República y sin ciudadanía*. Managua: Centro de Derechos Constitucionales, 2015.

Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco). “Jóvenes y cultura política en Nicaragua. La Generación del 2000”, *Cinco*, 2011. <https://cinco.org.ni/es/publications/348-jovenes-y-cultura-politica-en-nicaragua-la-generacion-del-2000>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. Washington: CIDH y OEA, 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/MESENI/pdf/Nicaragua2018-es.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “CIDH denuncia agravamiento de la represión y el cierre de espacios democráticos en Nicaragua”. OEA, 9 de diciembre de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/273.asp>.

Consejo de Comunicación y Ciudadanía. “Rosario en multinoticias”. El 19 Digital, 12 de marzo de 2020. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:74903-rosario-en-multinoticias-12-de-marzo-del-2018>.

Consejo de Comunicación. “Compañera Rosario Murillo en multinoticias”. El 19 digital, 8 de junio de 2020. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:104097-companera-rosario-murillo-en-multinoticias-08-06-20>.

Corte Suprema de Justicia. “Referencia de trabajos realizados en el año 2019”. <https://www.poderjudicial.gob.ni/sgc/circulares.asp?pag=2&anio=2019>.

Corte Suprema de Justicia. “Referencia de trabajos realizados en el año 2020”. <https://www.poderjudicial.gob.ni/sgc/circulares.asp?pag=1&annio=2020>.

Cruz Urbina, Ana. “Dictadura Ortega-Murillo admite aumento de 54 % de muertes por ‘neumonía’”. *La Lupa*, 8 de junio de 2020. <https://lalupa.press/2020/06/08/rosario-murillo-acepta-aumento-en-muertes-por-neumonia-en-nicaragua/>.

Chamorro, Carlos Fernando. “El fracaso del Estado policial, y la adopción del ‘modelo’ Venezuela”. *Confidencial*, 5 de octubre de 2020.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humanos. “Tribunal de Conciencia”. <https://arias.or.cr/tribunal/>.

El 19 Digital. “Presidente de Nicaragua destaca que en medio de la pandemia del coronavirus no se ha dejado de trabajar”. *El 19 Digital*, 15 de abril de 2020. <https://www.el19digital.com/coronavirus/articulo/titulo:102309-presidente-de-nicaragua-destaca-que-en-medio-de-la-pandemia-del-coronavirus-no-se-ha-dejado-de-trabajar>.

El 19 Digital. “3,978 pacientes han ganado la batalla al coronavirus en Nicaragua”. *El 19 Digital*, 6 de octubre de 2020. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:108039--3978-pacientes-han-ganado-la-batalla-al-coronavirus-en-nicaragua>.

Enríquez, Octavio. “Los días en que fracasó el monólogo oficial”. En *Nicaragua, el cambio Azul y Blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega*, coordinado por Edmundo Jarquín, 170-189. Managua: Funpadem, 2020.

Espinoza, Salvadora. “Medidas preventivas contra el covid-19 en Complejo Judicial ‘Justo Rufino Garay’”. *Poder Judicial*, 8 mayo 2020. https://www.poderjudicial.gob.ni/prensa/notas_prensa_detalle.asp?id_noticia=10228.

Garay, Josué. “Lo que se sabe del incendio que devora la Reserva Biológica Indio Maíz”. *La Prensa*, 10 de abril de 2018. <https://www.laprensa.com.ni/2018/04/10/nacionales/2401924-todo-sobre-el-incendio-en-la-reserva-indio-maiz>.

Gerpe Landin, Manuel y Joan Vintró Castells. “Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua”. *Paper* 49 (1996): 105-118.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*. Managua: GIEI, 2018. http://www.oas.org/es/cidh/MESENI/pdf/giei_informe.pdf.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). “Contexto”. <https://gieinicaragua.org/#section00>.

Icaza Gallard, Julio. “Fin del Estado de derecho: principales reformas constitucionales y legislativas”. En *El régimen de Ortega, ¿una nueva dictadura*

familiar en el continente?, coordinado por Edmundo Jarquín, 65-115. Managua: PAVSA, 2016.

Jarquín, Edmundo. "Construcción democrática. Revertida y pervertida". En *El régimen de Ortega, ¿una nueva dictadura familiar en el continente?*, coordinado por Edmundo Jarquín. Managua: PAVSA, 2016.

López Chavarría, Julio. "Nicaragua: fuego arrasa con bosques de la Reserva Indio Maíz". *Mongabay Latam*, 10 de abril de 2018. <https://es.mongabay.com/2018/04/nicaragua-incendio-reserva-indio-maiz/#:~:text=M%C3%A1s%20de%205000%20hect%C3%A1reas%20han,de%20San%20Juan%20de%20Nicaragua>.

López B., Lidia, *OPS reconoce que Nicaragua ya está en la fase de transmisión comunitaria del covid-19*. *La Prensa*, 2020.

López B., Lidia, "Especialistas de la salud exigen al gobierno que declare la fase de transmisión comunitaria y tome acciones contra la pandemia". *La Prensa*, 8 de mayo de 2020. <https://www.laprensa.com.ni/2020/05/18/nacionales/2675087-especialistas-de-la-salud-exigen-al-gobierno-que-declare-la-fase-de-transmision-comunitaria-y-tome-acciones-contrala-pandemia>.

López B., Lidia y Yubelka González Mendoza. "El nuevo boletín epidemiológico del MINSA confirma que Daniel Ortega mintió con la cifra de muertos por neumonía". *La Prensa*, 19 de junio de 2020. <https://www.laprensa.com.ni/2020/06/19/nacionales/2687076-el-nuevo-boletin-epidemiologico-del-minsa-confirma-que-daniel-ortega-mintio-con-la-cifra-de-muertos-por-neumonia>.

Luna, Yáder. "29 asociaciones médicas: Hay una 'falsa impresión que la pandemia del covid 19 se está acabando'". *Confidencial*, 30 de julio de 2020. <https://confidencial.com.ni/29-asociaciones-medicas-hay-una-falsa-impresion-que-la-pandemia-del-covid-19-se-esta-acabando/>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). "A dos años de instalación del Meseni, la CIDH recuerda obligaciones de derechos humanos pendientes en Nicaragua". OEA, 23 de junio de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/146.asp>.

Monitoreo Azul Blanco. "Reporte septiembre 2020". <https://www.facebook.com/MonitoreoAzulyBlanco/photos/a.125856315854966/150456013394996/>

Montenegro, Sofía. *La masculinidad hegemónica, en los jóvenes de la pos-revolución*. Managua: Cinco, 2016. <https://cinco.org.ni/archive/569.pdf>.

Montenegro, Sofía. *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua*. Managua: Cinco, 2007.

Movimiento Autónomo de Mujeres. "Por nuestros derechos todas contra la dictadura". *Movimiento Autónomo de Mujeres*, 8 de marzo 2005. <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/archivos/37.pdf>.

Munguía, Ivette. "OPS: 'En Nicaragua la transmisión de la covid-19 ya es comunitaria'". *Confidencial*, 26 de mayo de 2020. <https://confidencial.com.ni/ops-en-nicaragua-la-transmision-de-la-covid-19-ya-es-comunitaria/>.

Navarrete, Julián. "Nicaragua registra 2344 muertes por neumonía sospechosas de covid 19 en los últimos cuatro meses". *La Prensa*, 27 de julio de 2020. <https://www.laprensa.com.ni/2020/07/27/nacionales/2700954-nicaragua-registra-2355-muertes-por-neumonia-sospechosas-de-covid-19-en-los-ultimos-cuatro-meses>.

Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh). "Declaración de Michelle Bachelet: Los derechos humanos en Crimea, Nicaragua y Venezuela". *OACNUDH*, 2 de julio de 2020. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26027&LangID=S>.

Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh). *Violaciones de Derechos Humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua*. Ginebra: Oacnudh, 2018. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf.

Observatorio Ciudadano covid-19 Nicaragua. "Inicio". <https://observatorioni.org>

Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad. *Nicaragua: democracia a la deriva*. Managua: Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad, 2007.

Organización de los Estados Americanos (OEA). "Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni)". <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/meseni/default.asp>.

Peraza, José Antonio. "Fraudes y reforma electoral". En *Nicaragua el cambio Azul y Blanco. Dejando atrás el régimen de Ortega*, 188-224. Managua: Funpadem, mayo 2020.

Pineda, Edith. "Indio Maíz, la tragedia ambiental que encendió la chispa de la resistencia cívica". *Despacho 505*, 3 de abril de 2019. <https://www.despacho505.com/indio-maiz-la-tragedia-ambiental-que-encendio-la-chispa-de-la-resistencia-civica/>.

Revista Envío. "El derecho a la verdad y el deber de informar verazmente". *Revista Envío* n.º 391 (2014).

Salazar, Maynor. "Incendio en Indio Maíz devoró al menos 5,484 hectáreas". *Confidencial*, 4 de abril de 2020. <https://confidencial.com.ni/incendio-en-indio-maiz-devoro-al-menos-5484-hectareas/>.

Sandino, Nohemí. "Continúan visitas casa a casa para compartir medidas preventivas ante el covid-19". *El 19 Digital*, 2 de abril de 2020. <https://www.>

el19digital.com/coronavirus/articulo/titulo:101953-continuan-visitas-casa-a-casa-para-compartir-medidas-preventivas-ante-el-covid-19.

Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). “Evolución de la covid-19 en los países miembros del Sica a partir del registro del caso cero”. SICA, 18 de agosto de 2020. https://www.sica.int/noticias/evolucion-de-la-covid-19-en-los-paises-miembros-del-sica-a-partir-del-registro-del-caso-cero_1_123314.html.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA). *Estadísticas de COVID-19 a nivel regional y nacional en los países miembros del SICA*. El Salvador: Observatorio Regional SICA-Covid 19, 2020. <https://storymaps.arcgis.com/stories/e0c9eff7d14449f196efb4821c93333e>.

Solís Román, Azahálea. “Marco constitucional, régimen legal y estructura institucional del Estado”. En *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional, 2007/2008. Nicaragua*, editado por Jaime Ordóñez y Asociación Estudios para el Futuro, 94-135. San José: Observatorio de la Democracia en Centroamérica e Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, 2007.

Usulutlán, Rosalía. “¿50% para Rosario y 50% para mí?”. En *Sin nosotras se les acaba la fiesta. (América Latina en perspectiva de género)*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung y Artemisa Comunicación, 2009. <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/archivos/74.pdf>.

Vásquez Larios, Martha. “Gobierno de Ortega amenaza con controlar las redes sociales en Nicaragua”. *La Prensa*, 12 de marzo de 2020. <https://www.laprensa.com.ni/2018/03/12/nacionales/2390099-gobierno-de-ortega-apunta-canonas-contra-redes-sociales>.

Legislación

Asamblea Nacional de Nicaragua, Iniciativas de ley, Managua, 2020.

Asamblea Nacional, Producción legislativa 2019, Managua.

Asamblea Nacional, Producción legislativa 2020, Managua.

Constitución Política de la República de Nicaragua, 19 de noviembre de 1986. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 5, 9 de enero de 1987.

Decreto Ejecutivo 245, 9 de enero de 1987. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 17, 23 enero de 1987. [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/BC1FFA1471AB54D6062570A10057BAAE?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/BC1FFA1471AB54D6062570A10057BAAE?OpenDocument).

Decreto Ejecutivo 3-2010, 9 de enero de 2010. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 6, 11 de enero de 2019. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=86F56B6D771EA926062576C600543044&action=openDocument>.

Decreto Presidencial, 24 de septiembre de 2020. Decreto de Aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2020-2025. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 178, 20 de septiembre de 2020.

Ley 840, 13 de junio de 2013. Ley Especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atingente a las zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 110, 14 de junio de 2013.

Ley 192, 1 de febrero de 1995. Ley de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua. *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 124, 4 de julio 1995. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=927804DC295D0AE5062573080056DA6D&action=openDocument>.

Anexo 1

Leyes aprobadas por la Asamblea Nacional de Nicaragua

2019: 28 LEYES, 15 INICIATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (5 DE URGENCIA)

AÑO 2019					
N/O	N.º LEY	GACETA	FECHA PUBLICACIÓN	TÍTULO DE LA NORMA	INICIATIVA
1	982	5	11/01/2019	Ley del digesto jurídico nicaragüense de la materia de deporte, educación física y recreación física	
2	.*	5	11/01/2019	Texto consolidado, Ley general de deporte, educación física y recreación física	
3	985	17	28/01/2019	Ley para una cultura de diálogo, reconciliación, seguridad, trabajo y paz	Diputados
4	986	36	22/02/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 331, Ley electoral	Presidente de la República**
5	987	41	28/02/2019	Ley de reformas y adiciones a la Ley n.º 822, Ley de concertación tributaria	Presidente de la República
6	988	47	08/03/2019	Ley de reformas y adiciones a la Ley n.º 595, Ley general de aeronáutica civil	Presidente de la República
7	990	93	20/05/2019	Ley que declara el 17 de abril de cada año “Día de la amistad entre la República de Nicaragua y la República de Cuba”	Diputado
8	991	95	22/05/2019	Ley para el fortalecimiento y promoción de las tradiciones, costumbres y gastronomía del pueblo nicaragüense como patrimonio cultural inmaterial de la nación	Diputados
9	992	97	24/05/2019	Ley que declara el 11 de enero de cada año, “Día de la amistad entre la República de Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela”	Diputado
10	993	102	31/05/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 277, Ley de suministro de hidrocarburos	Presidente de la República**
11	994	102	31/05/2019	Ley de atención integral a víctimas	Presidente de la República
12	995	106	06/06/2019	Ley que declara el 4 de mayo de cada año “Día de la dignidad nacional”	Diputados
13	996	108	10/06/2019	Ley de amnistía	Diputados
14	997	120	26/06/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 606, Ley orgánica del poder legislativo de la República de Nicaragua	Diputados

AÑO 2019					
N/O	N.º LEY	GACETA	FECHA PUBLICACIÓN	TÍTULO DE LA NORMA	INICIATIVA
15	999	133	15/07/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo	Diputados
16	998	133	15/07/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 606, Ley orgánica del poder legislativo de la República de Nicaragua	Diputados
17	1000	157	19/08/2019	Ley de reformas y adición a la Ley n.º 977, Ley contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva	Presidente de la República
18	1001	164	28/08/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 948, Ley de reforma a la Ley n.º 853, Ley para la transformación y desarrollo de la caficultura	Presidente de la República
19	-	165	29/08/2019	Texto de Ley n.º 977, Ley contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva, con sus reformas incorporadas	
20	-	170	05/09/2019	Texto de Ley n.º 606, Ley orgánica del poder legislativo de la República de Nicaragua, con sus reformas incorporadas	
21	-	174	11/09/2019	Texto de la Ley n.º 853, Ley para la transformación y desarrollo de la caficultura, con sus reformas incorporadas	
22	1002	176	13/09/2019	Ley de reformas y adición a la Ley n.º 976, Ley de la unidad de análisis financiero	Presidente de la República
23	-	190	07/10/2019	Texto de Ley n.º 976, Ley de la unidad de análisis financiero, con sus reformas incorporadas	
24	1004	192	09/10/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 583, Ley creadora de la empresa nacional de transmisión eléctrica, Enatrel y sus reformas	Presidente de la República**
25	1006	212	06/11/2019	Ley de reforma a la Ley n.º 554, “Ley de estabilidad energética” y sus reformas	Presidente de la República
26	1007	228	28/11/2019	Ley de modificación a la Ley n.º 984, Ley anual de presupuesto general de la República 2019	Presidente de la República**
27	1008	233	05/12/2019	Ley que crea la “Orden Carlos Fonseca Amador”	Presidente de la República
28	1010	238	13/12/2019	Ley anual de presupuesto general de la República 2020	Presidente de la República

AÑO 2019					
N/O	N.º LEY	GACETA	FECHA PUBLICACIÓN	TÍTULO DE LA NORMA	INICIATIVA
29	1013	239	14/12/2019	Ley de aseguramiento soberano y garantía del suministro de combustibles y productos derivados del petróleo a la población nicaragüense	Presidente de la República**
30	1005	240	16/12/2019	Ley de actualización del digesto jurídico nicaragüense de la materia soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN)	Diputado
31	1003	242	18/12/2019	Ley del digesto jurídico nicaragüense de la materia de telecomunicaciones y servicios postales	Diputados
32	1011	243	19/12/2019	Ley de reforma a la Ley n.º. 272, Ley de la industria eléctrica y sus reformas	Presidente de la República
33	1012	243	19/12/2019	Ley de reformas y adiciones a la Ley n.º. 286, Ley especial de exploración y explotación de hidrocarburos y sus reformas	Presidente de la República

* Textos consolidados de leyes.

** Trámite de urgencia enviado por el presidente de la República.

2020: 23 leyes, 14 iniciativas del presidente de la república (9 de urgencia).

AÑO 2020					
N/O	N.º LEY	GACETA	FECHA PUBLICACIÓN	TÍTULO DE LA NORMA	INICIATIVA
1	522	05	11/01/2020	Texto consolidado, ley general de deporte, educación física y recreación física	
2	1014	22	04/02/2020	Ley de adición al Preámbulo de la Constitución Política de la República de Nicaragua	
3	1018	30	14/02/2020	Ley creadora de la Empresa Nicaragüense de Importación, Transporte y Comercialización de Hidrocarburos (Enicom)	Presidente de la República**
4	1017	30	14/02/2020	Ley creadora de la Empresa Nicaragüense del Gas (Enigas)	Presidente de la República**
5	1015	30	14/02/2020	Ley creadora de la Empresa Nicaragüense de Planteles de Almacenamiento y Distribución de Hidrocarburos (Eniplanh)	Presidente de la República**
6	1016	30	14/02/2020	Ley creadora de la Empresa Nacional de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (ENIH)	Presidente de la República**
7	1019	38	26/02/2020	Ley que declara el 26 de febrero como “Día nacional de las artes y la cultura popular nicaragüenses”	Presidente de la República
8	1021	50	13/03/2020	Ley para el fortalecimiento de la gestión del Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (Issdhu)	Presidente de la República**
9	1022	59	26/03/2020	Ley de reforma a la Ley n.º 551, Ley del sistema de garantía de depósitos	Diputados
10	1020	59	26/03/2020	Ley de protección fitosanitaria de Nicaragua	Presidente de la República
11	1023	60	27/03/2020	Ley para el desarrollo y operación de marinas turísticas	Presidente de la República
12	1025	65	03/04/2020	Ley de reforma y adiciones a la Ley n.º 354, Ley de patentes de invención, modelos de utilidad y diseños industriales	Presidente de la República
13	1024	65	03/04/2020	Ley de reforma y adiciones a la Ley n.º 380, Ley de marcas y otros signos distintivos	Presidente de la República
14	1028	86	14/05/2020	Ley creadora de la orden “Blanca Stella Aráuz Pineda”	Diputados
15	1009	98	01/06/2020	Ley del digesto jurídico nicaragüense de la materia seguridad y defensa nacional	Diputado

AÑO 2020					
N/O	N.º LEY	GACETA	FECHA PUBLICACIÓN	TÍTULO DE LA NORMA	INICIATIVA
16	1030	105	10/06/2020	Ley de reformas a la Ley n.º 583, “Ley creadora de la empresa nacional de transmisión eléctrica, Enatrel” y sus reformas y a la Ley n.º 746, “Ley de reforma al decreto ejecutivo n.º 46-94, Creación de la empresa nicaragüense de electricidad (Enel), a la Ley n.º 272, Ley de la industria eléctrica y a la Ley n.º 554, Ley de estabilidad energética”	Presidente de la República**
17	1031	111	18/06/2020	Ley de reforma a la Ley n.º 428, Ley orgánica del instituto de la vivienda urbana y rural (Invur); Ley n.º 457, Ley de funcionamiento, normativa y procedimientos del fondo social de vivienda; Ley n.º 677, Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social y su reforma contenida en la Ley n.º 965, Ley de reforma a la Ley n.º 677; Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social y a la Ley n.º 428, Ley orgánica del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (Invur)	
18	1033	145	06/08/2020	Ley de reforma y adición a la Ley n.º 761, Ley general de migración y extranjería	Presidente de la República**
19	1026	156	21/08/2020	Ley del digesto jurídico nicaragüense de la materia de turismo	Diputados
20	1035	158	25/08/2020	Ley de reforma a la Ley n.º 698, Ley general de los registros públicos y al código de comercio de la República de Nicaragua	Corte Suprema de Justicia
21	1037	171	11/09/2020	Ley de reforma y adición a la Ley n.º 532, Ley para la promoción de generación eléctrica con fuentes renovables y sus reformas	Presidente de la República**
22	1038	171	11/09/2020	Ley de reforma al Decreto ejecutivo n.º 46-94, Creación de la empresa nicaragüense de electricidad (Enel) y sus reformas	Presidente de la República**
23	1029	180	01/10/2020	Ley del digesto jurídico nicaragüense de la materia autonomía regional	

* Trámite de urgencia enviado por el presidente de la República.

Panamá y el Estado de Derecho durante la pandemia

Sergio García-Rendón*
Colombia

Resumen: Panamá enfrenta la pandemia con una de las cuarentenas más estrictas de la región y el mundo, y existen dudas sobre la manera en que las figuras legales y las medidas tomadas puedan deteriorar el Estado de derecho. Este capítulo hace un recorrido por temas como la forma en que las libertades civiles pueden estar amenazadas, cómo la función legislativa y judicial están siendo afectadas por la pandemia, los efectos en la democracia y la participación ciudadana, y las implicaciones para mujeres y minorías, entre otros. La conclusión del capítulo es que, a pesar de la necesidad de las medidas tomadas, hay motivos para preocuparse por los efectos en el Estado de derecho, mucho más en un país que desde antes de la pandemia ya presentaba dificultades en términos de desigualdad, bajo apoyo a la democracia y baja confianza interpersonal y en las instituciones.

Palabras clave: Estado de derecho, libertades civiles, democracia, pandemia.

El 10 de marzo se presentó la primera muerte por coronavirus en Panamá. Justo el día antes habían sido confirmados los primeros casos por parte de la ministra de Salud, Rosario Turner. Desde entonces, el país ha tenido una de las cuarentenas más estrictas y prolongadas de la región y el mundo, con limitaciones fuertes a la movilidad y al comercio en general. Aparte de que estas medidas no se han traducido en un descenso en el número de contagios y muertes confirmadas por el virus, lo que pone en discusión la forma en que el país ha abordado el manejo de la pandemia, existen razones

** Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca; máster en Ciencia Política, Flacso-Ecuador. Investigador del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (Cieps) Panamá. sgarcia@cieps.org.pa.

para preocuparse por el impacto de esas medidas en el Estado de derecho en el país.

Este capítulo abordará, entonces, las implicaciones que ha tenido la pandemia en el Estado de derecho. En el primer apartado se ocupa de los efectos en los derechos civiles y políticos de los panameños, la función legislativa y judicial, la constitucionalidad de las medidas tomadas por el presidente y el trato diferenciado entre ciudadanos con respecto a la obligatoriedad de las medidas tomadas. En el segundo apartado describe qué efectos ha tenido la coyuntura sobre el proceso electoral del país, la democracia interna de los partidos, la inclusión de la mujer y de las minorías en los procesos políticos y el desarrollo de tecnologías para los procesos electorales futuros. Finalmente, se ocupa de reflexionar en términos generales sobre el impacto del virus en el Estado de derecho y realiza algunas recomendaciones.

Libertades civiles y políticas, función legislativa y judicial, acuerdos internacionales y trato diferenciado

Si bien desde el 13 de marzo se dictó el Estado de Emergencia en el país por parte del presidente Nito Cortizo, la cuarentena comenzó el día 24 de marzo con el Decreto Ejecutivo 507.¹ El Ministerio de Salud dispuso que las mujeres y los hombres podían salir a la calle solo en días específicos y por un tiempo de dos horas. Las mujeres los días lunes, miércoles y viernes, los hombres los días martes, jueves y sábado. Ante el aumento de los contagios se decidió que los sábados y los domingos habría cuarentena estricta para todos, limitando los días de los hombres a dos por semana, sin ningún soporte frente al aumento de tal restricción para ellos.

Los argumentos a favor de tal organización de la cuarentena eran que esa distribución podría garantizar que supermercados y farmacias no tuviesen tanta aglomeración, y, como recomendación del Ministerio de Seguridad, que facilitaría el control de los incumplimientos a la cuarentena, sin implicar la interacción entre la policía y las personas, lo que ocurriría si se hacía por número de identificación, y aumentaría el riesgo

¹ Decreto Ejecutivo n.º 507, 24 de marzo de 2020, que amplía el toque de queda decretado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 490, de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones, *Gaceta Oficial Digital*, https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf.

de contagio. El problema es que desde el primer momento se enfrentó a las reivindicaciones de género que discuten un orden binario, tal como se desarrollará posteriormente.

Estas medidas han tenido un innegable impacto sobre los derechos políticos, las manifestaciones presenciales y la libertad de expresión. No solo preocupan las cifras de centenares de personas retenidas que aparecen cada día por violaciones a la cuarentena,² sino que, a modo de ejemplo, el jueves 13 de agosto un grupo de jóvenes que protestaba fue enfrentado por escuadrones antimotines que les superaban en número y detenidos por alteración del orden y obstrucción de la vía pública, algo discutible cuando los jóvenes estaban dejando pasar el tráfico a un lado.³ Sin embargo, conviene aclarar que esta situación ha estado presente desde antes con el gobierno de Nito Cortizo, ya que a finales del año pasado utilizó escuadrones antimotines para disolver manifestaciones de grupos y organizaciones sociales que protestaron en torno a las reformas constitucionales.⁴

La pandemia también ha tenido efectos sobre la función legislativa y su desarrollo, algo que no es menor cuando en el mes de marzo la Asamblea ya contaba con la peor imagen pública entre las instituciones del Estado, con solo un 14,9% de opiniones favorables según la encuesta virtual de impacto del coronavirus realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (Cieps). El 28 de marzo, justo en medio de la discusión sobre la suspensión del pago de servicios públicos por cuatro meses para la ciudadanía, y ante el contagio de tres de los diputados, el presidente de la Asamblea Nacional Marco Castillero confirmó la decisión de la Junta Directiva de la Asamblea de suspender las sesiones presenciales. La declaración advertía que la actividad parlamentaria de la Asamblea “podrá ser retomada para tratar algún asunto de interés nacional respecto a la crisis de salud pública que estamos viviendo u otros temas importantes”.⁵

2 Henry Cárdenas P., “Policía Nacional reporta más de 600 detenidos por violar la cuarentena”, *La Prensa*, 2 de mayo de 2020.

3 Eliana Morales Gil, “Gritaron #YaBasta y terminaron reprimidos”, *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

4 José Arcia, “Continúan las protestas: ‘no a las reformas constitucionales’”, *La Estrella de Panamá*, 2 de noviembre de 2019.

5 José González Pinilla, “Presidente de la Asamblea confirma tres casos de coronavirus en esa institución y suspende sesiones”, *La Prensa*, 28 de marzo de 2020.

El presidente Cortizo pidió entonces a la ministra de Salud que garantizara las medidas con las que los diputados podrían sesionar. Luego de varias voces que expresaron su descontento por la falta de control que implicaría una Asamblea Nacional suspendida, el presidente de la Asamblea manifestó que se retomarían las sesiones de forma virtual, toda vez que ya había sido modificado el reglamento interno en un reciente decreto presidencial. Esto no fue posible en un principio debido a dificultades técnicas y al desconocimiento de herramientas virtuales de parte de algunos congresistas,⁶ por lo que algunas sesiones especiales fueron llevadas de manera extraordinaria entre el 15 y el 18 de junio. Para el comienzo del nuevo periodo legislativo en julio ya se habían tomado las medidas sanitarias correspondientes con las sesiones presenciales, pero unos días después el presidente de la Asamblea dio positivo en su prueba de coronavirus,⁷ lo que obligó a retomarlas ya de manera virtual.

En suma, la Asamblea Legislativa ha tenido problemas para coordinar sus sesiones y el desarrollo durante la pandemia. No solo algunos de sus miembros se han contagiado, con un diputado suplente, Manuel Horacio de León, que falleció a causa del virus, sino que también ha habido dificultades técnicas con respecto a cómo funcionar mientras se previenen los contagios. Esto ha ensombrecido un poco la labor de fiscalización y los límites que el órgano debiera tener para con las decisiones tomadas por el Ejecutivo.

De la misma manera, el sistema judicial se ha visto afectado por la pandemia en términos de su funcionamiento. El 13 de marzo, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ordenaron la suspensión temporal de los términos judiciales a nivel nacional y la suspensión de labores en despachos judiciales, con excepción de las oficinas judiciales, magistrados y jueces del sistema penal acusatorio; despachos judiciales que debieran conocer de las acciones de *habeas corpus* y amparos de garantías constitucionales, y los tribunales superiores de los otros distritos judiciales del país.

⁶ Aminta Bustamante, "Se posponen las sesiones virtuales de la Asamblea", *La Prensa*, 22 de abril de 2020.

⁷ Ismael Gordón Guerrel, "Presidente de la Asamblea Nacional da positivo por covid-19", *La Estrella de Panamá*, 15 de julio de 2020.

La medida, que en principio solo sería por dos semanas, se ha extendido en varias ocasiones,⁸ ante las críticas del Colegio Nacional de Abogados, que manifestó que había pasado suficiente tiempo para equipar y planear sanitariamente las audiencias, y que los abogados estaban quedándose sin fuentes de ingreso ante las suspensión de términos.⁹ En una muestra de retroceso antes que de avance, algunos juzgados penales y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia fueron cerradas a finales de julio debido a contagios entre el personal judicial.¹⁰

Otro aspecto de la función judicial que debe ser tenido en cuenta es que las numerosas detenciones realizadas por la policía nacional con ocasión de violaciones a las cuarentenas deben ser atendidas por los pocos jueces de paz activos. No solo desde antes estos tenían problemas de recursos e instalaciones,¹¹ sino que ahora deben atender a centenares de retenidos en condiciones de aglomeración que, paradójicamente, propician el contagio.

En lo que respecta a la figura legal escogida por el gobierno del presidente Cortizo para atender la pandemia hay todo un debate legal y constitucional. La Constitución de Panamá, en su artículo 55, concibe la figura del *estado de urgencia*, que permite suspender temporalmente algunas garantías constitucionales, pero sujeto todo a revisión de la Asamblea Nacional y a unos límites de tiempo. La figura de *estado de emergencia* tomada por el presidente está pensada para adquisiciones económicas excepcionales de parte del Ejecutivo en condiciones que lo ameriten. No es una figura constitucional sujeta a controles de la Asamblea ni contiene dentro de su normatividad la facultad de imponer las restricciones de movilidad que se han tomado.

Una posible explicación de la decisión del Gobierno es que decidieron no exponer su cuestionada legitimidad con una medida percibida tan

8 Juan Manuel Díaz, “Pleno de la CSJ extiende la suspensión de los términos judiciales en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, hasta el 21 de junio”, *La Prensa*, 8 de junio de 2020.

9 Juan Manuel Díaz, “La justicia marcha al ritmo del coronavirus”, *La Prensa*, 15 de mayo de 2020.

10 Juan Manuel Díaz, “Tribunales y jueces, afectados por pandemia de Covid-19”, *La Prensa*, 20 de julio de 2020.

11 José Arcia, “Justicia de paz, atrapada en la voluntad política”, *La Estrella de Panamá*, 29 de julio de 2020.

fuerte como la del estado de urgencia, pero otra visión del asunto es que el no declarar el estado que constitucionalmente se requiere les permite mantener sin exigencias de control el manejo de la situación. Como sea, varios recursos y demandas presentados ante la Corte Suprema de Justicia exponen la ilegalidad de las disposiciones tomadas bajo la figura del estado de emergencia, ya que esta no justifica medidas como la restricción de la libre movilidad.¹² Además de esto, no se encuentra limitada por el control de otra función del Estado, ni es revisada de manera periódica. Básicamente, la pandemia se ha manejado bajo decretos ejecutivos durante los cinco meses que ha tenido lugar, lo que aun en el mejor de los casos hace vulnerables a los ciudadanos a arbitrariedades, discrecionalidad y a no tener ningún contrapeso al poder del Estado.

La legitimidad de las medidas tomadas por el gobierno de Cortizo sería mayor si se vieran reflejadas en un descenso de los contagios y el control del virus, pero, por el contrario, y a pesar de lo estricta de la cuarentena, los contagios han venido en ascenso y el porcentaje de positivos sobre el total de pruebas realizada es del 27%, una cifra comparativamente alta.¹³

Una de las revelaciones del manejo gubernamental de la pandemia es la percepción de que existe un trato diferenciado entre ciudadanos en lo que respecta a las restricciones de movilidad establecidas. Personajes como el alcalde de Ciudad de Panamá,¹⁴ los miembros de la bancada legislativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹⁵ y un asesor de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario¹⁶ han sido sorprendidos violando las medidas de cuarentena, y en consecuencia han tenido que enfrentar las multas respectivas, pero solo después de protestas y denuncias en torno a ello.

12 Eliana Morales Gil, "Con los derechos en jaque desde hace cinco meses", *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

13 José González Pinilla, "Panamá registra 603 casos nuevos de coronavirus y 21 defunciones en las últimas 24 horas", *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

14 Getzalette Reyes, "Antai iniciará proceso administrativo al alcalde José Luis Fábrega", *La Prensa*, 3 de agosto de 2020.

15 Aminta Bustamante, "Diputados del PRD se congregan en un restaurante, en plena cuarentena", *La Prensa*, 18 de junio de 2020.

16 Getzalette Reyes, "Pedro Ortiz renuncia a la AAUD, tras escándalo por fiesta en Dorado Lakes; Antai remitirá investigación al Ministerio Público", *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

Al tiempo, existe una gran cantidad de salvoconductos que permiten evitar la cuarentena, pero que no tienen un criterio claro de selección y, en ocasiones, son mal utilizados.¹⁷ La cifra del número de salvoconductos otorgados no es pública, pero las estimaciones más conservadoras hablan de 500.000,¹⁸ dentro de una población de poco más de 4 millones de personas.

En lo que respecta a los límites y controles internacionales de los que es partícipe el país no hay efectos visibles de la pandemia. Panamá sigue siendo miembro, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana.

Democracia interna de los partidos, elecciones y participación e inclusión de mujeres y minorías

La pandemia no ha tenido consecuencias visibles en la democracia interna de los partidos, los procesos de selección de candidatos, la inscripción de afiliados y la elección de autoridades partidarias. La principal razón para esto es que justo el 1 de julio de 2019 tuvieron lugar las elecciones generales del país, que incluyeron las presidenciales, legislativas, las del Parlamento Centroamericano, las de alcaldes, representantes de corregimiento y concejales. Al no haber un proceso electoral antes de 2024, y dada la característica clientelar de los partidos políticos panameños, que no se activa hasta cerca de elecciones, es apenas normal que la discusión en torno a estos aspectos no haya sido tan relevante. Sin embargo, existen dos temas relacionados con aspectos políticos: el proceso de reformas constitucionales y el de reformas electorales, que sí se han visto afectados por la coyuntura de la pandemia.

En cuanto al primero, las reformas constitucionales, el proceso se llevaba a cabo desde antes de la toma de posesión del presidente Cortizo en julio de 2019, y su cumplimiento fue una de sus promesas de campaña.¹⁹ La Concertación Nacional fue el órgano de deliberación encargado

¹⁷ Redacción La Prensa, "MICI reitera que habrá sanciones para los que hagan mal uso de la plataforma de salvoconductos", *La Prensa*, 19 de julio de 2020.

¹⁸ Ehrior Sanabria, "¿El confinamiento en España fue largo? En Panamá llevan 5 meses (y no funciona)", *El Confidencial*, 13 de agosto de 2020.

¹⁹ Erick Marciscano, "Cortizo promete austeridad y una reforma constitucional tras tomar posesión como presidente de Panamá", *Euro Press*, 1 de julio de 2019.

de elaborar la propuesta de reformas constitucionales, y en el mismo mes de julio fueron entregadas a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación.^{20 21} Luego de esto, el Gobierno decidió llevar de manera paralela jornadas de discusión ciudadana sobre las reformas, y, finalmente, la Asamblea compuso un paquete de reformas que contenían algo de la propuesta original de la Concertación, de las jornadas ciudadanas y de los propios asambleístas. Ante esto surgieron críticas y protestas de diversos sectores,²² que llevaron a que el Ejecutivo decidiera retirar las reformas constitucionales de la Asamblea y cambiar el modelo del proceso.²³

En ese segundo intento se encargó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el inicio de un amplio diálogo nacional, que permitiera ampliar la discusión sobre las reformas y, eventualmente, presentar un nuevo paquete de propuestas. En un primer momento se pensó que el proceso tomaría alrededor de unos cinco o seis meses, pero con la pandemia se detuvo, lo que generó dudas sobre su realización. Recientemente, el viceministro de la Presidencia manifestó que el proceso liderado por el PNUD tomaría al menos tres años, y que tendría un costo de \$3.974.669.00.²⁴ En un país donde el 88,2 % de la ciudadanía panameña está de acuerdo con realizar reformas parciales o profundas de la Constitución, como lo revela la Encuesta Sobre Reformas Constitucionales del Cieps, no deja de ser un golpe a la deliberación pública que el proceso de reformas constitucionales se dilata desde antes —y más ahora con la pandemia—, al punto de no parecer que pueda realizarse durante el gobierno del presidente Cortizo.

El segundo tema es el de las reformas electorales. Panamá posee un sistema electoral caracterizado por favorecer a los partidos grandes y en

20 Manuel Vega Loo, “Concertación Nacional termina paquete de reformas constitucionales”, *La Prensa*, 10 de junio de 2019.

21 Eduardo Martínez, “Las reformas constitucionales son recibidas por el pleno de diputados”, *Asamblea Nacional Panamá*, 17 de julio de 2019.

22 Ismael Gordón Guerrel, “Qué es la Concertación y cómo quedó envuelta en los cambios a la Constitución”, *La Estrella de Panamá*, 17 de noviembre de 2019.

23 Aminta Bustamante, “Asamblea Nacional retira del pleno acto de reforma constitucional”, *La Prensa*, 23 de enero de 2020.

24 Gustavo A. Aparicio O., “Diálogo pro reformas constitucionales con el PNUD durará tres años”, *La Estrella de Panamá*, 7 de junio de 2020.

el poder, debido a circunscripciones pequeñas y a una fórmula electoral mayoritaria,²⁵ por lo que la discusión sobre una reforma electoral que permita la inclusión de nuevos actores políticos es de suprema importancia.²⁶ El Tribunal Electoral de Panamá convocó en diciembre de 2019 la integración de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, que se ocuparía de las reformas al Código Electoral, y para enero de 2020 ya estaba instalada la mesa encargada del proceso.²⁷ Sin embargo, y debido a la pandemia, el proceso se suspendió. En julio, el diputado del PRD Crispiano Adames, presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, manifestó que tanto las reformas constitucionales como la electoral serían impulsadas por su comisión,²⁸ pero la verdad es que ambos procesos, fundamentales para la calidad de la democracia panameña, se han visto afectados por la pandemia.

El único episodio por nombrar dentro de los procesos de selección de candidatos y autoridades en los partidos es la reunión realizada por los miembros de la bancada del PRD, que incumplió así las normas de la cuarentena. En esa ocasión, la dirigencia del PRD y sus diputados prefirieron irse a un restaurante a discutir cómo quedaría conformada la nueva junta directiva de la Asamblea que hacer la reunión de manera virtual o en las instalaciones del partido. En el hecho estuvo involucrada la ministra de trabajo Doris Zapata, y produjo la reacción de un grupo de ciudadanos, quienes golpearon ollas en protesta y grabaron la salida de los diputados del restaurante en que se encontraban.²⁹

Con relación a la población LGBTI y la pregunta sobre si durante la pandemia se ha profundizado su exclusión, ha habido un problema de

25 Willibald Sonnleitner, “Desproporcionalidad y malaportamiento en Panamá”, en *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, ed. por Harry Brown Aráuz, 140-214 (Panamá: PNUD, 2010).

26 Magda Ceballos, “¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?”, *Revista Panameña de Política* n.º 11 (2011): 49-81.

27 Aminta Bustamante y Manuel Vega Loo, “Se instala la Comisión Nacional de Reformas Electorales”, *La Prensa*, 16 de enero de 2020.

28 Gustavo A. Aparicio O., “Reformas electorales y constitucionales, en la mira de la Comisión de Gobierno”, *La Estrella de Panamá*, 21 de julio de 2020.

29 Dalia Pichel, “Diputados del PRD desafiaron cuarentena pese a tener oficina remodelada”, *La Prensa*, 21 de junio de 2020.

discriminación grave desde los criterios con los cuales se permite la movilidad de los ciudadanos. Al dividir los días en que está permitido salir según si se es hombre o mujer, se ha estado exponiendo a la población trans a la arbitrariedad de las decisiones policiales, respecto de la cual existen testimonios dramáticos.

Al respecto, Humans Rights Watch publicó un informe con casos de discriminación contra la población trans, en que advertía que aunque las normas internacionales de derechos humanos conciben que hayan razones legales para limitar algunos derechos en un contexto como el de la pandemia, no puede permitirse que dichas restricciones discriminen a las personas en función de su identidad o expresión de género. Mucho menos cuando esta discriminación tiene implicaciones para cumplir con la labor básica de conseguir provisiones e insumos vitales como alimentos o medicamentos.³⁰

Finalmente, no existen noticias ni desarrollos en términos de implementación de tecnología de cara a las elecciones de 2024, ni en relación con la forma en que se llevaría a cabo la observación electoral para entonces, ni mucho menos en torno a procesos de inclusión política para mujeres y minorías, a pesar de ser un tema en que colectivos y movimientos sociales vienen haciendo énfasis. Como se mencionó, la lejanía del siguiente proceso electoral ayuda a que tales asuntos no hayan sido abordados ni afectados por la pandemia.

Situación general, desafíos, retos y recomendaciones

La pandemia ha golpeado de forma súbita a todos los países del mundo y era apenas esperable que el Estado de derecho pudiera verse afectado en alguna forma, sobre todo debido a las necesarias medidas de restricción provenientes de las cuarentenas. Además de lo estricta de la cuarentena del país, en el caso panameño hay varias particularidades que agravan esto, lo que debiera alarmar sobre amenazas a la democracia en el país.

En primer lugar, la constitucionalidad del estado de emergencia adoptado por el Gobierno y las medidas derivadas de esta figura están en

³⁰ Human Rights Watch, "Panamá: nuevos casos de discriminación contra personas trans en el marco de medidas por la Covid-19", *Human Rights Watch*, 13 de julio de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/13/panama-nuevos-casos-de-discriminacion-contra-personas-trans-en-el-marco-de-medidas>.

entredicho. Como se mencionó, la figura escogida compete únicamente a medidas para adquisición de bienes y el uso de recursos, y no corresponde, como sí lo hace el estado de urgencia, a la medida constitucional que habilite la restricción de la movilidad. Si todas las medidas tomadas desde esa decisión parten de un lugar inconstitucional, entonces es apenas esperable que se desarrollen prácticas contrarias al Estado de derecho.

El Gobierno se encuentra ordenando por decreto y hay preocupación por la falta de control y evaluación de las medidas tomadas, el papel protagónico de la policía en el manejo de la situación epidemiológica y la no participación ciudadana en los aspectos que la involucran dentro de la coyuntura; al tiempo que derechos como los de libre movilidad, reunión y protesta llevan más de cinco meses siendo restringidos.

Ante esto se han presentado una serie de recursos legales, siete demandas de inconstitucionalidad y cinco amparos constitucionales, que la Corte Suprema de Justicia debe evaluar y responder, pero sobre los que aún no hay respuesta alguna.³¹ El temor existente es que si no se reparan los problemas de constitucionalidad sucedidos con la pandemia se va a lesionar de manera permanente el Estado de derecho en el país.

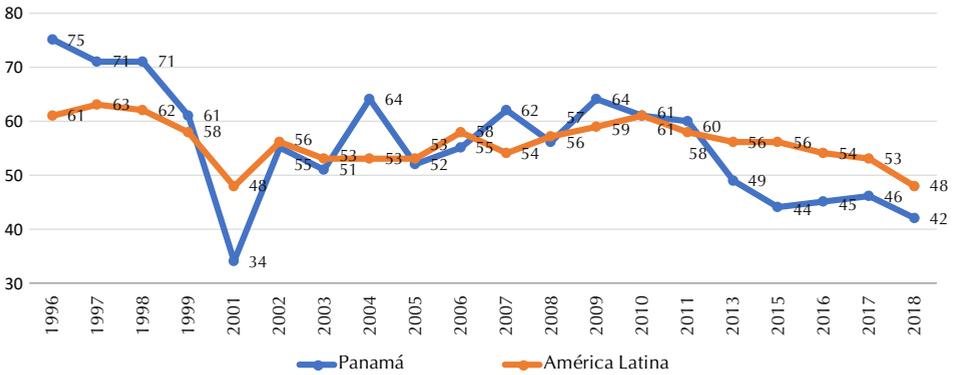
En segundo lugar, a pesar de la transición a la democracia y de una etapa de elevado crecimiento económico, Panamá presenta pobres resultados en términos de igualdad económica y social (el coeficiente de Gini en 2019 fue de tan solo 0,487), lo que ha generado a su vez problemas de legitimidad y apoyo al sistema político. Uno de los problemas de la pandemia es que ha servido para agudizar las distancias y asimetrías del país, lo que ha expuesto a los ciudadanos de forma desigual en cuanto a los efectos y el trato civil y político recibido.

La democracia es un conjunto de procedimientos que procura garantías para la competencia por el poder público. Se trata de que los ciudadanos puedan crear y desarrollar sus preferencias políticas, que puedan expresarlas a través del voto libre, competitivo y periódico, y que reciban igualdad de trato con respecto a la preferencia política expresada.³² Ya que esta democracia descansa sobre acuerdos y confianza ciudadana en torno

31 Juan Manuel Díaz, "Nuevas demandas por restricción a movilidad", *La Prensa*, 16 de agosto de 2020.

32 Robert Alan Dahl, *et al. La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós, 1992).

GRÁFICO 1
APOYO A LA DEMOCRACIA EN PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA, 1996-2018



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

a procedimientos e instituciones que ordenan la competencia por el poder, entonces el apoyo de los ciudadanos a esa democracia nos habla de la capacidad de la misma de hacer cumplir el imperio de la ley, y respetar y defender las libertades civiles y políticas.

La siguiente es la línea de tiempo del porcentaje de apoyo a la democracia en América Latina y Panamá, entre 1996 y 2018, según Latinobarómetro:

En 1996, un 75 % de los panameños indicaba apoyar la democracia, pero este apoyo ha venido disminuyendo desde 2009 hasta llegar a tan solo 48 % en 2018, el nivel más bajo en el país desde 2001. Este declive en el apoyo a la democracia, previo a la pandemia, solo suma a las razones para preocuparse por la necesaria confianza que debe haber entre ciudadanos y gobierno.

En tercer lugar, y relacionado con esto, las organizaciones que más desconfianza generan en el país son públicas y esenciales para el funcionamiento del régimen político. Según los datos de la Primeta Encuesta Nacional de Ciudadanía y Derechos del Cieps, solo el 25,3 % de las personas encuestadas tienen una opinión “buena” o “muy buena” sobre los partidos políticos; 38,3 % sobre los sindicatos y 40,1 % sobre el Gobierno. Las mejores opiniones las generan organizaciones privadas y por definición verticales: la más alta es la de los medios de comunicación con 80,0%; le siguen los bancos con 76,3 %; las pequeñas y medianas empresas con 71,5 %, y las iglesias católica y evangélica con 69,9 y 69,2 %, respectivamente.

Y no solo el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones es preocupante, sino que también la desconfianza interpersonal entre panameños presenta cifras alarmantes. El 80,9% de las personas entrevistadas en la Encuesta Cieps piensa que la mayoría de la gente “nunca” o “pocas veces es confiable”. Entonces, cuando a la inconstitucionalidad de las medidas tomadas se suman la desigualdad, el bajo apoyo a la democracia, la baja confianza institucional y números precarios de confianza interpersonal, se encuentra un caldo de cultivo que tiene que ser atendido para poder garantizar el Estado de derecho en el país.

Todavía hay tiempo para las próximas elecciones generales, y es imperativo que se advierta la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, atendiendo en términos colectivos a la ciudadanía en todo lo que respecta a sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos. La lucha contra la desigualdad debe ser una prioridad en la agenda del Gobierno y de las políticas públicas, y debe impedirse que la pandemia acentúe las distancias y asimetrías existentes desde antes, ya que de no tomar medidas, el país se va a exponer a preocupantes posturas de opinión pública con respecto a la democracia y las instituciones que limitan el poder del Estado.

Bibliografía

Aparicio O., Gustavo A. “Diálogo pro reformas constitucionales con el PNUD durará tres años”. *La Estrella de Panamá*, 7 de junio de 2020.

Aparicio O., Gustavo A. “Reformas electorales y constitucionales, en la mira de la Comisión de Gobierno”. *La Estrella de Panamá*, 21 de julio de 2020.

Arcia, José. “Continúan las protestas: ‘no a las reformas constitucionales’”. *La Estrella de Panamá*, 2 de noviembre de 2019.

Arcia, José. “Justicia de paz, atrapada en la voluntad política”. *La Estrella de Panamá*, 29 de julio de 2020.

Bustamante, Aminta. “Asamblea Nacional retira del pleno acto de reforma constitucional”. *La Prensa*, 23 de enero de 2020.

Bustamante, Aminta. “Diputados del PRD se congregan en un restaurante, en plena cuarentena”. *La Prensa*, 18 de junio de 2020.

Bustamante, Aminta. “Se posponen las sesiones virtuales de la Asamblea”. *La Prensa*, 22 de abril de 2020.

Bustamante, Aminta y Manuel Vega Loo. "Se instala la Comisión Nacional de Reformas Electorales". *La Prensa*, 16 de enero de 2020.

Cárdenas P., Henry. "Policía Nacional reporta más de 600 detenidos por violar la cuarentena". *La Prensa*, 2 de mayo de 2020.

Ceballos, Magda. "¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?". *Revista Panameña de Política* n.º11 (2011): 49-81.

Dahl, Robert Alan, et al. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.

Díaz, Juan Manuel. "La justicia marcha al ritmo del coronavirus". *La Prensa*, 15 de mayo de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Nuevas demandas por restricción a movilidad". *La Prensa*, 16 de agosto de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Pleno de la CSJ extiende la suspensión de los términos judiciales en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, hasta el 21 de junio". *La Prensa*, 8 de junio de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Tribunales y jueces, afectados por pandemia de Covid-19". *La Prensa*, 20 de julio de 2020.

González Pinilla, José. "Panamá registra 603 casos nuevos de coronavirus y 21 defunciones en las últimas 24 horas". *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

González Pinilla, José. "Presidente de la Asamblea confirma tres casos de coronavirus en esa institución y suspende sesiones". *La Prensa*, 28 de marzo de 2020.

Gordón Guerrel, Ismael. "Qué es la Concertación y cómo quedó envuelta en los cambios a la Constitución". *La Estrella de Panamá*, 17 de noviembre de 2019.

Gordón Guerrel, Ismael. "Presidente de la Asamblea Nacional da positivo por covid-19". *La Estrella de Panamá*, 15 de julio de 2020.

Human Rights Watch. "Panamá: nuevos casos de discriminación contra personas trans en el marco de medidas por la Covid-19". *Human Rights Watch*, 13 de julio de 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/13/panama-nuevos-casos-de-discriminacion-contra-personas-trans-en-el-marco-de-medidas>.

Marciscano, Erick. "Cortizo promete austeridad y una reforma constitucional tras tomar posesión como presidente de Panamá". *Euro Press*, 1 de julio de 2019.

Martínez, Eduardo. "Las reformas constitucionales son recibidas por el pleno de diputados". *Asamblea Nacional Panamá*, 17 de julio de 2019.

Morales Gil, Eliana. "Con los derechos en jaque desde hace cinco meses". *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

Morales Gil, Eliana. "Gritaron #YaBasta y terminaron reprimidos". *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

Pichel, Dalia. "Diputados del PRD desafiaron cuarentena pese a tener oficina remodelada". *La Prensa*, 21 de junio de 2020.

Redacción La Prensa. "MICI reitera que habrá sanciones para los que hagan mal uso de la plataforma de salvoconductos". *La Prensa*, 19 de julio de 2020.

Reyes, Getzalette. "Antai iniciará proceso administrativo al alcalde José Luis Fábrega". *La Prensa*, 3 de agosto de 2020.

Reyes, Getzalette. "Pedro Ortiz renuncia a la AAUD, tras escándalo por fiesta en Dorado Lakes; Antai remitirá investigación al Ministerio Público". *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

Sanabria, Ehrrior. "¿El confinamiento en España fue largo? En Panamá llevan 5 meses (y no funciona)". *El Confidencial*, 13 de agosto de 2020.

Sonnleitner, Willibald. "Desproporcionalidad y malaportamiento en Panamá". En *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, editado por Harry Brown Aráuz, 140-214. Panamá: PNUD, 2010.

Vega Loo, Manuel. "Concertación Nacional termina paquete de reformas constitucionales". *La Prensa*, 10 de junio de 2019.

Normatividad y Jurisprudencia

Decreto Ejecutivo n.º 507, 24 de marzo de 2020. Que amplía el toque de queda decretado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones. *Gaceta Oficial Digital*. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf.

Efectos de la pandemia de covid-19 en Paraguay

Alberto Manuel Poletti Adorno *

José Mauricio Marengo Irala **

Paraguay

Resumen: en el marco de pandemia de covid-19, Paraguay fue uno de los primeros países que implementó la cuarentena y ello generó cambios en el estilo de vida de los habitantes. Muchas personas quedaron sin trabajo y se discutió sobre la razonabilidad de las medidas. Al afectarse diferentes derechos fundamentales por las restricciones a la circulación, suspenderse todo tipo de reuniones sociales, posponerse elecciones y publicarse periódicamente la lista de personas afectadas y fallecidas, se discutió si podían efectivamente darse las restricciones a otros derechos, como el acceso a la justicia, debido a la suspensión de actividades de los tribunales. Las acciones que se plantearon para limitar las restricciones de movimiento o el ingreso al país por lo general fueron rechazadas y se fueron estableciendo protocolos de seguridad para diversas actividades.

Palabras clave: cuarentena, derechos electorales, emergencia, medios telemáticos, libertad de circulación, pandemia, Paraguay.

* Abogado, Universidad Nacional de Asunción; notario, Escuela Judicial Paraguaya; doctor en Derecho, Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Fue funcionario judicial y luego trabajó como abogado fiscal en el Ministerio de Hacienda; profesor, Universidad Columbia del Paraguay; actualmente se desempeña como abogado. alberto_poletti@hotmail.com

** Abogado, Universidad Nacional de Asunción; máster en Derecho Internacional, Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor, Universidad Columbia del Paraguay.

Cuando todos se quedaron en sus casas

Paraguay fue el primer país de la región en ordenar la cuarentena obligatoria de sus habitantes.¹ En este sentido, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, siguiendo los consejos de especialistas y ante la posibilidad de verse rebasados por la cantidad de pacientes y la poca estructura sanitaria del país, dictó el Decreto 3442 de 9 de marzo de 2020, “Por el cual se dispone la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus”.² Esta resolución se completó con el Decreto 3456, “Por el cual se declara Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las Medidas Sanitarias dispuestas en la Implementación de las Acciones Preventivas ante el Riesgo de Expansión del Coronavirus (covid-19)”³ y con la Resolución SG 90 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud con medidas para mitigar la propagación del coronavirus SarS-CoV-2, causante de la enfermedad covid-19.⁴ Entre las medidas adoptadas se encontraba la suspensión de eventos y espectáculos públicos o privados de concurrencia masiva, tales como conciertos musicales, encuentros deportivos, reuniones políticas, gremiales y sociales, actividades religiosas, recreativas, educativas y las desarrolladas en lugares cerrados. Posteriormente, el Congreso sancionó y promulgó la Ley 6524/2020 “Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada

1 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “Covid-19: La salud y la vida como bandera”, 1 de julio de 2020 [Portal web] <https://www.mspbs.gov.py/portal/21224/covid-19-la-salud-y-la-vida-como-bandera.html>

2 Decreto 3442 de 9 de marzo del 2020, “Por el cual se dispone la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) al territorio nacional”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <https://www.mtess.gov.py/documentos/decreto-n-34422020>.

3 Decreto 3456 de 16 de marzo de 2020, “Por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19)”, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/aa556a-DECRETO3456DE2020EMERGENCIANACIONAL.pdf>.

4 Resolución MSP 90/2020, “Por la cual se establecen medidas para mitigar la propagación del coronavirus (covid-19)”, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/5a7857-RESOLUCIONSG90COVID19.pdf>.

por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”.⁵

Desde el inicio de la cuarentena y durante toda la pandemia, el Ministerio de Salud fue publicando día tras día en su portal oficial⁶ y en la cuenta de Twitter la información sobre el avance de la pandemia, la cantidad de personas que contrajeron la enfermedad, su evolución, las personas que se recuperan y los fallecidos. Se han dispuesto medidas de mayor o menor apertura por zonas, de acuerdo con la cantidad de personas afectadas. Así también, se ha establecido lo que el gobierno denominó “cuarentena inteligente”, que básicamente permitía el avance de diferentes regiones del país, siempre considerando la cantidad de personas infectadas en dichas regiones, por fases.⁷ Esto es, a medida que se avanza de fase, es posible desarrollar mayor actividad social. En este sentido, cabe resaltar que las principales regiones económicas del país (Asunción, el departamento Central y el departamento de Alto Paraná, frontera con Brasil) no han avanzado desde la fase 3 en la cuarentena inteligente.⁸

Obviamente, ninguna persona o autoridad se esperaba esta decisión; no sobra decir que se generaron diferentes reacciones, además de la preocupación común, tanto en la población como en las autoridades, ante la poca preparación de las instituciones y el marco normativo para hacer frente a la situación.

5 Ley 6524 de 26 de marzo del 2020, “Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”, Digesto Legislativo, <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11193>.

6 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “Reportes covid-19” [Portal web], <https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html>. Fecha de consulta 10 de febrero de 2021.

7 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “Cuarentena inteligente”, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/e13793-CUARENTENAInteligentev7TITUTLOS.pdf>.

8 Decreto 3835 de 18 de julio de 2020, “Por el cual se establecen medidas en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia del coronavirus (covid-19), correspondientes a la Fase 4 del Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General (Cuarentena Inteligente), con excepción de Asunción (Capital), los Departamentos de Alto Paraná y Central”, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/cb00ba-SesquicentariodelaEpopeyaNacional18641870.pdf>.

Impacto sobre derechos políticos

Durante el año 2020 se tenían que realizar elecciones municipales para la renovación de intendentes y juntas municipales, las cuales fueron postergadas para el 10 de octubre de 2021, previéndose elecciones internas simultáneas de candidatos el 20 de junio de 2021. Es importante mencionar que el artículo 154 del Código Electoral, Ley 834/1996, estableció originalmente el mandato de las autoridades municipales por cinco años. Numerosas leyes fueron luego modificando la duración del mandato, entre ellas, las Leyes 1830/2001, 1890/2002, 1975/2002 y, luego, la Ley 6547/2020. A la fecha y conforme al artículo 3 de la citada ley, se prorrogó por un año el mandato de intendente y concejales municipales con todas sus prerrogativas hasta la asunción de las autoridades electas en el año 2021.⁹

Otra elección importante a nivel nacional era la de los representantes de abogados y de docentes del sector privado en el Consejo de la Magistratura, órgano encargado de estudiar los antecedentes y elaborar propuestas para las personas que desean ingresar a la Magistratura. Las primeras, que debían tener lugar en el primer trimestre del año, fueron postergadas a agosto y luego a noviembre de 2020, en espera de la posibilidad de apertura. En cuanto a los representantes docentes, se estableció que se realizara una evaluación en el mes de octubre de 2020.¹⁰

Las organizaciones intermedias también se vieron afectadas. El Decreto 3605/2020¹¹ autorizó a los órganos colegiados, legales y estatutarios de las sociedades anónimas y aquellas cuyas disposiciones legales o

⁹ Ley 6547 de 5 de junio de 2020, “Que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley 843/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, a los efectos de los comicios municipales del año 2020 y establece un nuevo calendario electoral para las elecciones municipales año 2020”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/archivos/9256/LEY%206547.pdf>.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, “Se resolvió reagendar elección de abogados para el Consejo de la Magistratura”, 8 de julio de 2020 [Portal web], <https://www.pj.gov.py/notas/18732-se-resolvio-reagendar-eleccion-de-abogados-para-el-consejo-de-la-magistratura>.

¹¹ Decreto 3605, 19 de mayo de 2020, “Por el cual se establece un régimen extraordinario de medidas para la celebración de asambleas y reuniones a distancia de órganos colegiados de las sociedades anónimas utilizando medios telemáticos”, Presidencia de República del Paraguay, Ministerio de Hacienda, https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO3605_f6oyiqxq.PDF.

estatutarias se remiten a la reglamentación de las sociedades anónimas a realizar sus reuniones a distancia, mediante la utilización de medios telemáticos o plataformas digitales o electrónicas (en adelante, medios telemáticos) que permitan a sus miembros la presencia y participación en el ejercicio efectivo e indubitable de sus derechos y obligaciones, en tiempo real y en forma simultánea con los demás participantes, sobre los puntos del día.

A modo de ejemplo, el Colegio de Abogados del Paraguay –entidad privada, ya que en Paraguay no existe aún la colegiación obligatoria– debía proceder a la elección de sus autoridades. La asamblea fue postergada por un conflicto judicial y la nueva convocatoria quedó entonces sujeta a la posibilidad de realizar reuniones y a la decisión judicial. Debe notarse que incluso se formuló una denuncia en sede del Ministerio Público mencionando la supuesta realización de la asamblea que fue desestimada. Se mencionó que el Código Civil no prevé las asambleas fuera del local estatutario ni tampoco la participación por videoconferencias o autorizaciones a terceros.

Sin embargo, la Asociación Rural del Paraguay realizó sus elecciones el 9 de agosto de 2020 luego de cuatro meses. Los 200 asociados eligieron bajo estrictas medidas la nueva directiva y se prevé que otras instituciones también realicen elecciones. En el punto 8 incluiremos otros comentarios sobre el tema.

Ciertos sectores han cuestionado la suspensión de elecciones indicando que las autoridades constituidas no tienen facultad para alterar un calendario electoral e indicando que el sistema actual de elección por mayoría simple beneficia al sector del gobierno y perjudica los espacios del tercer sector, incapaces de articular un frente. Se indicó que en las elecciones anteriores el Partido Colorado (ANR) obtuvo 148 intendencias, el Partido Liberal 75 y el resto de las fuerzas políticas 27. A modo de comparación, el Partido Colorado detenta 59,2% de las intendencias municipales, al obtener 45,8% de los votos –según suma de cada una de las localidades–, mientras que el Partido Liberal detenta 30% de las intendencias, con 32,5% de los votos, y otros partidos, con 16,6% de los votos, tienen el 10,8% de las intendencias.¹²

12 Milciades Benítez, “La suspensión de las elecciones municipales en Paraguay, una encrucijada constitucional y política”, *Demo Amlat*, 2020, <https://www.demoamlat.com/la-suspension-de-las-elecciones-municipales-en-paraguay-una-encrucijada-constitucional-y-politica/>.

Impacto sobre derechos personales

Indudablemente, muchos derechos se vieron afectados por la pandemia. El derecho a la circulación, sumamente restringido en los primeros tiempos, se fue ampliando progresivamente. Se implementó un permiso de circulación para ciertas profesiones consideradas esenciales y un sistema de control de circulación del transporte con el último número del vehículo. Los ómnibus encargados del transporte público debían circular en horarios restringidos y contaban con un número limitado en su capacidad.

Como consecuencia del cierre de establecimientos privados, muchos trabajadores perdieron sus ingresos y el gobierno implementó algunos programas de asistencia social, entre los que se destacan *Ñangareko*¹³ y *Pytyvô*¹⁴ (términos en idioma guaraní, lengua oficial del Paraguay, que significan protección y ayuda), destinados a personas cuyos recursos se vieron disminuidos.

Las oficinas públicas cerraron completamente al inicio de la cuarentena. Algunas permitieron luego de cierto tiempo la presentación de pedidos por medios telemáticos, otras otorgan turnos para asistir y de esta forma evitar aglomeraciones. En el ámbito de la justicia se produjo una paralización durante casi dos meses que, sumada a una huelga judicial a fines de 2019, así como a la feria judicial en el mes de enero de 2020, demoraron aún más la rápida solución de los litigios. La mayoría de oficinas abrió desde mediados de mayo de 2020, y se implementaron turnos telefónicos para responder consultas; no se permitió la presentación de escritos por medios telemáticos, sino en ciertos fueros de la capital y en algunas localidades del interior. En este sentido, cabe resaltar que el servicio de justicia no se ha paralizado. Sí han existido retrasos en este, pero

13 Secretaría de Emergencia Nacional, “Programa Ñangareko” [Portal web], <https://www.sen.gov.py/index.php/acciones/nangareko>.

14 Ley 6587 de 1 de agosto de 2020, “Establece el Programa ‘pytyvô 2.0’ como salvaguarda de los ingresos de los trabajadores en situación de informalidad con énfasis en ciudades de frontera, y otras medidas que impulsen la economía nacional”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9309/ley-n-6587-establece-el-programa-pytyvo-20-como-salvaguarda-de-los-ingresos-de-los-trabajadores-en-situacion-de-informalidad-con-enfasis-en-ciudades-de-frontera-y-otras-medidas-que-impulsen-la-economia-nacional>.

siguió funcionando. Para paliar los retrasos experimentados, se dispuso la postergación de la feria judicial para el mes de enero de 2021.¹⁵

Se dispuso también el cierre de fronteras, de la terminal de ómnibus y de los aeropuertos, salvo autorización especial. Las personas que se encontraban en el extranjero debían gestionar su retorno a través de la embajada o el consulado más cercano al lugar de su domicilio y contar con una reserva de hotel, pues debían permanecer 15 días en cuarentena una vez que ingresaban al país. La autorización de ingreso debía ser emitida por el Consejo Nacional de Defensa (Codena).¹⁶

Incluso las reuniones en el ámbito estrictamente privado fueron restringidas. Personas que celebraron su matrimonio, los testigos e incluso la representante del registro civil y que publicaron sus fotografías en Facebook fueron procesadas por infringir la Ley 716/1996, “Que sanciona los delitos contra el medio ambiente”,¹⁷ y recibieron una salida alternativa al proceso.¹⁸ Los eventos deportivos fueron cancelados y, luego de periodo de preparación y cumpliendo protocolos médicos, el campeonato de fútbol retomó su marcha.

En el ámbito de protección de datos personales –pese a la prohibición de divulgar datos sobre salud, prevista en el artículo 4 de la Ley

15 Ley 6581 de 6 de agosto de 2020, “Por la cual se suspende la feria judicial del año 2021”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9313/ley-n-6581-por-la-cualse-suspende-la-feria-judicial-del-ano-2021>.

16 Ley 1337 de 1999, “De Defensa Nacional y Seguridad Interna”, artículo 9, vLex Paraguay [Portal web], <https://py.vlex.com/vid/ley-n-1-337-641256413>.

17 Artículo 10: “Serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: a) Los que con ruidos, vibraciones u ondas expansivas, con radiación lumínica, calórica, ionizante o radiológica, con efecto de campos electromagnéticos o de fenómenos de cualquier otra naturaleza violen los límites establecidos en la reglamentación correspondiente; b) Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias; y c) Los que injustificadamente se nieguen a cooperar en impedir o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales, o los atentados, accidentes, fenómenos naturales peligrosos, catástrofes o siniestros”. (Ley 716 de 2 de mayo de 1996, “Que sanciona los delitos contra el medio ambiente”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_716.pdf).

18 Diario ABC, “Novios pagan G. 10 millones para que se extinga proceso por boda en cuarentena”, *Diario ABC*, 4 de agosto de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/04/novios-pagan-g-10-millones-para-que-se-extinga-proceso-por-boda-en-cuarentena/>.

1682/2001, “Que reglamenta la información de carácter privado”–,¹⁹ es importante mencionar que en varias ocasiones, a través de redes sociales, pudo comprobarse la identidad de las personas afectadas. Uno de los casos que generó mayor discusión fue el que involucró a un diputado de un partido de la oposición, que dio “positivo” en una prueba efectuada con carácter preventivo. El resultado fue difundido entre personas allegadas al ámbito de la salud, en un lugar donde había estado el diputado el día anterior, antes de comunicárselo. Un nuevo examen realizado al día siguiente dio negativo, pero todas las personas cercanas a él: familiares, funcionarios de la Cámara y conocidos, fueron puestos en cuarentena.²⁰

Función legislativa y mecanismos de control

El Congreso, a pedido del Poder Ejecutivo, dictó la Ley 6524/2020²¹ para hacer frente a la emergencia sanitaria. Además de aprobarse créditos y habilitarse diferentes mecanismos de asistencia, se previó la realización de reuniones virtuales y se tomaron diferentes decisiones, como por ejemplo, la designación de un miembro de la Corte Suprema de Justicia y la pérdida de investidura de una senadora justamente por haber violado la cuarentena sanitaria. También se analizan denuncias por supuesta malversación de

19 Artículo 4: “Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidación sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias”. (Ley 1682 de 2001, “Que reglamenta la información de carácter privado”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>).

20 La Nación, “Cuestionan a Salud manejo sobre supuesto falso positivo y piden auditoría a laboratorios”, *La Nación*, 13 de julio de 2020, <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/07/13/cuestionan-a-salud-manejo-sobre-supuesto-falso-positivo-y-piden-auditoria-a-laboratorios/>.

21 Decreto 3442 de 9 de marzo del 2020, “Por el cual se dispone la implementación del acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) al territorio nacional”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <https://www.mtess.gov.py/documentos/decreto-n-34422020>.

fondos formuladas contra el Ministro de Agricultura y diversos pedidos de intervención de municipios por mala gestión.²²

El artículo 41 de la Ley 6524/2020 (Decreto 3442) previó la creación de una comisión bicameral del Congreso, de carácter transitorio, por la duración del ejercicio fiscal, a los efectos de realizar el control permanente en materia de transparencia en la administración de los recursos previstos en dicha ley. Integrada por seis senadores y seis diputados, a la comisión se le otorgó facultad de dictar su propio reglamento. Un informe remitido por el Ministerio de Hacienda a dicha comisión señaló que el gobierno solicitó al Banco Central del Paraguay, bajo la modalidad de línea de crédito, la suma de \$2 billones de guaraníes y que se gestionó la colocación de bonos soberanos en el mercado internacional por US\$1.000 millones de dólares. En el informe se destacó que fueron utilizados US\$848 millones de dólares del fondo de la Ley de Emergencia, de los cuales US\$99 millones fueron transferidos al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, US\$63 millones al programa de Adultos Mayores y Tekoporã, US\$40 millones para jubilaciones, US\$61 millones para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y capitalización, US\$26 millones para el Programa Ñangareko, US\$300 millones para el programa Pytyvõ, US\$100 millones para el Instituto de Previsión Social (IPS) y, finalmente, US\$159 millones para médicos, docentes y fuerzas públicas, entre otros.²³

Para fortalecer el sistema de control, también el Poder Ejecutivo creó una Comisión Especial de Supervisión de Compras Covid-19 (CESC)²⁴ para brindar apoyo al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a otras

22 La Nación, “Para titular del Congreso, denuncias contra Friedmann deben dejarse en manos de la Fiscalía”, *La Nación*, 4 de agosto de 2020, <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/04/para-titular-del-congreso-denuncias-contra-friedmann-deben-dejarse-en-manos-de-la-fiscalia/>.

23 Revista Plus, “Paraguay ya utilizó US\$ 925 millones de su fondo de emergencia”, *Revista Plus*, 19 de mayo de 2020, <https://www.revistaplus.com.py/2020/05/29/paraguay-ya-utilizo-us-925-millones-de-su-fondo-de-emergencia/>.

24 Decreto 3582 de 6 de mayo de 2020, “Por el cual se constituye la Comisión Especial de Supervisión y Control de Compras covid-19 (CESC), para acompañar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a organismos y entidades del Estado en los procesos de adquisiciones de bienes e insumos necesarios para la atención del Estado de Emergencia declarado por la Ley 6524/2020 y se establecen medidas de transparencia complementarias”, Presidencia de República, https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO%203582_qmsdr45r.pdf.

entidades públicas prestadoras de servicios de salud, en la supervisión, control y seguimiento de los procesos de compras de insumos y servicios necesarios para la contención de la pandemia del coronavirus (covid-19), y en el estudio de admisibilidad de los procesos públicos de compras solicitados por vía de la excepción por los organismos y entidades del Estado, invocados por la urgencia impostergable del covid-19. También, el Congreso Nacional dispuso la interpelación al titular de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) ante reclamos vinculados con el aumento desmesurado de las tarifas de luz. El Congreso aprobó luego una ley que disponía la cancelación de facturas de servicios públicos, pero la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo.

Otra actividad que merece una particular atención fue la sanción de una ley para descomprimir las cárceles. Aquí debemos aclarar que esta ley fue sancionada por el Congreso, pero, para el tiempo de redacción del presente artículo, aún no había sido promulgada por el Poder Ejecutivo.²⁵ Sobre este punto, sin embargo, es menester señalar que el Paraguay es uno de los países con una de las más elevadas tasas de prisión preventiva en la región. A fin de evitar el contagio masivo de personas que aún no fueron condenadas, se previó la concesión temporal de prisión domiciliaria a reos autorizados a realizar salidas transitorias, que estén bajo régimen de semilibertad o que hayan cumplido la mitad de sus condenas. Se excluyó a personas que atentaron contra la vida, la identidad sexual de menores o la integridad física de familiares o personas vulnerables o por su condición de género, y a personas con condenas superiores a diez años.²⁶ Ello generó una gran controversia en lo que se refiere a la seguridad de las personas que permanecen en sus casas y al hecho de que personas privadas de libertad puedan recibir mayores beneficios que aquellas sujetas a las restricciones de circulación. No obstante, esta medida no impidió que

²⁵ Proyecto de Ley de 9 de junio de 2020, “Que incorpora medidas excepcionales en el ámbito de aplicación de las medidas cautelares del Sistema Penal”, Sistema de Información Legislativa, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121212>.

²⁶ Paraguay.com, “Presos sin condena tendrán libertad condicional durante pandemia”, *Paraguay.com*, 29 de julio de 2020, <http://www.paraguay.com/nacionales/presos-sin-condena-tendran-libertad-condicional-durante-pandemia-196174>.

sugieran casi 700 casos positivos de covid-19 en una prisión para hombres en Ciudad del Este, vecina con la ciudad brasileña de Foz de Yguazú.²⁷

Un polémico proyecto de ley aprobado por el Congreso buscaba dar a las empresas locales preferencia en la adjudicación de licitaciones, incluso si sus precios eran 40% más elevados de lo ofertado por empresas proveedoras de productos importados. El veto del Poder Ejecutivo fue criticado por la Unión Industrial Paraguaya, quien lo calificó como una “derrota al empleo y la formalidad”.²⁸

Funcionamiento de la justicia

Como todas las instituciones públicas, el poder judicial implementó un protocolo de seguridad vinculado a la limpieza de manos y cuidados para el ingreso.²⁹ El horario de los tribunales que funcionaban ordinariamente en la mañana fue modificado, de manera que los juzgados y tribunales civiles y penales siguiesen en ese horario y los del fuero laboral, niñez y adolescencia, contencioso-administrativo lo hiciesen en la tarde.

Ante el cierre de los tribunales, un grupo de abogados presentó un juicio de amparo contra el Poder Ejecutivo, solicitando que se habilitara la circulación de los profesionales del derecho para asistir a sus clientes. Sin embargo, la Procuraduría General de la República se opuso al pedido y el poder judicial, argumentando que la vía del amparo no era la adecuada, rechazó el pedido.³⁰ Se efectuaron reclamos porque la gran mayoría de los casos en el ámbito penal eran atendidos por defensores públicos.

Durante la cuarentena, grupos de abogados solicitaron la habilitación o extensión del expediente electrónico a todas las circunscripciones del país. La Corte Suprema de Justicia expresó su interés, pero destacó que

²⁷ Radio Ñandutí, “Casi 700 casos de positivos de covid en penales de CDE, según ministra de Justicia”, *Radio Ñandutí*, 10 de julio de 2020, <https://nanduti.com.py/casi-700-casos-positivos-de-covid-en-penales-de-cde-segun-ministra-de-justicia/>.

²⁸ Diario ABC, “UIP repudia veto y acusa a MIC de ser ‘funcional’ a importadores”, *Diario ABC*, 26 de julio de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/07/26/uip-repudia-veto-y-acusa-a-mic-de-ser-funcional-a-importadores/>.

²⁹ Corte Suprema de Justicia, “Protocolo de prevención de la CSJ - covid-19”, <https://www.pj.gov.py/contenido/1810-protocolo-de-prevencion-de-la-csj-covid-19/1810>.

³⁰ La Nación, “Jueza rechazó amparo de abogados”, *La Nación*, 21 de abril de 2020, <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2020/04/20/jueza-rechazo-amparo-de-abogados/>.

no era posible implementar tal medida de forma rápida, por el costo y los cambios que debían generarse. De hecho, el Colegio de Abogados del Paraguay solicitó que parte de los recursos previstos para el seguro médico privado de funcionarios y magistrados fuera destinado a la implementación de mecanismos de modernización de la justicia y ampliación del uso del expediente electrónico.³¹

Los artículos 30 y 32 de la acordada³² que dictó la Corte Suprema de Justicia establecieron la utilización de medios telemáticos para la exhibición del expediente a las partes. Dichas normas disponen:

30. Los Actuarios deberán arbitrar los mecanismos necesarios para evitar las aglomeraciones en la atención de profesionales, tales como: la presencia de hasta dos personas por ventanilla, fijar la distancia de un metro entre personas en la fila de espera, autorización al profesional para realizar tomas fotográficas de las actuaciones a los efectos de agilizar la revisión del expediente. Se autoriza a los Actuarios a enviar fotografías de las últimas actuaciones en el expediente a pedido de los profesionales, para evitar el traslado y la presencia física de los auxiliares de justicia. [...]

32. Las audiencias o procedimientos que deban ser tramitados en los órganos del Poder Judicial en los que se requiera la presencia física de auxiliares de justicia o personas en general, podrán realizarse a través de cualquier medio telemático, velándose siempre por preservar el derecho a la defensa.

En varios casos los profesionales del derecho se quejaron de que no recibían respuestas a sus pedidos y los funcionarios judiciales se quejaban de que estaban sobrecargados de trabajo y sin posibilidad de responder a todas las consultas, ante la disminución de la cantidad de personas que acudían a las oficinas. Por otro lado, pese a que algunos juzgados y

31 Diario ABC, “Piden usar en expediente electrónico parte de recursos del seguro médico”, *Diario ABC*, 17 de abril de 2020, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/2020/04/17/piden-usar-en-expediente-electronico-parte-de-recursos-del-seguro-medico/>.

32 Corte Suprema de Justicia, “Acordada que reglamenta la reanudación de actividades del Poder Judicial”, 7 de abril de 2020, <https://www.pj.gov.py/notas/18222-acordada-que-reglamenta-la-reanudacion-de-actividades-del-poder-judicial>.

tribunales implementaron las audiencias virtuales, en el ámbito penal los juicios orales siguieron realizándose en forma presencial.

Y ante nuevas restricciones a la circulación en la región este del país, un grupo de abogados presentó un *habeas corpus* preventivo contra las actuaciones de la Policía Nacional que impedían la circulación de personas. Se alegó que las restricciones a la circulación vinculadas al horario para realizar compras de productos de 5:00 a.m. a 5:00 p.m. eran desproporcionadas, así como la prohibición de circular los domingos.³³

En el mes de septiembre, y ante el aumento de casos de covid-19, la Corte Suprema de Justicia resolvió nuevamente disponer el cierre del poder judicial para los casos donde no se implementó aún el expediente electrónico.

Emergencia permanente

En los últimos diez años se dictaron al menos treinta leyes de emergencia para hacer frente a situaciones de desastres naturales (principalmente inundaciones), penurias eléctricas, derechos de personas con discapacidad o sobrepoblación penitenciaria. Al hacerlo se permitió en la mayoría de los casos:

1. Contrataciones públicas por el régimen de excepción conforme al artículo 33, inciso *d*, de la Ley 2051/2003.³⁴

³³ Última Hora, "Presentan hábeas corpus preventivo para circular en Ciudad del Este", *Última Hora*, 4 de agosto de 2020, <https://www.ultimahora.com/presentan-habeas-corpus-preventivo-circular-ciudad-del-este-n2898256.html>.

³⁴ Artículo 33: "Casos de excepción. Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: a) el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos; b) por desastres producidos por fenómenos naturales que peligren o alteren el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país; c) se realicen con fines de garantizar la seguridad de la Nación; d) derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en que no sea posible obtener bienes o servicios, o ejecutar obras mediante el procedimiento de licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlas; e) se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En este caso, la Contratante podrá adjudicar el saldo pendiente por ejecutar del contrato rescindido, al participante que hubiera presentado la siguiente proposi-

2. Contrataciones de personal de salud bajo el régimen de excepciones para personal de blanco por el periodo de vigencia de la ley.
3. Obligación de las instituciones de todos los poderes, gobiernos departamentales y municipales, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otras dependencias para colaborar con las autoridades sanitarias.
4. Involucrar al sector privado en la obligación de colaborar con las autoridades, elevando dicha cooperación al grado de carga pública para los mismos, ya que se faculta al Ministerio de Salud a “requerir el servicio necesario a los efectos del cumplimiento” de las previsiones legales.

El artículo 68 de la Constitución Nacional³⁵ se refiere a la facultad de adoptar medidas en casos extremos para la protección de la salud y la obligación de someterse a las medidas, dentro del límite de la dignidad humana. A su turno, el artículo 202, inciso 13, faculta al Congreso Nacional a expedir leyes de emergencia.

Ante la imposibilidad de conocer la fecha en que se extenderán las restricciones a la libertad, se habla de una posibilidad de modificación del

ción solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento; f) se realicen dos licitaciones que hayan sido declaradas desiertas; g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables; o, h) previa tasación por órganos competentes, se acepte la adquisición de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios a título de dación en pago, a favor del Estado Paraguayo, siempre que se observen los principios generales establecidos en el Artículo 4 de la presente ley. // En estos casos, la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, vía resolución y previo dictamen fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación que le garantice al Estado las mejores condiciones, bajo cualesquiera de las hipótesis señaladas en los incisos c) y d) del Artículo 16. Cuando la excepción se encuentre motivada en la negligencia o imprevisión del funcionario responsable de la contratación, esta acción será considerada falta grave y sancionada conforme a las normas vigentes. El funcionario sospechado no podrá participar en ninguno de los procedimientos concursales en los que se hubiere suscitado la sospecha, hasta que se dicte resolución por el órgano pertinente que lo libere de la responsabilidad del acto presuntamente irregular”. (Ley 2051 de 21 de enero de 2003, “De contrataciones públicas”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas>).

35 Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf.

estilo de vida para el futuro, una vez que cesen las mismas. Es importante destacar que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social había requerido la compra de medicamentos e insumos que no fueron proveídos en debida forma. Ello generó la cancelación de los contratos y, en algunos casos, el procesamiento de los responsables de las empresas que licitaron con el Estado y vendieron productos a precios elevados. Esto se tradujo en la intensificación de los controles de adquisiciones públicas de insumos para hacer frente al virus.³⁶ En este sentido, un total de 125 procedimientos de contratación llevados a cabo por 65 convocantes han sido verificados por diversas áreas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), para garantizar un mayor control en el uso de los recursos estatales en el combate al covid-19. Así, la DNCP ha dispuesto la presentación de informes semanales a la ciudadanía acerca del estado de las compras públicas relacionadas con la pandemia.³⁷ También se denunciaron casos de bienes que venían al país y que fueron demorados por autoridades de otros países. En contrapartida, numerosos gobiernos han efectuado donaciones para hacer frente a las necesidades sanitarias del país.

Tratos diferenciados

Al suprimirse las clases y las actividades laborales, la mayoría de las familias se vio forzada a permanecer en sus viviendas por un tiempo mucho mayor al habitual. Este cambio del estilo de vida vino acompañado por recomendaciones de evitar las visitas de personas fuera de los hogares, procurando comunicarse por medios telemáticos. Se previeron facilidades para el pago de alquileres y una mora en el pago de servicios básicos de luz, pero no se otorgaron suspensiones de intereses en préstamos del sector privado.

Las empresas proveedoras de servicios de teléfono, internet o cable no previeron disminución de costos. En el mes de marzo y siguiendo

36 Informe de Procesos por covid-19. El 100% de las licitaciones realizadas para hacer frente a la covid-19 han sido controladas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). El informe de control extraordinario a licitaciones covid-19, a junio de 2020, en DNCP, “Compras por covid-19”, <https://static.dncp.gov.py/PublishingImages/Lists/Banners/AllItems/InformeDeProcesosPorCovidControlados.pdf>.

37 Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, “DNCP presentará informe semanal a la ciudadanía sobre controles extraordinarios a las compras relacionadas al covid-19”, DNCP, 7 de agosto de 2020, <https://www.contrataciones.gov.py/noticias/256.html>.

una publicación del ente nacional de comunicaciones de la República Argentina, el Consejo Nacional de Comunicaciones (Conacom) emitió un comunicado sugiriendo la realización de llamadas de voz que no utilicen aplicaciones, la utilización de mensajes de texto en lugar del WhatsApp, evitar las comunicaciones por videollamadas y, de ser necesarias, minimizar la calidad de la transmisión; asimismo, evitar el envío de materiales que no son de utilidad, precisión en los mensajes a fin de evitar repeticiones o respuestas innecesarias, utilizar racionalmente las plataformas en línea y no viralizar mensajes, gráficos, fotos o videos con información no verificada.³⁸

En el ámbito escolar, ante la suspensión de clases presenciales, fueron habilitados cursos y plataformas digitales. A nivel de la educación escolar básica surgieron discusiones sobre la calidad de los contenidos y no se previeron, salvo en el sector privado, contenciones en el ámbito psicológico para los niños que fueron afectados por el encierro. También surgieron discusiones sobre el uso de plataformas y difusión de imágenes de niños pequeños que no respetaban los protocolos de privacidad o por la excesiva cantidad de tareas que fueron dadas por los maestros a los estudiantes y, que en muchos casos, no contaban con la posibilidad de acudir a profesores particulares para comprenderlas.

En el ámbito de la educación superior, muchos alumnos optaron por desertar, alegando razones económicas, como también la poca infraestructura para la implementación de las clases virtuales. Sin embargo, el Consejo Nacional de Educación Superior (Cones) procedió a habilitarlas y reglamentó los mecanismos de registro de asistencia, clases y exámenes, sin que se previera el retorno a clases presenciales en lo que restaba del año.

La disminución de la frecuencia de los transportes afectó principalmente a sectores rurales y que dependían del comercio. El cierre de las terminales de ómnibus y del aeropuerto, al igual que las fronteras, constituye un reclamo de sectores afectados.

Pero si nos seguimos deteniendo en describir como afectó el covid-19 a nuestras vidas, podríamos olvidar qué medidas debemos adoptar para garantizar la vigencia de la democracia en una sociedad que se seguirá viendo afectada por esta pandemia.

³⁸ Comunicados de Enacom (Argentina) y Conacom (Paraguay), marzo de 2020.

Afectación por la pandemia de la transparencia y la vida democrática

La intensa actividad política que debía realizarse en 2019 se vio disminuida con la pandemia. Fuera del ámbito electoral, se han cuestionado en algunos lugares las compras efectuadas por autoridades municipales para atender a la población necesitada y la falta de transparencia en el uso de recursos públicos.

Poco antes del inicio de la pandemia, se promulgó la Ley 6501/2020 de modificación del financiamiento político,³⁹ que establece que al principio de la campaña los candidatos deberán presentar un informe detallado sobre el origen de sus fondos, contribuciones y donaciones, así como una declaración de ingresos y gastos de campañas (DIGC). Se prevé que el informe sobre cada candidato en elecciones internas pasa al Tribunal Partidario, a la Secretaría de Tributación (SET), y de ahí se remitirá al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), para su publicación en la web de dicha institución. Se dispuso también que cada candidato presente una declaración de intereses vinculados, en la que debe identificar las empresas o acciones que posea, incluyendo las de su cónyuge, si tiene una sociedad conyugal, eliminándose el requisito inicialmente previsto para parientes de hasta segundo grado. Se dispuso la creación de una unidad especializada para la fiscalización del dinero sucio en el TSJE.

También se exigió que cada movimiento o partido en su conjunto tenga un Registro Único de Contribuyentes (RUC), que los partidos y movimientos tengan una cuenta bancaria y rindan cuentas de los gastos con facturas legales, y se consignó que los partidos y movimientos serán sujetos de control de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (Sepreland) en virtud de la Ley 1115/1997. En aplicación de dicha ley, la justicia electoral anunció que las declaraciones juradas de gastos de campaña y de intereses

³⁹ Ley 6501 de 18 de febrero de 2020, “Que modifica la Ley 4743/2012 ‘Que regula el financiamiento político’, que fuera modificado por Ley 6167/2018 y modifica la Ley 834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9161/ley-n-6501-modifica-la-ley-n-47432012-que-regula-el-financiamiento-politico->.

económicos de todos los precandidatos a intendentes y concejales de los 259 municipios de todo el país serán publicadas en el sitio web oficial.⁴⁰

La ampliación del plazo electoral para realizar elecciones recién en la segunda mitad del año 2021 fue acogida por la mayoría de los sectores como una medida para proteger a los ciudadanos y facilitar la participación de los mismos. De hecho, desde finales de 2020 se previó el inicio del calendario electoral con la inscripción de movimientos internos en el partido que actualmente ocupa el gobierno.⁴¹

La justicia electoral siguió proveyendo asesoramiento gratuito para la conformación de nuevos partidos políticos, movimientos, concertaciones y alianzas electorales. Según informaciones proveídas por las autoridades electorales, existen actualmente 27 partidos políticos y 19 movimientos políticos con personería reconocida. En proceso de formación se encuentran 14 agrupaciones políticas.⁴²

Pero, obviamente, el modo de participar en el proceso electoral se vio afectado. Las limitaciones a las reuniones de cualquier tipo afectaron los encuentros sociales y políticos. Muchos candidatos tuvieron que adaptarse a las plataformas ofrecidas por las nuevas tecnologías y, en lugar de recurrir a la televisión o la radio, muchas veces se prefirió el Twitter para hacer anuncios. Demás está decir que, al no haber contacto físico, las reuniones y entrevistas por Zoom, Google Meet u otros programas se volvieron habituales. Muchas personas piensan que esto puede ser una exageración. Lamentablemente, el aumento de los contagios nos lleva a la conclusión de que aún falta mucho por hacer no solo en el ámbito

40 Diario ABC, “Declaraciones juradas de candidatas, online”, *Diario ABC*, 29 de julio de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/07/29/declaraciones-juradas-de-candidatas-online/>.

41 La Nación, “Municipales 2021: A partir del 10 de agosto movimientos podrán inscribirse en la ANR”, *La Nación*, 7 de agosto de 2020, <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/07/municipales-2021-a-partir-del-10-de-agosto-movimientos-podran-inscribirse-en-la-anr/>. Resolución TSJE 22 de 27 de julio de 2020, “Por la que se aprueba el cronograma electoral para las elecciones independientes y miembros de juntas municipales en todo los distritos del país, para el periodo 2021-2025”, Tribunal Superior de Justicia Electoral, <https://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/res-tsje-2020-22.pdf>.

42 La Nación, “TSJE ofrece asesoramiento gratuito para creación de nuevos partidos y movimientos políticos”, *La Nación*, 8 de agosto de 2020, <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/08/tsje-ofrece-asesoramiento-gratuito-para-creacion-de-nuevos-partidos-y-movimientos-politicos/>.

sanitario, sino principalmente en el ámbito de la educación para la prevención y el cuidado de las personas. Y ante eventuales elecciones, no faltarán personas que, aprovechando las situaciones y necesidades de las personas, puedan presentarse sin los cuidados necesarios para brindar soluciones parciales a los problemas.

Así, los eventuales debates que se daban entre candidatos probablemente sean sustituidos o complementados con alguna persona que participe a distancia. Las preguntas del público tal vez sean enviadas o leídas frente a una pantalla en lugar de hacerlo frente al candidato. En el Paraguay, conforme al artículo 118 de la Constitución, el voto es “universal, libre, directo, igual y secreto”.

Podemos pensar en diferentes escenarios. Tal vez se podría ampliar la cantidad de días para las elecciones, de manera que se evite la aglomeración de personas y se logre la universalidad. Se deberán aumentar las posibilidades de voto en la casa, hoy disponible para personas mayores con limitaciones. Se tendrá que insistir en el voto joven, que en las últimas elecciones registró una baja participación, y en la utilización de urnas electrónicas y en los controles pertinentes para asegurar la fiabilidad.

De hecho, en mayo de 2020 se iniciaron prácticas para la difusión del voto electrónico⁴³ y a fines de 2019 se suspendió una licitación para el alquiler de máquinas, ante inconvenientes en el pliego de licitaciones.⁴⁴ La empresa vinculada presentó una protesta que fue rechazada⁴⁵ y, a la fecha, se desconocen otras iniciativas con el fin de hacer posible el uso de maquinarias en las elecciones.

También se tendrán que analizar facilidades para el transporte el día de las elecciones. Pese a haberse insistido en la recomendación de votar cerca del lugar de residencia, muchas personas aún lo hacen en sus

⁴³ La Nación, “TSJE lanza simulador para aprender a votar en la máquina de votación”, *La Nación*, 28 de mayo de 2020, <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/05/28/tsje-lanza-simulador-para-aprender-a-votar-en-la-maquina-de-votacion/>.

⁴⁴ Diario ABC, “Suspenden licitación de alquiler de máquinas para voto electrónico”, *Diario ABC*, 6 de noviembre de 2019, <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/11/06/suspenden-licitacion-de-alquiler-de-maquinas-para-voto-electronico/>.

⁴⁵ Última Hora, “Contrataciones rechaza protesta de Smartmatic contra el TSJE por urnas”, *Última Hora*, 31 de enero de 2020, <https://www.ultimahora.com/contrataciones-rechaza-protesta-smartmatic-contra-el-tsje-urnas-n2867677.html>.

lugares de origen. Existen varios proyectos en el Congreso para prever el transporte gratuito el día de las elecciones y ello permitirá a sectores carenciados desplazarse.⁴⁶

Desafíos: participación de la mujer y de sectores minoritarios

Paraguay es un país con una baja tasa de participación de mujeres en la vida política. Justamente un ciclo de conferencias reciente indicó que, si bien persisten importantes diferencias en el legislativo, el ámbito local/municipal es uno de los menos accesibles para las mujeres y los cambios son demasiado lentos en las dinámicas de acceso al poder en las organizaciones políticas.⁴⁷ También se destacó que la evolución de la participación de las mujeres en el periodo democrático empezó en 1993, con 5,6% de mujeres ocupando cargos públicos, que en 2018 llegó a 16,8%. Se explicó que, con el ritmo actual de 2,8% de aumento en cada elección, podrá llegarse recién en 2073 a la paridad.⁴⁸ El gobierno actual vetó una ley de paridad en 2018 y calificó de inconsistentes las cuotas de mujeres, sin establecer un mecanismo concreto para la paridad.⁴⁹

El sector juvenil también se ha caracterizado por la baja participación. Por ende, los proyectos de la Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes e Impulso Democrático, de Participación Política y Ciudadana para Jóvenes, son iniciativas dignas de destacar.⁵⁰ La primera permitió la realización de módulos para dirigentes sociales que en agosto de 2020 tenía 327 alumnas y llevaba 13 ediciones. El segundo permite que niños, niñas y adolescentes puedan realizar una votación paralela (sin valor y de

46 Congreso de Paraguay, Expedientes D-1325954, S-146536, D-1533286 y S-177651, en Sistema de Información Legislativa, <http://silpy.congreso.gov.py/>.

47 Última Hora, "Participación política de las mujeres, carrera de obstáculos", *Última Hora*, 22 de agosto de 2020, <https://www.ultimahora.com/participacion-politica-las-mujeres-carre-ra-obstaculos-n2901215.html>.

48 Diario ABC, "Participación política de las mujeres", *Diario ABC*, 5 de setiembre de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/05/participacion-politica-de-las-mujeres/>.

49 Agencia EFE, "El gobierno paraguayo veta ley de paridad de Congreso por inconsistente", *Agencia EFE*, 16 de noviembre de 2018, <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/el-gobierno-paraguayo-veta-ley-de-paridad-congreso-por-inconsistente/50000818-3815660>.

50 Última Hora, "El rol de la mujer tiene un fuerte destaque dentro del ámbito electoral", *Última Hora*, 22 de agosto de 2020, <https://www.ultimahora.com/el-rol-la-mujer-tiene-un-fuerte-destaque-dentro-del-ambito-electoral-n2901262.html>.

carácter optativo) cuando sus padres van a votar, tal como se hizo en las últimas elecciones generales de 2018.

Pero, a los efectos de garantizar la democracia y ante las restricciones de circulación, se deberá facilitar, además de medios alternativos de locomoción, un espacio para diferentes sectores en los medios de prensa y redes sociales. El Paraguay tiene regulada su propaganda electoral y no se permite hacer campaña fuera de dicho periodo. Sin duda alguna, las circunstancias actuales ameritan una revisión de la norma y, en su caso, prever tiempo para que diferentes candidatos puedan ser entrevistados, conocidos y tengan la oportunidad de hacer llegar sus propuestas por medios indirectos a los electores.

Debe tenerse en cuenta que los sectores carenciados enfrentan hoy en día ya muchas dificultades para satisfacer sus necesidades básicas; por ello, aunque en teoría no existen barreras para que sean candidatos, en periodos de pandemia y restricciones económicas, el acceso a espacios periodísticos abonados con importante cobertura les será aún más difícil que en épocas normales.⁵¹ Nótese también que la utilización del idioma guaraní, que junto con el español es un idioma oficial, debe permitir que sectores marginados puedan conocer los detalles del proceso electoral e interesarse por él. Pese a ser oficialmente un Estado bilingüe, la mayoría de las publicaciones, tanto a nivel público como privado, se encuentran únicamente en español, debiendo avanzarse en la normalización del uso del guaraní, para llegar a la mayoría del país que lo habla y comprende, incluso como idioma materno.⁵²

Conclusión

Frente a los esfuerzos previstos para contener el avance del covid-19 en Paraguay, se obtuvo un éxito al inicio para frenar la propagación, estando

51 Margarita Escobar de Morel, "La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática", *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 8, n.º 1 (2012): 119-140, http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002012000100008&lng=en&tlng=es.

52 Alberto Poletti Adorno, "Ñañemongeta Tetã ñe'~e tee mokõive ñembojoja rehegua: Hablamos de la igualdad entre las dos lenguas oficiales", *Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción*, edición especial 50 Aniversario de la UCA (2010): 24-59.

entre aquellos con menor tasa de contagio. Ello no impidió que hubieran surgido problemas y cuestionamientos en cuanto a la transparencia y a la respuesta del gobierno frente a las necesidades de los sectores carenciados.

Notemos que existen restricciones a la libertad de asociación, manifestaciones y reuniones previstas en los artículos 32 y 42 de la Constitución, que constituyen garantías básicas en una sociedad democrática. Ello afecta sin duda el estilo de vida de las personas y debe cuidarse que tengan posibilidades de no ser afectadas en sus derechos fundamentales.

La falta de acceso al crédito y a oportunidades laborales para sectores que vieron afectadas sus actividades económicas constituye uno de los mayores cuestionamientos. Sobre todo, la crítica principal de la sociedad al gobierno tiene que ver con la falta de políticas crediticias que permitan a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) acceder a recursos de manera inmediata. Esto implicó que varios sectores se vieran afectados y resultó en la pérdida de empleos para muchos ciudadanos. Así, en el futuro, como se espera que la reducción de la pobreza se estanque, ello implicaría la necesidad de un mayor soporte de protección social frente a la recesión mundial esperada. Impulsados por la pandemia de covid-19, se espera que el desempleo y el subempleo aumenten en el comercio, los servicios y la construcción. Se espera que los ingresos laborales disminuyan, especialmente para los trabajadores del sector informal en áreas urbanas.⁵³ Tenemos así que los escenarios de crecimiento económico se han complejizado para América Latina, y Paraguay no es una excepción, puesto que presenta los mismos problemas que aquejan a esta región: altos niveles de pobreza, desempleo, informalidad y escaso espacio fiscal. También es de resaltar que

... el covid-19 llegó a Paraguay en un momento en que el espacio fiscal ya estaba siendo utilizado para contrarrestar la desaceleración económica de 2019 y en que el sistema de salud ya se encontraba bajo presión por un profundo brote de dengue. La estrategia de manejo económico durante las fases de crisis, transición y recuperación requiere de un balance entre consideraciones de corto plazo, condi-

53 Banco Mundial, "Paraguay: Panorama General", <https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview>.

cionadas por necesidades inmediatas, y de largo plazo, condicionadas por los objetivos nacionales de desarrollo.⁵⁴

En el ámbito de la justicia, las quejas vinculadas a la lentitud de los jueces y tribunales se ha visto incrementada con la suspensión de actividades y la disminución del personal encargado de asistir en los procesos. Pese a que se han realizado esfuerzos en varios ámbitos para superar los obstáculos, la falta de expediente electrónico se ha sentido como una necesidad importante para permitir la presentación y el seguimiento de los procesos.

En el ámbito electoral, la postergación de las elecciones inicialmente previstas para 2020 permitirá el desarrollo de las actividades electorales en un periodo en el que esperamos avances en el control de la enfermedad. Se tendrá que verificar el uso de las nuevas herramientas previstas para el control de fondos de candidatos y la transparencia de uso de dinero en los partidos y movimientos políticos. Pero, por sobre todo, tendrá que garantizarse a diferentes sectores la posibilidad de ser oídos y presentar sus propuestas por diferentes medios. Podemos notar que, así como el artículo 3 de la Ley 6202/2018 sancionada para prevenir y castigar el abuso de menores prevé solicitar la “colaboración de los proveedores y usuarios de los servicios de comunicación para divulgar las acciones contempladas en los programas en todo el territorio nacional”, podría requerírseles la misma asistencia para permitir a diferentes sectores presentar sus propuestas.

Ante la prohibición constitucional de utilizar el voto por correspondencia y a los efectos de evitar la aglomeración, podrá preverse que personas mayores voten desde sus domicilios –como se vino haciendo en ocasiones anteriores, pero solo en casos excepcionales– y ampliar el horario de elecciones, estableciendo, por ejemplo, turnos para que las personas puedan asistir y evitar aglomeraciones. No sabemos a ciencia cierta si ese día estará o no vigente la cuarentena, pero sin duda es probable que las campañas se realicen a través de las redes sociales y la prensa, debiendo preverse medidas para facilitar la participación de sectores minoritarios.

54 Vicepresidencia de Países del BID, “Paraguay”, en *América Latina y el Caribe post covid-19: retos y oportunidades* (Washington: BID, 2020), <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/ALC-Post-COVID-19-Retos-y-oportunidades-para-CSC.pdf>.

Sin duda, ante una situación excepcional se podrían adoptar nuevas reglas para mejorar la comunicación y la posibilidad de participación ciudadana. Tal vez el uso de máquinas sea una alternativa, pero también deberán atenderse los controles para garantizar el voto en la forma prevista por el artículo 118 de la Constitución.

Bibliografía

Agencia EFE. "El Gobierno paraguayo veta ley de paridad de Congreso por inconsistente". *Agencia EFE*, 16 de noviembre de 2018, <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/el-gobierno-paraguayo-veta-ley-de-paridad-congreso-por-inconsistente/50000818-3815660>.

Banco MUNDIAL. "Paraguay: Panorama General". <https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview>.

Benítez, Milciades. "La suspensión de las elecciones municipales en Paraguay, una encrucijada constitucional y política". *Demo Amlat*, 2020. <https://www.demoamlat.com/la-suspension-de-las-elecciones-municipales-en-paraguay-una-encrucijada-constitucional-y-politica/>.

Chielsa, Juan Pablo. "El teletrabajo, la alternativa laboral a la parálisis creada por el covid-19". *El Dial*, 16 de marzo de 2020.

Cruz Roja Internacional. *Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra: CRI, 2011. <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>.

Diario ABC. "Crisis y oportunidad: Momento de redefinir el agotado modelo fiscal". *Diario ABC*, 9 de agosto de 2020. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2020/08/09/crisis-y-oportunidad-momento-de-redefinir-el-agotado-modelo-fiscal/>.

Diario ABC. "Declaraciones juradas de candidatos, *online*". *Diario ABC*, 29 de julio de 2020. <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/07/29/declaraciones-juradas-de-candidatos-online/>.

Diario ABC. "Novios pagan G. 10 millones para que se extinga proceso por boda en cuarentena". *Diario ABC*, 4 de agosto de 2020. <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/04/novios-pagan-g-10-millones-para-que-se-extinga-proceso-por-boda-en-cuarentena/>.

Diario ABC. "Participación política de las mujeres". *Diario ABC*, 5 de setiembre de 2020. <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/05/participacion-politica-de-las-mujeres/>.

Diario ABC. "Piden usar en expediente electrónico parte de recursos del seguro médico". *Diario ABC*, 17 de abril de 2020. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/2020/04/17/piden-usar-en-expediente-electronico-parte-de-recursos-del-seguro-medico/>.

Diario ABC. "Suspenden licitación de alquiler de máquinas para voto electrónico". *Diario ABC*, 6 de noviembre de 2019. <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/11/06/suspenden-licitacion-de-alquiler-de-maquinas-para-voto-electronico/>.

Diario ABC. "UIP repudia veto y acusa a MIC de ser 'funcional' a importadores". *Diario ABC*, 26 de julio de 2020. <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/07/26/uip-repudia-veto-y-acusa-a-mic-de-ser-funcional-a-importadores/>.

Díaz Lacoste, Alejandro. "Covid 19. Fundamentos para decretar el Estado de Sitio". *El Dial*, 29 de marzo de 2020.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. "DNCP presentará informe semanal a la ciudadanía sobre controles extraordinarios a las compras relacionadas al covid-19". DNCP, 7 de agosto de 2020. <https://www.contrataciones.gov.py/noticias/256.html.que-fuera-modificado-por-ley-n-61672018-y-modifica-la-ley-n-8341996-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>.

Escobar de Morel, Margarita. "La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática". *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 8, núm. 1 (2012): 119-140. http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002012000100008&lng=en&tlng=es.

La Nación. "Cuestionan a Salud manejo sobre supuesto falso positivo y piden auditoría a laboratorios". *La Nación*, 13 de julio de 2020. <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/07/13/cuestionan-a-salud-manejo-sobre-supuesto-falso-positivo-y-piden-auditoria-a-laboratorios/>.

La Nación. "Jueza rechazó amparo de abogados". *La Nación*, 21 de abril de 2020. <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2020/04/20/jueza-rechazo-amparo-de-abogados/>.

La Nación. "Municipales 2021: A partir del 10 de agosto movimientos podrán inscribirse en la ANR", *La Nación*, 7 de agosto de 2020. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/07/municipales-2021-a-partir-del-10-de-agosto-movimientos-podran-inscribirse-en-la-anr/>.

La Nación. "Para titular del Congreso, denuncias contra Friedmann deben dejarse en manos de la Fiscalía". *La Nación*, 4 de agosto de 2020. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/04/para-titular-del-congreso-denuncias-contra-friedmann-deben-dejarse-en-manos-de-la-fiscalia/>.

La Nación. "TSJE lanza simulador para aprender a votar en la máquina de votación". *La Nación*, 28 de mayo de 2020. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/05/28/tsje-lanza-simulador-para-aprender-a-votar-en-la-maquina-de-votacion/>.

La Nación. "TSJE ofrece asesoramiento gratuito para creación de nuevos partidos y movimientos políticos". *La Nación*, 8 de agosto de 2020. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/08/08/tsje-ofrece-asesoramiento-gratuito-para-creacion-de-nuevos-partidos-y-movimientos-politicos/>.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Cuarentena Inteligente". S. F. [Documento web] <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/e13793-CUARENTENAInteligentev7TITUTLOS.pdf>.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Reportes covid-19" [Portal web]. Acceso 10 de febrero de 2021. <https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html>.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar. "Covid-19: La Salud y la Vida como Bandera". 1 de julio de 2020. [Portal web] <https://www.mspbs.gov.py/portal/21224/covid-19-la-salud-y-la-vida-como-bandera.html>.

Moreno Rodríguez, José Antonio. "La pandemia y Ulises". *Diario ABC*, 12 de abril de 2020. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2020/04/12/la-pandemia-y-ulises/>.

Mucchielli, Julien. "L'état d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle". *Dalloz*, 30 de abril de 2020. <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-etat-d-urgence-sanitaire-ses-possibles-derives-et-necessite-d-un-controle#.XqrL2pNKiT8>.

Paraguay.com. "Presos sin condena tendrán libertad condicional durante pandemia". *Paraguay.com*, 29 de julio de 2020. <http://www.paraguay.com/nacionales/presos-sin-condena-tendran-libertad-condicional-durante-pandemia-196174>.

Poletti Adorno, Alberto. "Ñañemongeta Tetã ñe'ẽ tee mokõive ñembojoja rehegua: Hablemos de la igualdad entre las dos lenguas oficiales". *Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción*, edición especial 50 Aniversario de la UCA (2010): 24-59.

Poletti Adorno, Alberto. "Un país que responde (o vive) en emergencias". *LinkLex*, 2 de abril de 2020. <https://polettiadorno.wordpress.com/2020/04/02/un-pais-que-responde-o-vive-en-las-emergencias/>.

Radio Ñandutí. "Casi 700 casos de positivos de covid en penales de CDE, según ministra de Justicia". *Radio Ñandutí*, 10 de julio de 2020. <https://nanduti.com.py/casi-700-casos-positivos-de-covid-en-penales-de-cde-segun-ministra-de-justicia/>.

Revista Plus. "Paraguay ya utilizó US\$ 925 millones de su fondo de emergencia". *Revista Plus*, 19 de mayo de 2020. <https://www.revistaplus.com>.

[py/2020/05/29/paraguay-ya-utilizo-us-925-millones-de-su-fondo-de-emergencia/](https://www.paraguay.com.py/2020/05/29/paraguay-ya-utilizo-us-925-millones-de-su-fondo-de-emergencia/).

Riera Domínguez, Manuel. “Imprevisión, una herramienta jurídica en tiempos de crisis”. *Ni Santos – Ni Diablos*, 12 de julio. [Portal web] <https://www.nisantosnidiablos.com/imprevision-una-herramienta-juridica-en-tiempos-de-crisis-covid19/>.

Rivas, María Victoria. “Acceso a justicia en tiempos de panemia de coronavirus”. *Centro de Estudios Judiciales*, 2020.

Seall Sasiain, Jorge. “Estado de excepción en la Constitución de 1992”. En *La Ley Paraguaya*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

Secretaría de Emergencia Nacional. “Programa Ñangareko”. [Portal web] <https://www.sen.gov.py/index.php/acciones/nangareko>.

Última Hora. “Contrataciones rechaza protesta de Smartmatic contra el TSJE por urnas”. *Última Hora*, 31 de enero de 2020. <https://www.ultimahora.com/contrataciones-rechaza-protesta-smartmatic-contra-el-tsje-urnas-n2867677.html>.

Última Hora. “El rol de la mujer tiene un fuerte destaque dentro del ámbito electoral”. *Última Hora*, 22 de agosto de 2020. <https://www.ultimahora.com/el-rol-la-mujer-tiene-un-fuerte-destaque-dentro-del-ambito-electoral-n2901262.html>.

Última Hora. “Participación política de las mujeres, carrera de obstáculos”. *Última Hora*, 22 de agosto de 2020. <https://www.ultimahora.com/participacion-politica-las-mujeres-carrera-obstaculos-n2901215.html>.

Última Hora. “Presentan hábeas corpus preventivo para circular en Ciudad del Este”. *Última Hora*, 4 de agosto de 2020. <https://www.ultimahora.com/presentan-habeas-corpus-preventivo-circular-ciudad-del-este-n2898256.html>.

Vicepresidencia de Países del BID. “Paraguay”. En *América Latina y el Caribe post COVID-19: retos y oportunidades*. Washington: BID, 2020. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/ALC-Post-COVID-19-Retos-y-oportunidades-para-CSC.pdf>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf.

Corte Suprema de Justicia. “Acordada que reglamenta la reanudación de actividades del poder judicial”. 7 de abril de 2020. [Portal web] <https://www.pj.gov.py/notas/18222-acordada-que-reglamenta-la-reanudacion-de-actividades-del-poder-judicial>.

Corte Suprema de Justicia, “Protocolo de prevención de la CSJ - covid-19”, <https://www.pj.gov.py/contenido/1810-protocolo-de-prevencion-de-la-csj-covid-19/1810>.

Corte Suprema de Justicia. “Se resolvió reagendar elección de abogados para el Consejo de la Magistratura”. 8 de julio de 2020. [Portal web] <https://www.pj.gov.py/notas/18732-se-resolvio-reagendar-eleccion-de-abogados-para-el-consejo-de-la-magistratura>.

Corte Suprema de Justicia. “Tabla de criterios de vulnerabilidad para covid-19”. Protocolo de prevención de la CSJ - covid-19. [Portal web] <https://www.pj.gov.py/contenido/1810-protocolo-de-prevencion-de-la-csj-covid-19/1810>.

Decreto 3442 de 9 de marzo del 2020. “Por el cual se dispone la implementación del acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) al territorio nacional”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <https://www.mtess.gov.py/documentos/decreto-n-34422020>.

Decreto 3456 de 16 de marzo de 2020. “Por el cual se declara estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas en la implementación de las acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19)”. Presidencia de República del Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/aa556a-DECRETO3456DE2020EMERGENCIANACIONAL.pdf>.

Decreto 3582 de 6 de mayo de 2020. “Por el cual se constituye la Comisión Especial de Supervisión y Control de Compras covid-19 (CESC), para acompañar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a organismos y entidades del Estado en los procesos de adquisiciones de bienes e insumos necesarios para la atención del Estado de Emergencia declarado por la Ley 6524/2020 y se establecen medidas de transparencia complementarias”. Presidencia de República del Paraguay. https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO%203582_qmsdr45r.pdf.

Decreto 3605 de 19 de mayo de 2020. “Por el cual se establece un Régimen Extraordinario de Medidas para la Celebración de Asambleas y Reuniones a distancia de Órganos Colegiados de las Sociedades Anónimas utilizando Medios Telemáticos”. Presidencia de República del Paraguay, Ministerio de Hacienda. https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO3605_f6oyiqxq.PDF.

Decreto 3835 de 18 de julio de 2020. “Por el cual se establecen Medidas en el Marco de la Emergencia Sanitaria declarada en el Territorio Nacional por la Pandemia del Coronavirus (covid-19), correspondientes a la Fase 4 del Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General (Cuarentena Inteligente), con excepción de Asunción (Capital), los Depar-

tamentos de Alto Paraná y Central”. Presidencia de República del Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/cb00ba-SesquicentenarioIdeaEpopyaNacional18641870.pdf>.

Ley 716 de 2 de mayo de 1996. “Que sanciona los delitos contra el medio ambiente”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_716.pdf.

Ley 1337 de 1999. “De Defensa Nacional y Seguridad Interna”, artículo 9, vLexParaguay [Portal web]. <https://py.vlex.com/vid/ley-n-1-337-641256413>.

Ley 2051 de 21 de enero de 2003. “De contrataciones públicas”. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas>.

Ley 1682 de 2001. “Que reglamenta la información de carácter privado”, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>.

Ley 6524 de 26 de marzo del 2020. “Que declara estado de emergencia en todo el territorio de la república del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”. Digesto Legislativo. <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11193>.

Ley 6547 de 5 de junio de 2020. “Que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley 843/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, a los efectos de los comicios”. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/archivos/9256/LEY%206547.pdf>.

Ley 6501 de 18 de febrero de 2020. “Que modifica la Ley 4743/2012 ‘Que regula el financiamiento político’, que fuera modificado por Ley 6167/2018 y modifica la Ley 834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9161/ley-n-6501-modifica-la-ley-n-47432012-que-regula-el-financiamiento-politico->.

Ley 6547 de 5 de junio de 2020. “Que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley 834/1996, ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, a los efectos de los comicios municipales del año 2020 y establece un nuevo calendario electoral para las elecciones municipales año 2020”. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/archivos/9256/LEY%206547.pdf>.

Ley 6587 de 1 de agosto de 2020. “Establece el Programa ‘PYTYVÔ 2.0’ como salvaguarda de los ingresos de los trabajadores en situación de informalidad con énfasis en ciudades de frontera, y otras medidas

que impulsen la economía nacional”. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9309/ley-n-6587-establece-el-programa-pytyvo-20-como-salvaguarda-de-los-ingresos-de-los-trabajadores-en-situacion-de-informalidad-con-enfasis-en-ciudades-de-frontera-y-otras-medidas-que-impulsen-la-economia-nacional>.

Proyecto de Ley de 9 de junio de 2020. “Que incorpora medidas excepcionales en el ámbito de aplicación de las medidas cautelares del Sistema Penal”. Sistema de Información Legislativa. <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121212>.

Resolución MSP 90/2020. “Por la cual se establecen medidas para mitigar la propagación el coronavirus (covid-19)”. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/5a7857-RESOLUCIONSG90COVID19.pdf>.

Resolución TSJE 22/2020 de 27 de julio. “Por la que se aprueba el cronograma electoral para las elecciones independientes y miembros de juntas municipales en todo los distritos del país, para el periodo 2021-2025”. Tribunal Superior de Justicia Electoral. <https://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/res-tsje-2020-22.pdf>.

Perú: reforma política y elecciones en tiempos de covid-19

Milagros Campos Ramos*

Perú

Resumen: el artículo aborda los principales problemas que afronta la democracia en el Perú durante la lucha contra el covid-19. Para contener la pandemia, el Gobierno ha recurrido a las facultades constitucionales, mientras el Estado constitucional de derecho exige control político para la vigencia de la democracia; por esta razón se analizan los mecanismos de control parlamentario y jurisdiccional. En una primera parte se aborda la afectación de derechos, particularmente de los ciudadanos en condición de vulnerabilidad. En una segunda parte se analiza el estado del debate de la reforma política y el contexto en el que se realizarán las elecciones del bicentenario de la independencia.

Palabras clave: covid-19, Estado constitucional de derecho, elecciones.

Introducción

El caso cero del covid-19 se confirmó en el Perú el día 6 de marzo de 2020. El año 2019 fue crítico para el Perú. Por primera vez se había disuelto el Congreso en un contexto de desentendimientos entre Ejecutivo y Legislativo que se inició con la elección de 2016. El Congreso fue electo en la primera vuelta y la presidencia se decidió en segunda vuelta. Fue electo Pedro Pablo Kuczynski, cuyo partido político consiguió el 14% de los escaños, mientras que Fuerza Popular obtuvo el 56%.¹ Por primera vez en la historia peruana se configuró lo que se conoce como gobierno dividido. Interpelaciones, censuras y votos de confianza denegados fueron el

* Magíster en Ciencia Política; abogada. Profesora de la Pontificia Universidad Católica. Integró la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política; miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. milagros.campos@puccp.pe.

¹ Resolución n.º 0660-2016-JNE, diario oficial *El Peruano*, 1 de junio de 2016.

escenario previo a la renuncia del presidente Kuczynski, después de librar un proceso de vacancia por permanente incapacidad moral. La presidencia fue asumida por el vicepresidente Martín Vizcarra. En medio de un escalamiento de conflictos con el Congreso, su gabinete presentó una cuestión de confianza que fue denegada, lo que habilitó la primera disolución del Congreso, convocando a elecciones parlamentarias extraordinarias. El nuevo Congreso fue electo el 26 de enero de 2020, y asume cuando ya se había declarado el estado de emergencia. A la fecha, el presidente gobierna sin una bancada de gobierno. En ese escenario analizamos el Estado de derecho y las elecciones en tiempos de covid-19.

Estado de emergencia y afectación de derechos

A los nueve días de haberse detectado el primer caso de covid-19, el presidente Martín Vizcarra declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional. Este es uno de los dos estados de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución. Procede en caso de “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. El presidente requiere del acuerdo del Consejo de Ministros. Como consecuencia de la declaración, se puede restringir o suspender el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, así como el derecho a no ser detenido sino en caso de flagrancia o mandato judicial; asimismo, se debe dar cuenta al Congreso de la decisión tomada. El Gobierno dictó medidas para la contención de la pandemia, para los servicios de salud y para mitigar los problemas económicos.

El 15 de marzo, con solo 86 casos, se dispuso la cuarentena en todo el territorio nacional,² especificando las excepciones bajo las cuales los ciudadanos podrían circular, el cierre temporal de fronteras, así como el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para el cumplimiento de las medidas dictadas. Tres días más tarde se estableció el toque de queda a nivel nacional. El incumplimiento de las medidas dictadas por el Gobierno se sancionó con detención y multas. El ministro del Interior

2 Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM, diario oficial *El Peruano*, 15 de marzo de 2020.

dio cuenta de once mil detenciones en la primera semana.³ Las multas se fijaron entre 20 y 120 dólares.⁴

En cuanto al derecho de información, el presidente asumió la vocería dando conferencias diarias en una primera etapa. Las preguntas de la prensa, sin embargo, debían ser remitidas con anterioridad a la conferencia por lo que se consideró que se afectaba la libertad de información y, con ello, el principio democrático. Algunas demandas de información se referían a la capacidad hospitalaria, compra de mascarillas, equipos de protección y pruebas, así como a la diferencia en el registro de fallecidos por covid-19.

Con la cuarentena se suspendieron las clases presenciales, así como la asistencia a los centros de trabajo. Con ello se vio afectado el derecho a la educación, pues la virtualización y las clases por televisión tienen limitaciones. En el ámbito laboral, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en Lima, la población ocupada se contrajo en 40% entre mayo y julio. Las dificultades del trabajo remoto se ahondaron por la informalidad (72%) y el acceso a internet. Para mitigar la suspensión de labores se otorgaron bonos cuyo cobro generó aglomeraciones debido al bajo índice de bancarización de los peruanos.

Control parlamentario

El nuevo Congreso se instaló cuando el presidente ya había declarado la cuarentena. Como sus pares en la región y en el mundo tuvo que afrontar tres tipos de problemas para adaptarse a los retos de la virtualización: los tecnológicos, los jurídicos y los derivados de garantizar la calidad de sus procesos democráticos. Para sesionar de manera virtual modificó su reglamento. El proceso para llevar a cabo las sesiones de manera remota demoró algunas semanas, mientras se instalaba la plataforma google meet. Recién hacia finales de abril se normalizaron las sesiones de comisiones, fundamentalmente virtuales. En la actualidad, las sesiones del pleno son mixtas.

3 Agencia Peruana de Noticias, "Coronavirus: 11 mil detenidos por infringir estado de emergencia", *Agencia Peruana de Noticias*, 22 de marzo de 2020, acceso 31 de marzo de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-11-mil-detenedos-infringir-estado-emergencia-789459.aspx>.

4 Decreto Supremo n.º 006-2020-IN, diario oficial *El Peruano*, 15 de abril de 2020.

Desde la primera quincena de abril de 2020 se han desarrollado sesiones regularmente. Hasta el mes de julio, 44 ministros habían sido invitados a informar, el 65 % de los casos, para abordar temas vinculados a la gestión del covid-19. Han participado por el mismo asunto más de 60 autoridades y funcionarios, tanto del Gobierno nacional como subnacional. Además de la labor que realizan las comisiones ordinarias, el 26 de marzo se creó una comisión especial multipartidaria de seguimiento a emergencia y gestión de riesgo de desastres covid-19.

Desde el 16 de marzo de 2020 se han presentado más de mil proyectos de ley, la cuarta parte de ellos busca atender los problemas derivados de la pandemia. Algunos proyectos transgreden la limitación constitucional de no presentar iniciativas parlamentarias que generen gasto. Uno de los casos más polémicos lo constituye la devolución de aportes del sistema nacional de pensiones, sistema de fondo común en el que no se acumulan los descuentos en cuentas personales. La iniciativa aprobada importa un gasto de 15 mil millones de soles.⁵ En general, se han presentado soluciones alternativas a las propuestas por el Gobierno, aprobándolas por insistencia, luego de que el Ejecutivo las observara. Tal es el caso de las iniciativas que suspendieron el cobro de peajes⁶ o que modificaron la condición laboral de personal médico;⁷ en ambos casos se afectaron contratos celebrados por el Gobierno. La observación del Ejecutivo se sustentó en la vulneración de artículos constitucionales por parte del Congreso, por lo que se recurrió al Tribunal Constitucional. Mientras tanto, las leyes se encuentran vigentes.

La Constitución ha previsto un voto de confianza para el presidente del Consejo de Ministros dentro de los 30 días siguientes a su designación, luego de una exposición y debate sobre la política general del Gobierno,

⁵ Proyecto de Ley n.º 133/2016-CR y otros, aprobados el 28 de agosto de 2020. La autógrafo se encuentra pendiente de promulgación u observación por el Poder Ejecutivo.

⁶ Ley n.º 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote de covid-19.

⁷ Ley n.º 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.

así como de las medidas que requiere su gestión. Entre el 28 de mayo y el 11 de agosto, el Congreso recibió a tres gabinetes; la presentación del gabinete Zeballos se pospuso, debido a la urgente atención de la pandemia. En las primeras semanas de gestión del covid-19 se dieron dos cambios ministeriales en sectores clave: salud e interior. Posteriormente, vendría el cambio en el sector cultura y luego de todo el gabinete. El 3 de agosto el Congreso negó su confianza al gabinete de Pedro Cateriano. Se trata de otro hecho inédito en la historia de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Como consecuencia de ello presentó su renuncia, y el día 6 de agosto asumió como presidente del Consejo de Ministros Walter Martos, quien recibió la confianza días más tarde.

En el marco de relaciones de colaboración entre poderes del Estado, el Ejecutivo solicitó en dos ocasiones al Congreso la delegación de facultades legislativas a fin de dictar decretos legislativos en el contexto de la gestión de la pandemia. Se dictaron 60 decretos legislativos, 47 directamente vinculados a la emergencia sanitaria.

En relación con los decretos de urgencia en materia económica y financiera, desde el 16 de marzo se han dictado 69 vinculados a temas de gestión de la lucha contra el covid-19. Corresponde a la Comisión de Constitución emitir opinión dentro de los quince días hábiles de recibido el oficio y el expediente. Sin embargo, es la misma comisión la que tiene a su cargo el debate y la aprobación de los dictámenes relativos a las reformas electorales para el proceso de abril de 2021 antes del 28 de septiembre; como consecuencia de ello, el control de la mayor parte de estas normas se encuentra pendiente.

Control de la declaratoria de emergencia

El estado de emergencia se ha dado dentro de los límites constitucionales en dieciséis normas sucesivas, en las que se fue prorrogando el plazo y modificando las condiciones, focalizando la cuarentena en distintas zonas del país, de lo que se ha dado cuenta formalmente al Congreso. Sin embargo, la fundamentación de las razones de la prórroga no se ha hecho ante el Congreso, como ocurre en otros países; más bien, esta explicación ha sido brindada en múltiples conferencias de prensa por el propio presidente de la República, acompañado de sus ministros.

Control jurisdiccional

El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional concurren en el control durante los regímenes de excepción, a través de las acciones de garantía constitucional previstas en el artículo 200 de la Constitución. El Código Procesal Constitucional, en el artículo 23, ha previsto la plena vigencia de los procesos constitucionales durante los regímenes de excepción. El control judicial recae en el tipo de derecho afectado y en las razones que sustentan el acto restrictivo de este. Se examina la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo.

La cuarentena afectó el derecho de acceso a la justicia y a una tutela efectiva debido a la suspensión de labores del personal de justicia y, por tanto, de la atención regular. Si bien se dispuso la suspensión de los plazos procesales y administrativos hasta que terminara la cuarentena, el 30 de junio de 2020, y se habilitaron mesas de partes electrónicas en las sedes judiciales que cuentan con expedientes electrónicos, la brecha digital ha generado desigualdades en el acceso a una justicia oportuna. Los esfuerzos realizados por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional han facilitado audiencias a través de videoconferencias. En el caso del Tribunal Constitucional, el 7 de abril llevó a cabo su primera sesión virtual.

Con fecha 19 de junio de 2020, el Tribunal Constitucional dictó una importante sentencia recaída en el expediente 05436-2014-PHC/TC, que establece parámetros aplicables para la atención del problema carcelario frente al covid-19. Se exhorta al Ministerio de Justicia a evaluar y atender aspectos concretos de la problemática carcelaria y al sector economía a suministrar los recursos. Alude a “la técnica del estado de cosas inconstitucional a fin de evitar mayores vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, más aún en contextos acuciantes como las emergencias sanitarias, como es el caso del covid-19”. Invoca al llamado realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para enfrentar la gravísima situación de las personas privadas de la libertad y a adoptar medidas urgentes para garantizar la salud y la integridad de esta población y de sus familias, frente a los efectos de la pandemia del covid-19.

Medidas para contener la pandemia en grupos vulnerables

El covid-19 ha visibilizado la fragilidad de los servicios del Estado peruano, sus deficiencias estructurales, así como la desigualdad. Si bien el coronavirus puede afectar a todas las personas, hay grupos más vulnerables.

Un primer grupo es el de las personas privadas de libertad. El hacinamiento, según los reportes de la Defensoría del Pueblo,⁸ alcanza un 140% en promedio a nivel nacional y llega a pasar el 500% en algunos penales. Los contagios y las muertes en los centros penitenciarios trajeron como consecuencia motines y denuncias de familiares preocupados demandando mejores condiciones de salud. Algunos presentaron recursos de *habeas corpus*. El Ejecutivo concedió algunas gracias presidenciales que estaban bajo su competencia y solicitó delegación de facultades legislativas al Congreso, por medio de decretos legislativos, para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles, así como para optimizar la aplicación de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal.

Otro grupo vulnerable han sido las mujeres. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables han reportado casos de violencia y han advertido que podrían desencadenar en feminicidios. Asimismo, señalan que se reporta un alto número de desapariciones.⁹ El Gobierno dictó un decreto legislativo en el que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia, mujeres e integrantes del grupo familiar, al tiempo que facilita mecanismos de denuncia y ayuda no presenciales.

En el caso de las comunidades indígenas en zonas rurales del país, la Defensoría del Pueblo ha invocado a los tres niveles de gobierno para atender la falta de acceso a los servicios públicos esenciales como agua y saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, internet y transporte

8 Defensoría del Pueblo, “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria”, *Serie Informes Especiales*, n.º 03-2020-DP, acceso el 17 de mayo 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>; Defensoría del Pueblo, “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria, Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la COVID-19”, *Serie Informes Especiales*, n.º 08-2020-DP, acceso el 17 de mayo 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>.

9 Defensoría del Pueblo, “¿Qué pasó con ella?”, *Reporte Igualdad y No Violencia*, n.º 6, julio de 2020, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1220237/Reporte_N_6_-_Qu%C3%A9_pas%C3%B3_con_ellas.pdf.

que agravan las condiciones en las que enfrentan la pandemia.¹⁰ A los problemas de escasez de pruebas y medicamentos para atender la pandemia se suma la afectación de otros derechos como el acceso a educación, pues solo el 3 % de alumnos en zonas rurales accede a internet.¹¹

El Gobierno dictó dos decretos legislativos para atender la problemática de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. El primero, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios busca, entre otras medidas, garantizar el cumplimiento de los derechos lingüísticos en su dimensión individual promoviendo la prestación de servicios públicos en la lengua materna. Otra norma facilitó que el programa de alimentación escolar incluya excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad.

Otros grupos vulnerables han sido los migrantes venezolanos, los desplazados que querían ejercer su derecho al retorno al haber perdido sus trabajos o fuente de ingresos habituales –se les conoció como los caminantes–, las personas LGTBIQ –particularmente cuando se estableció por Decreto Supremo 057-2020-PCM un régimen de salidas diferenciadas para hombres y mujeres a realizar compras de abastecimiento de comida y medicinas–. A ellos se añaden los trabajadores informales, cuya situación económica les impidió permanecer en cuarentena severa.

Reforma política y elecciones

Las próximas elecciones generales han sido convocadas para el 11 de abril de 2021.¹² Se trata de elecciones generales simultáneas en las que se va a renovar al Ejecutivo y a los 130 congresistas. De acuerdo con el sistema electoral, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

10 Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo: urge reforzar atención y contener avance del COVID-19 en comunidades indígenas”, Defensoría del Pueblo, 9 de agosto 2020, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-reforzar-atencion-y-contener-avance-del-covid-19-en-comunidades-indigenas/>.

11 Martín Benavides Abanto, “Exposición en la sesión conjunta virtual de las Comisiones de Fiscalización y de Educación” (Congreso de la República, 18 de agosto de 2020).

12 Decreto Supremo n.º 122-2020-PCM, diario oficial *El Peruano*, 9 de julio de 2020.

En 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, nombrada por el presidente Vizcarra, presentó un informe con propuestas para una reforma integral en los sistemas de gobierno, electoral y de partidos. El informe desarrolló un diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana en cuatro grandes ejes: a) la existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos; b) una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas; c) gobernabilidad y control político en el sistema de gobierno; d) limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Se aprobaron algunas reformas, la disolución del Congreso dejó pendiente el debate y la aprobación de otras. La pandemia cambió la agenda pues actualmente el Congreso debate normas para realizar las elecciones con los protocolos de salud. En este contexto, los principales organismos electorales están en proceso de renovación de sus miembros debido al vencimiento del periodo de designación.

Democracia interna

La comisión de reforma política propuso elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Con ello se buscaba dar mayor legitimidad al sistema político y permitir que los ciudadanos participen en la renovación y selección de candidatos usando el voto preferencial, así como colocar un filtro para reducir el número de partidos políticos, excluyendo a aquellos con pocas preferencias electorales. Así, los partidos aptos para competir en elecciones generales tendrían que pasar una barrera del 1,5 % de electores a nivel nacional en las primarias.

En julio de 2019 el Congreso aprobó las primeras PASO, que fueron suspendidas en el contexto de la pandemia. Recientemente se aprobaron las reglas excepcionales de democracia interna,¹³ las cuales se prevé que sean organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y que los candidatos se elijan por votación de los afiliados o de manera indirecta a través de delegados. El problema que deben librar es que la elección de

13 El día 22 de agosto de 2020 se publicó la Ley n.º 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales de 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por el covid-19 que regula, entre otros temas, las modalidades de elecciones internas.

delegados se encuentra pendiente en varios partidos políticos. La Oficina Nacional de Procesos Electorales establece mecanismos de votación, manuales o electrónicos, presenciales o no presenciales, para lo cual dispone las auditorías que correspondan y la publicidad de sus resultados.

La norma aprobada establece que los candidatos en las elecciones internas deben estar afiliados a la organización política por la que postulan, habilitando tal registro hasta el 30 de septiembre. La ley vigente prevé que se pueda designar hasta el 20% de las listas parlamentarias.

Debido a la restricción de las libertades de tránsito y reunión, se había suspendido la inscripción de nuevos partidos políticos y la adecuación al número mínimo de afiliados que había señalado la ley. El plazo extraordinario otorgado para la inscripción de nuevos partidos venció el 30 de septiembre.

Financiamiento político y de campañas

Uno de los principales retos para las democracias lo constituye reducir la vulnerabilidad de los partidos políticos ante las fuentes de dinero ilícito; al efecto, el Perú ha modificado la regulación del financiamiento a los partidos y a las campañas en los últimos años. El referéndum de 2018 llevó las siguientes reglas a rango constitucional: a) el financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado; b) se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas; c) el financiamiento público promueve la participación y el fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad; d) el financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, los topes y las restricciones correspondientes; e) el financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva; f) solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

Respecto del financiamiento público,¹⁴ lo reciben solo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso. Debe utilizarse hasta el 50% en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión. El 50% restante, en gastos ordinarios, mobiliario o inmuebles

¹⁴ Las disposiciones sobre financiamiento comentadas se encuentran en la Ley n.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, diario oficial *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.

para el funcionamiento de los comités partidarios. Estos no son recursos de campaña.

El financiamiento privado tiene una regulación específica y topes para las donaciones. Todo aporte privado en dinero, que supere los 1.200 dólares aproximadamente, se realiza a través de entidades del sistema financiero. El financiamiento ilegal genera sanciones administrativas, civiles y penales; asimismo, se establecen sanciones políticas leves, graves y muy graves. El año pasado se aprobaron delitos que fueron incorporados al Código Penal.¹⁵

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encarga de la fiscalización. Una vez entregados los informes tiene cuatro meses para pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas. Vencido dicho plazo, no procede la imposición de sanción alguna. Este plazo constituye una limitación, más aún cuando se trata de elecciones parlamentarias, pues, en la práctica, el voto preferencial multiplica las campañas lo que dificulta la fiscalización en un periodo tan corto.

Campañas electorales

Este año, la campaña de elecciones parlamentarias extraordinarias estrenó nuevas reglas: la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos solo se puede realizar mediante financiamiento público indirecto. La franja electoral se aplica desde los treinta hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, en medios de propiedad privada o del Estado.

Además de las limitaciones señaladas, la lucha contra el covid-19 restringe las formas en las que pueden realizarse las campañas. Aún no sabemos si para esa fecha se habrá levantado el estado de emergencia que limita las reuniones y la libertad de tránsito. Sin embargo, los protocolos exigirán nuevas formas de comunicación política y campaña electoral a partir de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En el contexto del covid-19, un dato relevante para las campañas electorales 2.0 es que el Perú se encuentra rezagado en el puesto 98 de 141 del Índice Global de Competitividad de 2019 respecto del acceso a

¹⁵ Ley n.º 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas, diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

las TIC.¹⁶ De acuerdo con Ipsos, el 78 % de la población en zona urbana entre 18 y setenta años está conectada a redes sociales; las redes preferidas son Facebook (96 %), WhatsApp (86 %) e Instagram (60 %), mientras Twitter es usado por un 29 %.¹⁷ La brecha digital mantiene excluidos a los ciudadanos en zonas rurales. Se señala que la campaña en redes puede estar sometida a los riesgos de noticias falsas.

El Congreso aprobó la eliminación del voto preferencial, sin embargo, dispuso su vigencia para las elecciones de 2021.¹⁸ Además de demorar el tiempo de votación por elector, de darle mayor complejidad al escrutinio y retrasar la proclamación de resultados, tiene efectos en la campaña electoral. De hecho, además de las campañas presidenciales, todos los candidatos a ocupar escaños realizan campaña de manera individual y de acuerdo con sus recursos.

Paridad y alternancia

El Perú estrena para las elecciones de abril la primera ley que establece paridad y alternancia. La norma recientemente aprobada señala que los candidatos a la presidencia y vicepresidencias, así como al Congreso deben incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente. En las listas parlamentarias, el criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

La representación parlamentaria femenina se duplicó desde que fue implementada la cuota electoral en el año 2000. En 2016 llegó al 28 % y en el último proceso electoral a 26 %. La participación política de las mujeres se ha incrementado; en las elecciones de 2020 llegó al 40 % de las

16 Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report, 2019* (Ginebra: World Economic Forum, 2019), acceso el 23 de julio de 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

17 Ipsos Perú, “Uso de Redes Sociales entre peruanos conectados 2020”, *Ipsos*, 6 de agosto de 2020, acceso el 7 de agosto de 2020, <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>.

18 Primera disposición transitoria y complementaria de la Ley n.º 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

listas en promedio.¹⁹ Sin embargo, su posición en las listas no fue alternada con candidatos varones. En esta próxima elección se verá el efecto de la alternancia, a pesar de mantenerse el voto preferencial.

Minorías, inclusión y accesibilidad

En el Perú el voto es obligatorio. Quienes no asistan a votar sin causa justificada deben pagar una multa que varía de acuerdo con la clasificación del distrito por criterio de pobreza extrema, pobreza o no pobre. Las reglas excepcionales recientemente aprobadas eximen del pago de multa a las personas en grupos de riesgo para covid-19, identificadas por la autoridad nacional sanitaria, que no asistan a votar. En las últimas elecciones la participación electoral alcanzó el 74 %.²⁰ La participación es menor en zonas rurales, así como entre peruanos en el exterior. En el contexto de la pandemia, algunos de los grupos vulnerables pueden ver afectado el ejercicio de sus derechos políticos, lo que profundiza la exclusión.

La pandemia expuso la situación de los informales como población vulnerable pues al depender del trabajo diario se vieron afectados económicamente por las medidas de contención. Muchos decidieron retornar a sus provincias de origen. A la fecha no se conoce cuántos de ellos tenían registrada su dirección en el domicilio previo, lo que les impedirá votar.

En el caso de las personas con discapacidad se han reportado problemas de accesibilidad en locales de votación. Otra dificultad es que existe un subregistro y, en las actuales circunstancias, será muy difícil que pueda dársele solución.

En relación con los ciudadanos de las comunidades indígenas y pueblos originarios, casi 4 millones de personas hablan 47 lenguas indígenas u originarias, pero acceden a servicios públicos solo en español. No hay cuota que asegure la participación de ciudadanos indígenas o afrodescendientes, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones subnacionales. La comisión de reforma política planteó la creación de una circunscripción

19 Jurado Nacional de Elecciones, "Reporte Electoral n.º 9", agosto de 2020.

20 Oficina Nacional de Procesos Electorales, "Resultados de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020", acceso el 25 de febrero de 2020, <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion>.

para las comunidades indígenas. Piero Corvetto²¹ explica la situación de discriminación lingüística que sufren, pues, si bien la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha incluido el desarrollo de capacitaciones y difusión de información electoral por medios radiales en lenguas indígenas u originarias, no se cuenta con material electoral impreso ni de capacitación electoral en otras lenguas. Ello conlleva ausentismo, error material en la emisión del voto y error material en el escrutinio en mesa.

El Congreso peruano está conformado por 130 congresistas, elegidos en 27 circunscripciones, trazadas sobre las regiones del país con criterio poblacional. Recientemente, se ha creado la última para los peruanos en el exterior. Sin embargo, al no incrementarse el número de congresistas, se muestra una desproporción y algunas circunscripciones, como Lima, con un nivel de subrepresentación.

Implementación de tecnología

El Perú aplica el sistema de voto electrónico presencial para un 7% de electores.²² Desde el Congreso se ha cuestionado el sistema y la ausencia de auditorías independientes.

El Congreso ha planteado que la jornada electoral se extienda desde las 7 a. m. hasta las 7 p. m. No está previsto el voto anticipado, el voto postal o el voto no presencial por internet. Estas fórmulas fueron planteadas ante la comisión de Constitución pero no se incorporaron en el dictamen. La comisión de reforma política había planteado el voto postal para peruanos en el exterior, con ello se pretendía mejorar la participación.

Observación electoral

La observación electoral es una práctica regular y de la mayor relevancia en el Perú. La ley orgánica de elecciones regula la observación electoral de las organizaciones no gubernamentales. Establece que los ciudadanos pueden ser acreditados por sus instituciones para participar como observadores en elecciones y consultas populares, siempre que no sean

²¹ Piero Corvetto Salinas, "Plan de trabajo: sembrando confianza", julio de 2020.

²² Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), "Informe Preliminar Perú", acceso 23 de julio de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf>.

candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales. El Jurado Nacional de Elecciones invita a organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea, entre otras, en virtud de convenios de asistencia recíproca celebrados por el Estado peruano.

El Reglamento de Observadores en Procesos Electorales define la observación electoral como la actividad de registro de incidencias de un proceso electoral desarrollada de manera planificada y organizada por personas jurídicas nacionales o internacionales con el propósito de analizarla para formular apreciaciones y recomendaciones que contribuyan a mejorar la integridad y la eficacia de los procesos electorales, así como a promover oportunidades de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Los observadores electorales nacionales son las personas jurídicas domiciliadas en el Perú que se acreditan ante el Jurado Nacional de Elecciones; los observadores internacionales son organizaciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales internacionales que cuentan con el reconocimiento para presentar observadores en un determinado proceso electoral. El Ministerio de Relaciones Exteriores remite invitación a los organismos internacionales que determina el pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

A la fecha no existe una normatividad específica para regular la observación electoral en las próximas elecciones.

Reflexiones finales

Con un estado de emergencia vigente, el Perú no ha logrado contener los efectos del covid-19. Según el portal del John Hopkins,²³ a 21 de agosto de 2020, el país era el sexto en el mundo con mayor cantidad de casos y el noveno con mayor cantidad de muertes; los resultados son peores si analizamos la ratio por número de habitantes. Adicionalmente, el reporte del *Financial Times*²⁴ muestra al Perú con un exceso de muertes de 149% respecto de los años pasados.

23 "Global Map", The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, acceso el 21 de agosto de 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

24 *Financial Times*, "Coronavirus tracked: The latest figures as countries fight Covid-19", *Financial Times*, 2 de enero de 2021, acceso 15 de julio de 2020, <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>.

El covid-19 reveló la debilidad del Estado peruano, particularmente en los servicios de salud, infraestructura, déficit en agua y conectividad. También dificultades en la gestión pública que fueron evidentes en el retraso de compras públicas de pruebas, equipos de protección personal, entre otras.

La cuarentena ha traído consecuencias graves en la economía. Carlos Ganoza²⁵ lo ha caracterizado como el “*coronashock*”, la patología económica causada por el covid-19 y por las condiciones preexistentes. Explica que en el caso peruano había una composición deficiente del aparato productivo, con un sector no transable grande e ineficiente y baja recaudación, 14,4% del producto interno bruto (PBI). Con el coronavirus, el PBI cayó en 30% en el segundo trimestre de 2020.²⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, 6 millones de personas dejaron de trabajar en el segundo trimestre de 2020. Estos indicadores no solo muestran el grave impacto económico a pesar de la estabilidad macroeconómica que Perú podía mostrar, sino el posible incremento de los niveles de pobreza. Las crisis económicas ponen en riesgo la democracia; como señala la Carta Democrática, la democracia y el “desarrollo económico son interdependientes y se refuerzan mutuamente” y “deben ser interpretados e implementados de manera simultánea e indisoluble”.

Las elecciones están convocadas. En los meses que restan, con un calendario apretado, se designarán nuevas autoridades electorales; se debatirán normas complementarias para el financiamiento de partidos políticos durante la campaña; los ciudadanos que deseen postular deben afiliarse a un partido para participar de las elecciones internas; deben realizarse las elecciones de delegados para las elecciones internas, entre otras actividades preelectorales. Las elecciones del bicentenario estrenan dos nuevas reglas: la elección de representantes por la circunscripción de peruanos en el exterior, así como paridad y alternancia.

Los retos para las nuevas autoridades electorales son inmensos, tanto en la etapa previa al proceso electoral como el día de las elecciones y

²⁵ Carlos Ganoza, et al. *Coronashock. ¿Cómo reactivar la economía?* (Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020).

²⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Informe técnico: comportamiento de la economía peruana en el segundo trimestre de 2020”, n.º 3, INEI, agosto de 2020.

en la etapa posterior. Estas incluyen la realización de elecciones internas, la inscripción de listas y la regulación de las campañas en el contexto de la pandemia. Debe facilitarse el uso de medios electrónicos en todo el proceso, incluyendo los posibles recursos que partidos y candidatos presenten. Un tema fundamental es asegurar la participación política de los grupos vulnerables. La ampliación de la jornada debe tener otras disposiciones para evitar aglomeraciones y establecer los protocolos de salud para prevenir el contagio. Aun así, una de las principales amenazas es una menor participación electoral.

Las políticas públicas que propongan soluciones a las debilidades estatales evidenciadas por la pandemia deben ser parte de la agenda del debate político electoral. Existen 24 partidos políticos inscritos. Las encuestas muestran que quienes lideran las preferencias, aunque con porcentajes bajos, no están afiliados a ningún partido. Actualmente, solo el 9,2% de congresistas tiene experiencia previa. Ninguno puede ser reelecto al haberse aprobado la prohibición de reelección parlamentaria. Entre las reformas que deberá debatir el próximo Congreso debe contemplarse la eliminación de esta limitación. Se requiere dar incentivos para una carrera política y otras medidas que fortalezcan las instituciones democráticas.

Bibliografía

Agencia Peruana de Noticias. “Coronavirus: 11 mil detenidos por infringir estado de emergencia”. Agencia Peruana de Lima, 22 de marzo de 2020. Acceso 31 de marzo de 2020. <https://andina.pe/agencia/noticia-coronavirus-11-mil-detenidos-infringir-estado-emergencia-789459.aspx>.

Defensoría del Pueblo. “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria”. *Serie Informes Especiales*, n.º 03-2020-DP. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>.

Defensoría del Pueblo. “Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la COVID-19”. *Serie Informes Especiales*, n.º 08-2020-DP. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>.

Defensoría del Pueblo. “¿Qué pasó con ella?”. *Reporte Igualdad y No Violencia*, n.º 6, julio de 2020. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1220237/Reprte_N_6_-_Qu%C3%A9_pas%C3%B3_con_ellas.pdf.

Defensoría del Pueblo. “Defensoría del Pueblo: urge reforzar atención y contener avance del COVID-19 en comunidades indígenas”. Defensoría del Pueblo, 9 de agosto de 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-reforzar-atencion-y-contener-avance-del-covid-19-en-comunidades-indigenas/>.

Financial Times. “Coronavirus tracked: The latest figures as countries fight Covid-19”. *Financial Times*, 2 de enero de 2021. Acceso 15 de julio de 2020. <https://www.ft.com/content/a2901ce8-5eb7-4633-b89c-cbdf5b386938>.

Ganoza, Carlos, Carolina Trivelli, Hugo Ñopo y Piero Ghezzi. *Coronashock. ¿Cómo reactivar la economía?* Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. “Informe técnico: comportamiento de la economía peruana en el segundo trimestre de 2020”, n.º 3. INEI, agosto de 2020.

Ipsos Perú. “Uso de Redes Sociales entre peruanos conectados 2020”. *Ipsos*, 6 de agosto de 2020. <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>.

Jurado Nacional de Elecciones. “Reporte Electoral n.º 9”. agosto de 2020.

Martín Benavides Abanto. “Exposición en la sesión conjunta virtual de las Comisiones de Fiscalización y de Educación”. Congreso de la República, 18 de agosto de 2020.

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). “Informe Preliminar Perú”. Acceso 23 de julio de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf>.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. “Resultados de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020”. Acceso el 25 de febrero de 2020. <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/Participacion>.

Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report, 2019*. Ginebra: World Economic Forum, 2019. Acceso el 23 de julio de 2020. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. “Global Map”. Acceso el 21 de agosto de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Normativa y Jurisprudencia

Ley n.º 28094. Ley de Organizaciones Políticas. Diario oficial *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.

Ley n.º 31018. Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del covid-19. Diario oficial *El Peruano*, 9 de mayo de 2020.

Ley n.º 31038. Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19 que regula, entre otros temas, las modalidades de elecciones internas. Diario oficial *El Peruano*, 22 de agosto de 2020.

Ley n.º 31039. Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud. Diario oficial *El Peruano*, 26 de agosto de 2020.

Ley n.º 30997. Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

Ley n.º 30996. Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral Nacional. Diario oficial *El Peruano*, 27 de agosto de 2019.

Decreto Supremo n.º 044-2020-PCM. Diario oficial *El Peruano*, 15 de marzo de 2020.

Decreto Supremo n.º 122-2020-PCM. Diario oficial *El Peruano*, 9 de julio de 2020.

Decreto Supremo n.º 006-2020-IN. Diario oficial *El Peruano*, 15 de abril de 2020.

Resolución n.º 0660-2016-JNE. Diario oficial *El Peruano*, 1 de junio de 2016.

Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia de covid-19

Jimena M. Conde Jiminián*
República Dominicana

Resumen: en la República Dominicana, los procesos electorales municipales del 15 de marzo y presidenciales y congresuales del 5 de julio de 2020 obedecieron a convocatorias extraordinarias y constituyeron los primeros realizados en América Latina en medio de la pandemia del covid-19 y en el marco de un estado de emergencia. La organización y conducción de estos comicios fue considerada por las misiones internacionales de observación electoral como un referente para ejercicios democráticos similares, la mayoría de los cuales han sido pospuestos o reprogramados en otros países de la región. La celebración de estos certámenes electorales, en cabal cumplimiento de la Constitución y la normativa legal y de partidos, así como de estrictos protocolos sanitarios establecidos conforme a los lineamientos internacionales, fortalece el principio democrático sobre el cual se estructura el Estado de derecho y permite salvaguardar la esencia e integridad de la democracia dominicana.

Palabras clave: covid-19, elecciones extraordinarias, estado de emergencia.

El sufragio universal es el principal mecanismo de participación ciudadana, expresión de preferencia política y toma de decisiones directas sobre

* Licenciada en Derecho, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); máster en Estudios Avanzados en Derecho Internacional Público, Universidad de Leiden, en Derecho Constitucional, Universidad Castilla-La Mancha (UCLM) y en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, PUCMM y UCLM; doctoranda del Doctorado en Derecho, Universidad Externado de Colombia. Profesora de Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales en la PUCMM. conde.jimena@gmail.com.

Con sincero agradecimiento a Amaury Reyes, Eduardo Ramos y Noel Sued por sus comentarios al primer borrador de este trabajo.

cuestiones públicas. Es, además, esencial para legitimar la democracia y salvaguardar la soberanía popular. En la República Dominicana esta soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa.¹ Los ciudadanos dominicanos eligen sus representantes según los artículos 124 y 208 constitucionales, en virtud de los cuales los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir por voto directo al presidente y vicepresidente de la república, así como a los representantes legislativos, autoridades municipales y demás funcionarios o representantes electivos. Por igual mandato constitucional, estas elecciones se celebrarán de modo separado e independiente: las municipales el tercer domingo de febrero y las presidenciales y congresuales el tercer domingo de mayo.

Conforme al calendario electoral vigente, estos comicios estaban pautados para realizarse en los referidos meses de 2020. Ambos fueron llevados a cabo, pero requirieron la celebración de tres certámenes electorales. Primero, una convocatoria para las elecciones ordinarias municipales del 16 de febrero que fue suspendida a inicios de esa mañana por fallas irreparables en el sistema de voto automatizado que se estrenaba y que cuestionó la legitimidad de ese proceso electoral y la institucionalidad democrática en sentido general. En consecuencia, se produjo una convocatoria extraordinaria para el 15 de marzo, fecha en la cual ya se registraba el primer caso positivo de infección por el coronavirus Sars-CoV-2, declarado pandémico por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Posteriormente, atendiendo al nuevo marco normativo en materia electoral y de partidos –integrado por las Leyes 33-18² y 15-19,³ previo acuerdo con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos–, la Junta Central Electoral (JCE), ente rector de la organización electoral, suspendió la celebración ordinaria de las elecciones presidenciales y congresuales y, por segunda vez, convocó a elecciones fuera de la fecha originalmente pautada. En esta ocasión los efectos del covid-19 en territorio dominicano requirieron, entre otras medidas, proceder en este sentido.

1 Constitución de la República Dominicana, 13 de junio de 2015, artículo 2.

2 Ley 31-18 de 13 de agosto de 2018, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

3 Ley 15-19 de 18 de febrero de 2018, orgánica del régimen electoral.

Los procesos electorales del 15 de marzo y 5 de julio obedecieron a sendas convocatorias extraordinarias y constituyeron los primeros realizados en Latinoamérica en medio de esta pandemia.⁴ Se consideran, por tanto, un referente regional para ejercicios democráticos similares, la mayoría de los cuales han sido pospuestos o reprogramados en otros países de la región.⁵

Declaratoria de estado de emergencia

Según el artículo 262 constitucional,

... se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Comoción Interior y Estado de Emergencia.⁶

En cualquiera de sus modalidades se configura un desenvolvimiento anómalo del Estado constitucional, que requiere adaptar temporalmente

4 Las elecciones municipales extraordinarias convocadas y celebradas el 15 de marzo de 2020 fueron las primeras de esta índole celebradas en América Latina en el marco de la pandemia del coronavirus, declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS) algunos días antes, el 11 de marzo. De igual manera, las elecciones extraordinarias del 5 de julio fueron las primeras de tipo presidencial y congresual celebradas en la región durante esta pandemia. (Danilsa Peña Medina, “Panorama electoral de las elecciones de República Dominicana del año 2020”, *Demo Amlat*, acceso el 16 de septiembre de 2020, <https://www.demoamlat.com/panorama-electoral-de-las-elecciones-de-republica-dominicana-del-ano-2020/>).

5 En América Latina, según datos recogidos por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 12 procesos electorales han sido pospuestos debido a los efectos del coronavirus, mientras otros esperan su reprogramación. (IDEA Internacional, “Elecciones y covid-19: lecciones en América Latina”, 18 de junio de 2020, acceso el 19 de agosto de 2020, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>; “Panorama global del impacto del covid-19 en las elecciones”, 23 de marzo de 2020, acceso el 19 de agosto de 2020, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>).

6 De manera complementaria, la Ley 21-18 de 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los estados de excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, los define como “aquellas situaciones que afectan gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones públicas y de las personas bajo su jurisdicción” y dice que “solo pueden declararse en situaciones frente a las cuales resultan insuficientes las facultades y medios ordinarios de que dispone el Estado para afrontarlas” (arts. 4 y 5).

a las actuaciones estatales ciertas flexibilidades reguladas, para contrarrestar efectivamente toda amenaza al orden constitucional. Sin embargo, esta flexibilización no puede suspender el Estado de derecho ni justificar que se aparte de la legalidad.⁷ En el caso específico del estado de emergencia, este obedece a hechos que perturben o amenacen perturbar, grave e inminentemente, el orden económico, social o medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública,⁸ incluyendo enfermedades infecciosas,⁹ como es el caso del coronavirus. En esta situación pueden adoptarse medidas para proteger la vida y la salud, aun cuando estas conlleven restricciones al ejercicio de otros derechos. Su legalidad depende del cumplimiento de las disposiciones constitucionales, internacionales-convencionales y legales.

Por consiguiente, mediante el Decreto 134-20¹⁰ se declaró el estado de emergencia en todo el territorio dominicano y se adoptaron las medidas necesarias para enfrentar el covid-19 y configurar un marco legal extraordinario. Estas incluyeron el distanciamiento físico y restricciones de movimiento que redujeran el contacto entre personas¹¹ y permitieran disminuir las tasas de contagio y letalidad frente al promedio internacional, así como fortalecer la capacidad hospitalaria e iniciar satisfactoriamente un proceso de reapertura de la economía y de flexibilización gradual de las

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987, "El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, arts. 27.2, 25.1 y 7.6. Serie A, núm. 8.

8 En virtud de la citada disposición y lo contenido en el artículo 10 de la Ley 21-18.

9 Párrafo del artículo 10 de la Ley 21-18.

10 De 19 de marzo de 2020, previa autorización otorgada a estos fines por el Congreso Nacional a través de la Resolución 62-20 de la misma fecha. El Decreto 134-20 fue prorrogado mediante los decretos 148-20 de 13 de abril, 153-20 de 30 de abril, 160-20 de 17 de mayo, 187-20 de 1 de junio de 2020 y 213-20 de 12 de junio de 2020, hasta el 30 de junio del mismo año, en virtud de las autorizaciones dadas por el Congreso Nacional a través de sus respectivas resoluciones 63-20 de 11 de abril, 64-20 de 29 de abril, 65-20 de 15 de mayo, 66-20 de 1 de junio y 67-20 de 12 de junio de 2020.

11 Tales como la suspensión de concentraciones multitudinarias y la cancelación de eventos masivos, el cierre de lugares de trabajo no esenciales y establecimientos educativos, la reducción del transporte público y los viajes domésticos e internacionales. Asimismo, el gobierno previó programas de asistencia social y medidas diferenciadas para la población de alto riesgo, especialmente vulnerable al covid-19, como las personas mayores de 60 años o con alguna condición especial de salud, las privadas de libertad, los menores de edad que recibían raciones de alimentos en las escuelas o estancias infantiles en las que se encontraban inscritos, entre otros.

medidas de distanciamiento social, que se tradujo en el levantamiento de este estado de emergencia el 1 de julio de 2020.¹² Sin embargo, debido a la reactivación de las actividades económicas y la realización de la campaña electoral –previo a los comicios del 5 de julio– se produjo un rebrote considerable en el número de contagios de covid-19, lo que amenazó seriamente la capacidad de respuesta del sistema hospitalario, público y privado. En consecuencia, se declaró nuevamente el territorio nacional en estado de emergencia.¹³ No obstante la excepcionalidad de la situación, el ordenamiento constitucional-legal y el sistema internacional prevén mecanismos de control y supervisión del accionar de los Estados. Primero, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la Ley 21-18, disponen que toda declaratoria de estado de excepción, así como cualquier restricción a los derechos y libertades fundamentales, al igual que su eventual levantamiento, deben ser oportunamente notificados a los secretarios generales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), obligación efectivamente cumplida por el gobierno dominicano.¹⁴ Segundo, para que el Poder Legislativo pueda controlar, fiscalizar y vigilar los actos del Poder Ejecutivo,¹⁵ este debe informar periódicamente sobre las medidas implementadas y la evolución de los acontecimientos que han tenido lugar durante la vigencia de los estados de excepción,¹⁶ lo cual se ha cumplido oportunamente.¹⁷ Paralelamente, para

12 Mediante el Decreto 237-20 de 1 de julio de 2020, una vez finalizó el 30 de junio la última prórroga autorizada por el Congreso Nacional mediante la Resolución 67-20 de 12 de junio de 2020.

13 Decreto 265-20 de 20 de julio de 2020, en virtud de la Resolución 70-20 de 19 de julio de 2020.

14 Mediante los oficios 0363 de 21 de julio de 2020, 0214 de 23 de marzo de 2020 y 0302 de 7 de junio de 2020, todos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

15 Constitución de la República Dominicana, artículo 93.

16 Constitución de la República Dominicana, artículo 266.2; Ley 21-18, artículo 29.

17 Ley 21-18, artículo 17. Véanse los oficios 006410, 006776, 007266, 007842, 008455, 009150, 009989, 011134, 011135 y 012418, de los días 1, 15 y 30 de abril, 15 y 29 de mayo, 13 y 29 de junio, y 10 de julio. En el caso de los oficios 011134 y 011135, ambos del 10 de julio de 2020, el Poder Ejecutivo remitió al Senado de la República y a la Cámara de Diputados sendos informes finales una vez finalizó el estado de emergencia declarado en virtud del Decreto 134-20, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 21-18. Pos-

garantizar la tutela judicial efectiva, se suspendió el cómputo de los plazos y términos de los procedimientos administrativos instrumentados ante los órganos que integran la administración pública central y desconcentrada, y los organismos autónomos y descentralizados.¹⁸ Igualmente, el Ministerio de Administración Pública suspendió los plazos para interponer solicitudes, reclamaciones, acciones, recursos y actuaciones administrativas.¹⁹ Medidas de índole similar fueron adoptadas por el Tribunal Constitucional (TC),²⁰ el Tribunal Superior Electoral (TSE)²¹ y el Consejo del Poder Judicial.²² Este último, sin embargo, mantuvo en funcionamiento las Oficinas Judiciales de Servicios de Atención Permanente de la Jurisdicción Penal en todo el territorio nacional para atender los casos de urgencia tendentes a la protección de derechos fundamentales que puedan reclamarse mediante el *habeas corpus* y las acciones de amparo, cumpliendo así con las obligaciones constitucionales e internacionales que, en materia de derechos humanos, subsisten durante los estados de excepción.

Actualmente, los tribunales del poder judicial, el TC y el TSE han seguido operando con audiencias virtuales, ajustándose al horario de toque de queda y brindado atenciones virtuales.²³

teriormente, mediante los oficios 012418 de 3 de agosto y 013316 de 14 de agosto de 2019, el Poder Ejecutivo remitió los primeros dos informes sobre el segundo estado de emergencia autorizado por el Congreso Nacional mediante la Resolución 70-20, declarado a través del Decreto 265-20.

18 Mediante el Decreto 137-20 de 23 de marzo de 2020. El cómputo de estos plazos y términos se reanudó el 7 de julio de 2020, es decir, tres días hábiles luego de declarado el levantamiento del estado de emergencia mediante el Decreto 237-20.

19 Ministerio de Administración Pública (MAP) de la República Dominicana, Resolución 060-2020 de 23 de marzo de 2020.

20 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Resolución TC/0002/20 de 20 de marzo de 2020.

21 Tribunal Superior Electoral (TSE) de la República Dominicana, Resolución administrativa TSE-002-2020 de 18 de marzo de 2020, sobre medidas preventivas y de mitigación adoptadas por el Tribunal Superior Electoral respecto al coronavirus (covid-19). El plazo de vigencia de estas medidas se extendió mediante la Resolución administrativa TSE-003-2020 de 3 de abril de 2020.

22 Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana, Acta 0002-2020 de 19 de marzo de 2020.

23 En el caso específico de la materia electoral, el TSE informó recientemente haber recibido 116 expedientes luego de finalizadas las elecciones del pasado 5 de julio, de los

Organización del sistema electoral dominicano, régimen jurídico de los partidos políticos y celebración de comicios el año 2020

La Constitución y las Leyes 33-18 y 15-19 organizan lo relativo a los regímenes electorales y de partidos. En consecuencia, la celebración, administración y gestión de las contiendas electorales corresponde a la JCE y las juntas electorales bajo su dependencia.²⁴ Se trata de un órgano con autonomía reforzada, que atiende a “la necesidad política e histórica de depositar en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno la competencia exclusiva y excluyente de organizar y gestionar la contienda electoral para asegurar que los resultados que acreditarán a los gobernantes sean efectivamente la expresión de la voluntad popular”.²⁵ Por tanto, está compelida a “garantizar la libre expresión y transparente resultado de la voluntad popular electoral sin interferencias de otro poder u órgano del Estado”.²⁶

Por su parte, los partidos políticos son el resultado de la participación política. Permiten expresar el pluralismo en la sociedad, sin el cual difícilmente puede sostenerse el Estado.²⁷ Existen paralelamente al Estado, en la medida en que instauran una *realidad institucional* surgida de la práctica democrática, pero no son órganos estatales ni poderes públicos. Son, más bien, instituciones públicas de naturaleza no estatal con base asociativa y presencia y representación en el territorio nacional,²⁸ que sirven

cuales ha conocido y fallado 72 de ellos. Tribunal Superior Electoral (TSE) “ordena revisión de votos nulos a nivel de diputaciones, cuadro de actas de escrutinio y rechaza recuento de votos”, acceso el 12 de agosto de 2020, <http://www.tse.gob.do/noticias/816-tse-ordena-revision-de-votos-nulos-a-nivel-de-diputaciones-cuadre-de-actas-de-escrutinio-y-rechaza-re-cuento-de-votos>.

²⁴ Constitución de la República Dominicana, artículos 211-213.

²⁵ Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0171/16 de 12 de mayo de 2016, párrafo 9.10.

²⁶ Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0305/14 de 22 de diciembre de 2014, párrafo 11.12.

²⁷ Camilo Velásquez Turbay, *Derecho constitucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004), 480.

²⁸ Ley 33-18 de 15 de agosto de 2018, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, artículo 2.

de intermediarios entre el Estado y la sociedad.²⁹ Permiten a los ciudadanos participar en el diálogo democrático entre elecciones y procesos políticos, contribuyen al fortalecimiento del régimen democrático, influyen legítimamente en la dirección del Estado, forman y manifiestan la voluntad ciudadana, fomentan y respetan el pluralismo, y propician el interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo integral de la sociedad.³⁰

Fiscalización del financiamiento político y de campañas

En la República Dominicana,³¹ como en la mayoría de los países de la región, existe un sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos y sus campañas proselitistas, mediante aportes estatales y contribuciones privadas, en calidad de donaciones, cesiones y préstamos.³² Para reforzar la transparencia política y garantizar la igualdad de oportunidades, las leyes 33-18³³ y 15-19³⁴ actualizaron las disposiciones de la anterior legislación electoral,³⁵ que establecían lo relativo a la distribución de la contribución estatal, que variaba según se tratara o no de años con elecciones generales pautadas y que, obviamente, estaba destinada solo a los partidos políticos y alianzas, que eran las figuras reconocidas normativamente al momento de la entrada en vigencia de dicha ley. A la vez, así se consignaba de manera escueta la obligación, por parte de los partidos, de implementar un sistema contable que cumpliera con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Actualmente, se prevé lo relativo a la distribución e inversión de los recursos económicos del Estado a los partidos, agrupaciones y movimientos

²⁹ Velásquez, *Derecho constitucional*, 481-486.

³⁰ Constitución de la República Dominicana, artículo 216; Ley 33-18, artículo 3.1.

³¹ Ley 33-18, artículo 65.

³² Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011), 5.

³³ Ley 33-18, artículos 59-74.

³⁴ Ley 15-19, artículos 202-206.

³⁵ Ley 257-97, Electoral de la República Dominicana, de 21 de diciembre de 1997, consignaba en sus artículos 48 al 55 lo relativo a la contribución económica del Estado a los partidos políticos.

políticos,³⁶ así como límites a las contribuciones individuales hechas por particulares³⁷ y de gasto de campaña electoral.³⁸ Por igual, estas normas precisan cómo se ejercerá la supervisión y fiscalización de los fondos y contribuciones dentro de estas entidades y por la JCE, a través de la Unidad Especializada de Control Financiero.³⁹ Para los procesos electorales de 2020, el 3 de abril de 2019 la JCE aprobó el “Reglamento sobre la distribución de la contribución económica del Estado a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos”, indicando que esta contribución ascendía a RD\$3.013.903.594,⁴⁰ más una partida adicional por RD\$753.000.000 por la suspensión de los procesos originalmente pautados para mayo. Asimismo, el 29 de agosto de 2019 aprobó el “Reglamento de fiscalización y control financiero de partidos, agrupaciones y movimientos políticos”, que fijó lo relativo al sistema de fiscalización de los recursos provenientes de la contribución económica del Estado y de la captación tanto de los ingresos privados y de autogestión como de sus egresos, e incluyó a aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

En tal virtud, la JCE requirió que, a más tardar el 28 de agosto de 2020, los candidatos presidenciales de los partidos políticos que participaran en las elecciones del 5 de julio presentaran el reporte final de ingresos y egresos incurridos desde el inicio de la campaña hasta su fecha de término.

Modalidades de votación

Además del nuevo régimen legal en materia electoral y de partidos, la suspensión de dos convocatorias ordinarias a elecciones, los desafíos de la administración electoral y los límites impuestos a las celebraciones proselitistas en el contexto del covid-19, así como la celebración separada de elecciones en el transcurso de un mismo año, los procesos electorales en la República Dominicana también se destacaron por la presencia del voto

36 Ley 33-18, artículos 61-62.

37 Ley 33-18, artículos 63, 204 (párrafo II) y 206; Ley 15-19.

38 Ley 15-19, artículo 204.

39 Ley 15-19, artículo 205; Ley 33-18, artículos 75 y siguientes.

40 Según la Ley 506-19 de 20 de diciembre de 2019, del presupuesto general del Estado para el año 2020.

preferencial para la elección de regidores y diputados⁴¹ y la eliminación del denominado “voto de arrastre” a nivel senatorial.

Mediante la Ley 157-13⁴² se instituyó el sistema de voto preferencial, que permite al elector escoger el candidato a diputado, regidor y vocal de su preferencia, sin importar la posición que tenga en la lista propuesta por el partido político.⁴³ Sin embargo, dado que las elecciones de senadores y diputados corresponden a sistemas de escrutinio distintos,⁴⁴ el TC declaró inconstitucional el párrafo del artículo 2 de la referida ley,⁴⁵ pues “la expresión de la voluntad popular respecto de las candidaturas de uno y otro órgano del Congreso Nacional debe corresponder a un ejercicio libre de escogencia separada entre los candidatos a senadores y diputados de preferencia de los electores”.⁴⁶ Posteriormente, el TC declaró inconstitucional la Resolución 08-2019, dictada por el Pleno de la JCE el 7 de mayo de 2019, que instituyó el método para la elección de senadores en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo bajo el sistema de voto electoral de arrastre.⁴⁷ El Tribunal consideró que esta resolución distinguía irrazonablemente entre electores y candidatos elegibles de 26 provincias

41 De manera expresa, la Ley 157-13 estableció transitoriamente, en el Párrafo II de su artículo 1, que el voto preferencial de regidores de los municipios y los vocales de los distritos municipales se aplicaría para las elecciones del año 2020. Ley 157-13 de 27 de noviembre de 2013, de voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales.

42 Ley 157-13.

43 Ley 157-13, párrafo I, artículo 1.

44 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0375/19 de 19 de septiembre de 2019, 11.3h. “La elección de senadores supone un sistema de escrutinio ‘mayoritario uninominal’, pues el candidato elegido es el más votado en la provincia, que es el distrito electoral que le corresponde. En cambio, la elección de diputados se corresponde con el sistema de escrutinio ‘proporcional plurinominal’, en virtud de que en cada distrito o circunscripción electoral son elegidos varios escaños en función de los votos del partido que se fraccionan proporcionalmente para elegir a los candidatos ganadores”.

45 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0375/19. “Artículo 2.- Forma de elección. [...] Párrafo. Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado(a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste(a) y por ende al candidato(a) a senador(a) de dicho partido”.

46 Sentencia TC/0375/19, 11.3h.

47 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0440/19 de 10 de octubre de 2019.

en contraposición a sus homólogos de las cinco provincias restantes y el Distrito Nacional,⁴⁸ lo cual marginaba “la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos [...], atentando contra el principio democrático y representativo”.⁴⁹ A partir de este fallo se eliminó la transferencia de voto de un candidato a otro y se reconoció plena vigencia a los cuatro niveles de elección establecidos por la Ley 15-19: presidencial, senatorial, de diputación y municipal.

Procesos de democracia interna de los partidos

El TSE es la máxima autoridad en materia contenciosa electoral en la República Dominicana. Está facultado para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan dentro de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos,⁵⁰ así como reglamentar los procedimientos de su competencia.⁵¹ Puede ordenar la celebración de nuevas elecciones de haber sido anuladas, conocer de la apelación contra decisiones adoptadas por juntas electorales y decidir sobre la rectificación de actas del estado civil.

Esta alta corte ha devenido el escenario principal en el que se ventilan los conflictos partidarios e interpartidarios. Uno de estos es el relativo a los procesos de democracia interna de los partidos, incluyendo la distribución de la cuota de género, el desconocimiento de las reservas de candidaturas para el nivel senatorial en la proporción y distribución exigida por la Ley 33-18 o la realización de dichas reservas extemporáneamente y sin haber sido sometidas a los procedimientos estatutarios democráticos.⁵²

48 La Resolución 08-2019 creaba una distinción irrazonable entre electores y candidatos a ser elegibles en 26 provincias, a quienes no se les aplicaba el artículo 2 de la Ley 157-13, respecto del voto de arrastre, en contraposición a los electores y candidatos a ser elegibles en las cinco provincias restantes y el Distrito Nacional, respecto de las cuales se mantenían plenamente los efectos de la referida ley.

49 Sentencia TC/0440/19 de 10 de octubre de 2019, párrafo h.

50 Constitución de la República Dominicana, artículo 214.

51 Ley 29-11 de 20 de enero de 2011, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, artículo 14.

52 Véanse, por ejemplo, las sentencias TSE-027-2019 de 7 de agosto y TSE-029-2019 de 14 de agosto, todas del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana.

Otras cuestiones sobre la democracia interna partidaria fueron resueltas por el TC.⁵³ A modo ilustrativo, este tribunal precisó que

... en caso de que un militante de un partido, agrupación o movimiento políticos haga pronunciamientos en contra de candidaturas de elección popular postuladas por su partido, no producirán su renuncia de manera automática, en respeto del principio a la democracia interna. Esto así sin perjuicio de la facultad que tiene la entidad política correspondiente de imponer sanciones contra dicho militante.⁵⁴

No obstante este reconocimiento por las altas cortes de este principio y su relevancia para el adecuado funcionamiento de los partidos y el cumplimiento de sus fines esenciales, también hubo fallos contradictorios sobre la modificación de los estatutos partidarios, la convocatoria de asambleas de los partidos, la prohibición del transfuguismo y la doble participación en procesos de elección de candidaturas para un mismo proceso electoral⁵⁵ que han puesto en entredicho la eficacia general de las leyes 33-18 y 15-19, pero que los límites materiales de este estudio no nos permiten abordar.

Campañas electorales

Para evitar una mayor afectación a la institucionalidad electoral, y aunque se habían confirmado los primeros casos aislados de covid-19 en el país, el gobierno aseguró a la ciudadanía que podía acudir tranquila, libre y

53 Sobre este particular, el TC ha reconocido que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos están sujetos al cumplimiento de las normas relativas a la democracia interna partidaria, que incluyen las propias del debido proceso, “por lo que deben contar con estructuras democratizadoras que garanticen el derecho de sus militantes a intervenir en la vida interna de la agrupación, a efecto de dar cumplimiento al derecho de participación política, lo que implica la legítima aspiración a ocupar un puesto de dirección o de representación dentro de las estructuras partidarias y a no ser removido arbitrariamente de esos puestos”. (Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0531/15 de 19 de noviembre de 2015, párrafo 11.5.f).

54 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0441/19 de 10 de octubre de 2019, párrafo 12.1.11.

55 Véase, a modo ilustrativo, la sentencia TSE-122-2019 de 13 de diciembre, respecto de las sentencias TSE-011-2017 de 7 de abril, TSE-029-2017 de 28 de diciembre, TSE-002-2018 de 23 de marzo, TSE-011-2018 de 18 de julio, TSE-012-2018 de 18 de julio y TSE-012-2019 de 13 de diciembre, todas del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana.

ordenadamente a sufragar en las elecciones extraordinarias municipales del 15 de marzo, a la vez que le solicitó seguir las indicaciones de higiene, prevención y distanciamiento físico emitidas por las autoridades.

Sin embargo, casi inmediatamente después de finalizado este proceso se suspendieron las actividades, manifestaciones, reuniones públicas y demás actos proselitistas electorales. Sumida en un estado de emergencia con restricciones motivadas a las libertades de tránsito, asociación y reunión, la política dominicana necesitó nuevos espacios de activismo, divulgación y propaganda electoral, así como reencontrarse con otros más tradicionales.

En consecuencia, la difusión proselitista se ubicó marcadamente en la distribución de ayudas y donaciones sociales,⁵⁶ la colocación de afiches, volantes, vallas y carteles,⁵⁷ y una excesiva cantidad de anuncios y espacios pagados en la televisión, radio, prensa (impresa y digital) e internet. Asimismo, las propuestas y campañas electorales hicieron eco en las distintas redes sociales: el ciberespacio se transformó en el nuevo espacio político en el cual los candidatos y sus partidos podían enfrentarse, a la vez que la ciudadanía iniciaba diálogos transversales entre ellos.

Este estado de cosas se mantuvo hasta el levantamiento del toque de queda, el 27 de junio de 2020, fecha en la que reiniciaron las actividades proselitistas presenciales. Estas se mantuvieron hasta las doce de la noche del 3 de agosto, es decir, del jueves inmediatamente anterior al día de las elecciones presidenciales y congresuales.⁵⁸ Durante su corto periodo de vigencia, la atípica campaña electoral se realizó, salvo marcadas excepciones,⁵⁹

56 Niza Campos, “¿Cómo la democracia dominicana ‘peleó’ contra el coronavirus?”, *Diario Libre*, 11 de septiembre de 2020.

57 “Los candidatos a senador y diputado de esta provincia han embadurnado calles, avenidas, parques, barrios y todos los rincones de publicidad, dando a conocer sus intenciones de llegar al Congreso Nacional. Desde las entradas a esta provincial [San Cristóbal], incluyendo las dos desde Santo Domingo y la de la región sur del país, la bienvenida se la dan a los visitantes, decenas de enormes vallas publicitarias, cientos de afiches y pancartas que han sido colocadas en postes del tendido eléctrico y cualquier espacio vacío”. (Adriana Peguero, “88 candidatos congresionales en feroz batalla en San Cristóbal”, *Listín Diario*, 30 de junio de 2020).

58 Ley 15-19, artículos 155, 160 y 167.

59 No obstante la prohibición de mítines, caravanas y otros actos proselitistas que implicaran la aglomeración de personas, a raíz de la situación sanitaria generada por el covid-19, los distintos candidatos presidenciales congregaron a centenares de personas y realizaron aglomeraciones con decenas de seguidores tras el levantamiento del toque de queda previo a la

respetando las necesarias restricciones sanitarias, las normas de ética y las prohibiciones contempladas por la Ley 15-19.⁶⁰

Desafíos de la administración electoral en el contexto del covid-19

Voto en el extranjero

La Constitución ordena a la JCE organizar la celebración de procesos electorales en el extranjero para la elección del presidente y vicepresidente de la república y de siete diputados en representación de la comunidad dominicana en el exterior. Se realizan conforme a los artículos 106 a 124 de la Ley 15-19 y mediante tres circunscripciones electorales creadas por dicha ley, atendiendo a criterios poblacionales, geográficos y de densidad poblacional.⁶¹ Su organización y montaje corresponde a la Oficina de Coordinación de Logística Electoral del Exterior (Oclee), adscrita a la JCE, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) y la participación de observadores electorales en el exterior.

Previo a las elecciones extraordinarias del 5 de julio, la discusión versó sobre la posibilidad de realizarlas simultáneamente en el exterior atendiendo a la situación epidemiológica del covid-19 y las medidas adoptadas mundialmente para enfrentarla, que incluyeron medidas de distanciamiento y restricciones a la libertad de tránsito de igual o mayor intensidad que las adoptadas en territorio dominicano.

La JCE, vía el Mirex, consultó a los países que engloban las mencionadas circunscripciones sobre la posibilidad de realizar estas elecciones. Atendiendo a su resultado, el 25 de mayo de 2020 convocó a sufragar en el exterior mediante la Resolución 52-2020, respetando las restricciones, medidas sanitarias y demás disposiciones de los Estados receptores. A los

celebración de los comicios del 5 de julio. Véanse, en este sentido, Jéssica Hasbún, “Realizan caravanas políticas en República Dominicana en plena pandemia y sin distanciamiento”, *CNN Español*, 30 de junio de 2020; Javier Flores, “Candidatos presidenciales toman las calles en último día de actividades proselitistas”, *Listín Diario*, 2 de julio de 2020; Campos, “¿Cómo la democracia...”.

60 Ley 15-19, artículos 161 a 164 y 166 a 170.

61 Las circunscripciones en el exterior, que pueden cubrir más de un país, Estado o ciudad, están delimitadas en el artículo 116 de la Ley 15-19.

países que así lo autorizaron⁶² se trasladaron las valijas con los materiales electorales que fueron eventualmente usados para dichas elecciones.

Crímenes y delitos electorales e infracciones administrativas

La Ley 15-19 tipifica los crímenes y delitos electorales,⁶³ cuya investigación y persecución corresponde a la Procuraduría Especializada de Investigación y Persecución de los Crímenes y Delitos Electorales.⁶⁴ Paralelamente, la JCE es responsable de conocer y sancionar las infracciones administrativas contempladas en la Ley 15-19, mientras que las juntas electorales fungen como tribunales de primera instancia en los casos especificados en esta ley. Por su parte, el TSE es el órgano competente para conocer los delitos y crímenes electorales.⁶⁵ Aunado a estos órganos, la Policía Militar Electoral también es responsable del adecuado desenvolvimiento de los procesos electorarios.

Según el informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), en las elecciones del 5 de julio “existían las condiciones adecuadas para preservar el secreto del voto”, y aunque se formularon denuncias sobre la compra de votos, “no se constató en ninguno de los recintos electorales que efectivamente se diera esta práctica”.⁶⁶ Por otro lado, la OEA observó que ante las múltiples denuncias de uso de recursos públicos con fines electorales hubo una marcada pasividad de las autoridades, lo que refuerza “la necesidad de otorgar a la persecución penal electoral mayores herramientas para hacer valer el catálogo de prohibiciones que contempla la legislación”.⁶⁷ Además, la Procuraduría Especializada careció de

62 Antigua y Barbuda, Alemania, Curazao, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Puerto Rico, San Martín y Suiza.

63 Ley 15-19, artículos 282-287.

64 Ley 15-19, artículo 289.

65 Ley 15-19, artículo 281.

66 Unión Interamericana de Organismos Electorales, “Informe Misión de Observación Internacional de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) sobre Elecciones Extraordinarias Presidenciales y Congresuales en República Dominicana”, *JCE*, 5 de julio de 2020, 19, acceso el 15 de agosto de 2020, <https://jce.gob.do/Noticias/category/observacion-electoral/mision-de-uniore-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>.

67 Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República*

los medios materiales, logísticos y de independencia organizacional para llevar adelante sus funciones.

Recientemente, sin embargo, se condenó –por vez primera– la comisión de un delito electoral mediante la Sentencia penal electoral TSE-JPA-001-2020.⁶⁸

Celebración de elecciones Convocatoria “extraordinaria”

La Constitución permite celebrar elecciones fuera de las fechas predeterminadas. En efecto, su artículo 209.3 contempla la posibilidad de convocar *extraordinariamente* a elecciones de autoridades, siempre y cuando esta convocatoria se haga mediante ley, las elecciones se celebren a más tardar 70 días después de la publicación de dicha ley y las elecciones no coincidan con la celebración de referendos. El cumplimiento de estos requisitos corresponde a la JCE.⁶⁹ Por su parte, la Ley 15-19 establece una clasificación para las elecciones y, puntualmente, define las *elecciones extraordinarias* como aquellas

... que se efectúen por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano por preceptos constitucionales (sic) para proveer los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o para cualquier otro fin.⁷⁰

Dominicana (República Dominicana, OEA, 2020), 13-14, acceso el 15 de agosto de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Republica-Dominicana-Informe-Preliminar-Elecciones-Generales-5-de-julio.pdf>.

68 Mediante la sentencia TSE-JPA-001-2020 de 29 de julio de 2020, Yeyson Arias Fernández fue condenado a seis meses de prisión, suspendida condicionalmente, y al pago de una multa de RD\$10.000, tras ser hallado culpable de violar los numerales 6 y 7 del artículo 282 de la Ley 15-19, que sancionan el soborno a un elector y la realización de actos de gestión electoral a menos de 20 metros de un colegio electoral el día de la contienda, durante las elecciones municipales del 17 de marzo.

69 Constitución de la República Dominicana, artículos 96.4, 209.3, 211 y 212.

70 El artículo 92.2, Ley 15-19. Se incluye el “sic” por entender que el legislador en realidad quiso decir lo siguiente: “en fechas NO determinadas de antemano por preceptos constitucionales”; y es que, de lo contrario, esta disposición no tendría sentido, porque esta disposición, que consagra las elecciones extraordinarias, viene desde el artículo 90 de la Ley

Asimismo, el pleno de la JCE puede disponer cuantas medidas transitorias considere necesarias para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral y ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al sufragio activo.⁷¹ Por consiguiente, aunque la Constitución requiere de manera previa una ley de convocatoria, la Ley 15-19 reglamenta este aspecto más ampliamente. Notamos que la Constitución no identifica los escenarios que habilitarían a convocar extraordinariamente, y si bien esta ley identifica ciertos casos particulares, como la anulación de elecciones o la creación o modificación de divisiones territoriales, también permite la posibilidad de “cualquier otro escenario”, al establecer en la parte *in fine* de su artículo 92.2 que la convocatoria extraordinaria podrá realizarse “para cualquier otro fin”.

Es decir, la JCE puede convocar a elecciones extraordinarias sin que medie una ley de convocatoria previa. Recordemos que este ente suspendió mediante resolución la celebración de las elecciones municipales del 16 de febrero por fallos técnicos incorregibles y finalmente realizó una convocatoria extraordinaria para el 15 de marzo. Es decir, la JCE actuó con la discrecionalidad de que la dota la Ley 15-19⁷² y empleó una figura –la suspensión– que no está contemplada, ni legal ni constitucionalmente, para poder convocar extraordinariamente a nuevas elecciones municipales.

Debido a la situación ocasionada por el covid-19 se dificulta la celebración de eventuales sesiones ante las cámaras legislativas para conocer, discutir y aprobar una ley de convocatoria. Se trata, además, de un acontecimiento de fuerza mayor *completamente externo* a la responsabilidad del gobierno y de la JCE y, por demás, de efectos impredecibles e irresistibles

electoral 5884 del 5 de mayo de 1962, el cual disponía que: “se denominan elecciones extraordinarias las que se efectúan por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas *no* determinadas de antemano por preceptos constitucionales, ya sea para llenar vacantes ocurridas en cargos electivos, o para proveer los correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones de acuerdo con la ley, o para cualquier otro fin” (énfasis agregado). El lapso del legislador ocurrió con la Ley 12-92, que modificó la Ley 5884, pues al transcribir el citado artículo 90 omitió la palabra *no*. Lamentablemente, esta omisión se mantuvo en el artículo 86 de la Ley 275-97, así como en el actual numeral 2 del artículo 92 de la Ley 15-19.

71 Ley 15-19, artículo 18.

72 Específicamente, el artículo 18.22.

que no podían ser razonablemente previstos antes de su ocurrencia por el legislador o el constituyente. Esta situación es reconocida expresamente por la JCE en la consulta que formulara a los partidos políticos,⁷³ al señalar que las eventuales posposiciones de procesos electorales por la fuerza mayor de una emergencia sanitaria tienen en este caso una causal imprevisible e irresistible que crea situaciones inéditas para las democracias en el mundo.⁷⁴ De lo anterior se infiere la preferencia de la JCE por una convocatoria extraordinaria en una fecha distinta al 17 de mayo sin que fuese necesaria la mediación de una ley de convocatoria previa.⁷⁵ Se desprende, además, que este ente consultó para ponderar la presentación de esta ley, así como cualquiera otra opción viable que esté facultada a adoptar conforme al artículo 18.22 de la Ley 15-19 y el artículo 211 constitucional.

Finalmente, el 13 de abril de 2020 la JCE dictó la Resolución 42-2020 sobre posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, y convocó extraordinariamente la reunión de las asambleas electorales para el 5 de julio. Esta nueva fecha se adaptó a las reglas constitucionales, previó lo relativo a una posible segunda vuelta en el caso presidencial y, además, permitió a las autoridades electas tomar posesión el 16 de agosto de 2020, conforme al artículo 274 constitucional.⁷⁶ Ergo, actuó apegada a los valores y

73 El 4 de abril de 2020.

74 Junta Central Electoral, “Pleno JCE solicita opinión de partidos para calendarizar elecciones presidenciales y congresuales a una fecha posterior”, *JCE*, 4 de abril de 2020, acceso el 21 de agosto de 2020, <https://jce.gob.do/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=416&articleid=3032&documentid=222>.

75 Junta Central Electoral, “Pleno JCE solicita opinión de partidos”: “(21) Que la situación de emergencia nacional sanitaria, por causa de fuerza mayor, que vive la República Dominicana, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el virus covid-19, obliga a esta Junta Central Electoral (JCE) a realizar una consulta, a todos los partidos políticos con la finalidad de que esta sirva de base al establecimiento de un diálogo que propicie un consenso necesario para tomar las decisiones que fueren pertinentes, sobre la posibilidad de que las elecciones Generales Presidenciales y Congresuales que están pautadas en la Constitución, para el 17 de mayo del 2020, sean calendarizadas en fecha posterior, la cual debería ser siempre antes del 16 de agosto del 2020, en razón de que, como hemos señalado anteriormente el mandato constitucional de las actuales autoridades, concluye en esa fecha” (énfasis agregado).

76 Nassef Perdomo Cordero, “¿Qué pasa si no hay elecciones antes de agosto”, *El Día*, 14 de abril de 2020; Benjamín Rodríguez Carpio, “¿Y si llega el 16 de agosto sin elecciones?”,

principios constitucionales y fue coherente con el principio democrático, al que respetó.

Cumplimiento de protocolos de salud

Concluidos los comicios municipales extraordinarios del 15 de marzo, siguiendo las indicaciones de higiene y prevención emitidas por las autoridades, pues ya se habían confirmado los primeros casos de covid-19 en territorio nacional para esa fecha, uno de los objetivos principales del gobierno fue garantizar la celebración exitosa de las elecciones presidenciales y congresuales, *extraordinariamente* pautadas para el 5 de julio.

Durante la etapa previa de organización se procuró mantener al mínimo el contagio, de modo que la población pudiese ejercer su derecho al voto de manera segura, y que las actividades de montaje se realizaran fluidamente, incluso durante el estado de emergencia, por lo que se permitió que durante el horario del toque de queda circularan los funcionarios electorales.⁷⁷ Asimismo, para el día de estas elecciones, se habían levantado el estado de emergencia y el toque de queda, lo que propició un desplazamiento natural de la población durante tales comicios. No obstante, el pleno de la JCE, atendiendo a los lineamientos internacionales para contener la expansión del covid-19, dictó el “Protocolo sanitario para aplicar en los recintos y colegios electorales en las elecciones extraordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones del 5 de julio de 2020”,⁷⁸ para garantizar la seguridad de sus funcionarios electorales, los miembros de la Policía Militar Electoral y los electores el día de las elecciones.

Este contempló la desinfección de los recintos electorales y el uso obligatorio de mascarillas y guantes por los funcionarios de los colegios electorales, los delegados políticos, los miembros de la Policía Militar Electoral, los observadores de escrutinio y escáner, y todo el personal de la

Acento, 17 de abril de 2020.

⁷⁷ Decreto 214-20 del 12 de junio de 2020, artículo 4.

⁷⁸ Mediante la Resolución 53-2020 de 26 de mayo de 2020. Nótese que para la elaboración de este protocolo se tomaron en cuenta las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/Capel), la Unión Interamericana de Órganos Electorales (Uniore), la Fundación Internacional para la Asesoría de Sistemas Electorales (IFES), la Comisión Nacional de Elecciones de la República de Corea, así como de los partidos políticos.

JCE. Por su parte, los electores debían estar provistos de mascarillas y guardando una distancia de dos metros entre unos y otros, en filas organizadas.

Implementación de tecnología

Las medidas de distanciamiento social son imprescindibles para evitar un aumento súbito o desproporcionado de la curva de contagio y para lograr una implementación más eficaz de las políticas públicas de combate al covid-19. Sin embargo, el contexto de la pandemia no permitió la incorporación de tecnología en los procesos electorales dominicanos, ni para mejorarlos ni para asegurar este distanciamiento.

Ahora bien, que la JCE adoptara un sistema de voto manual, con boletas impresas y actas de escrutinio de formato tradicional, para las elecciones del 5 de julio no perseguía contradecir estas buenas prácticas, sino que obedeció, más bien, a la reciente experiencia de las elecciones municipales ordinarias del 16 de febrero, suspendidas por fallos técnicos irreversibles en el sistema de voto automatizado y al hecho de que el sistema electoral dominicano no prevé ninguna otra modalidad de voto.⁷⁹ Aunque la OEA realizó una auditoría al sistema que permitió identificar las causas técnicas que impidieron su adecuado desenvolvimiento, la crisis momentánea que se produjo a raíz de dicha falla, así como las protestas ciudadanas y denuncias de los distintos partidos de oposición, pusieron en entredicho la integridad de la JCE y de sus equipos. Consecuentemente, solo se usaron escáneres para la transmisión de resultados de los comicios del 5 de julio, sin que se contemplara la posibilidad de diseñar e implementar soluciones tecnológicas más avanzadas en otras fases del ciclo electoral que optimizaran el proceso.

Participación política de la mujer, la juventud y los grupos vulnerables

Con las Leyes 15-19 y 33-18 se establecen por primera vez topes mínimos y máximos para las candidaturas femeninas y masculinas. Sin embargo, para el cumplimiento de esta cuota el artículo 136 de la Ley 15-19 habla de “demarcación nacional”, contrario a la “demarcación electoral” prevista por el párrafo I del artículo 53 de la Ley 33-18. Ante este posible choque

⁷⁹ El sistema electoral dominicano no prevé las modalidades de voto por correo, voto anticipado o voto por internet, como en otros ordenamientos electorales.

de criterios y eventual detrimento del derecho a la participación equilibrada en las candidaturas a los cargos de elección popular,⁸⁰ el TSE dictaminó que debía aplicarse la cuota por demarcación electoral, por ser la “más favorable a la participación equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular”.⁸¹ Este razonamiento fue posteriormente aplicado por la JCE en la Resolución 028-2019, que estableció la distribución de la cuota de equidad de género de las elecciones ordinarias generales del año 2020.⁸² Adicionalmente, el TC plasmó su criterio sobre este tema en idéntico sentido al señalar que la inscripción de las candidatas que representen la cuota de las mujeres deberá hacerse según el porcentaje de las candidaturas de cada demarcación electoral, por corresponderse “con el objetivo que inspiró al legislador al momento de procurar mecanismos tendentes a lograr la plena igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del derecho de participación política”.⁸³ Así las cosas, el equilibrio establecido en la Constitución solo se materializaría si se garantiza

... que en todas las boletas electorales de cada demarcación electoral se incluya el indicado porcentaje de candidaturas femeninas y masculinas, lo que no ocurriría si dichas candidaturas se concentran en las zonas de mayor densidad poblacional o de interés electoral para las organizaciones postulantes, en detrimento de otras demarcaciones o provincias, al pretender aplicar la cuota de género con base en el total de la propuesta nacional.⁸⁴

Por su parte, la Observación Electoral con Perspectiva de Género desplegada en las elecciones del 5 de julio reconoció los esfuerzos de la JCE para fomentar la participación y representación de la población femenina en esos comicios. La equidad de género se reflejó en las propuestas

80 Constitución de la República Dominicana, artículo 39.5.

81 Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, Sentencia TSE-085-2019 de 31 de octubre de 2019.

82 De 5 de noviembre de 2019.

83 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0104/20 de 12 de mayo de 2020, párrafo 12.27.

84 Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia TC/0104/20, párrafo 12.28.

de candidaturas,⁸⁵ en las que los principales candidatos presidenciales eligieron una mujer para sus candidaturas vicepresidenciales⁸⁶ y en la fuerte presencia femenina en la composición de los colegios electorales.⁸⁷ No obstante, el sector femenino no alcanzó la cantidad de votos necesaria para obtener un número significativo de posiciones electivas, siendo el escaño más relevante el obtenido por Carolina Mejía como primera alcaldesa del Distrito Nacional. Esta población debe, por tanto, continuar encaminando propuestas e iniciativas para el equilibrio de género en las dirigencias de los partidos y mayor equidad en los próximos procesos.⁸⁸ Por otro lado, la Ley 33-18 instituyó una cuota de la juventud que obliga a cada partido, agrupación o movimiento político a postular el 10% de jóvenes hasta 35 años en el marco de su propuesta nacional de candidaturas.⁸⁹ Esta apertura, aunada a nuevas formas de hacer campaña, como una presencia más activa en las redes sociales, novedosas propuestas electorales y la adopción de medidas menos tradicionales, como transparentar los aportes recibidos, resultó en una triplicación de la matrícula de legisladores jóvenes para el periodo legislativo 2020-2024 en comparación con el cuatrienio anterior, de modo que se perfilaron como ganadores 21

85 Las candidaturas de mujeres alcanzaron un total general de 41,33% (739 mujeres y 1.049 hombres).

86 El PLD presentó a Gonzalo Castillo, acompañado de Margarita Cedeño; el PRM a Luis Abinader, acompañado de Raquel Peña; y la Fuerza de Pueblo a Leonel Fernández, acompañado de Sergia Elena de Séliman.

87 “De acuerdo a los datos proporcionados por la JCE el 69,60% (55.680 de un total de 80.005) del personal que integran los colegios electorales son mujeres, lo que ratifica el compromiso y la disposición de las mujeres en participar activamente en los procesos democráticos del país. Los siguientes datos desagregados, para los colegios observados, fueron arrojados por la observación: el 67% de los presidentes(as) de los colegios electorales observados eran mujeres, así como el 75% de los secretarios (as), el 58% de sustitutos (as), de secretario(a), el 92% de 1er vocal y el 67% de 2do vocales”. (Varios autores, “Informe observación electoral con perspectiva de género”, JCE, acceso el 19 de agosto de 2020, <https://jce.gob.do/Noticias/category/pleno-jce/observacion-electoral-con-perspectiva-de-genero-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>).

88 Participación Ciudadana, “Informe final de observación electoral de Participación Ciudadana”, 2 de agosto de 2020, acceso el 13 de agosto de 2020, <https://pciudadana.org/informe-final-de-observacion-electoral-de-participacion-ciudadana/>.

89 Conforme al párrafo I del artículo 54 de la Ley 33-18, la JCE no admitirá listas de candidaturas para cargos de la propuesta nacional que no incluyan un mínimo del diez por ciento (10%) de candidaturas para la juventud.

diputados menores de 35 años, contando con solo 26 años la diputada más joven.⁹⁰ En lo relativo a la participación de minorías, es de interés mencionar a la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales (LGBTQI), cuya vulnerabilidad en la plataforma política dominicana es evidente. Observamos que ninguna entidad gubernamental ha implementado una política tendente a concretar propuestas en apoyo a esta población,⁹¹ que solo 37,9% de la población declaró aceptar que las personas homosexuales pudiesen postularse a cargos políticos⁹² y que cuatro de seis de los candidatos presidenciales se pronunciaron en contra del reconocimiento de los derechos de esta población en la campaña electoral.⁹³ Esto no impidió la participación de ciertos miembros de la comunidad en los procesos electorales de este año. Los activistas homosexuales Brayan Minyetti y Mario Noel Mejía participaron, respectivamente, como precandidato a regidor de Azua por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y como candidato a diputado en el Distrito Nacional por el partido Frente Amplio. Pero lo más relevante fue la elección de Anlly Rodríguez, activista transexual, como suplente regidora para el municipio de Villa Bisonó –Navarrete– por el PLD: es la primera mujer transgénero en aspirar y ocupar un cargo público electivo y la primera en participar en elecciones municipales.⁹⁴

90 Se trata de la diputada electa Olfanny Yuverka Méndez Matos, representante del Partido Revolucionario Social Democrática (PRSD) por la provincia de Bahoruco.

91 Observatorio Electoral por los Derechos LGBTI de ILGALAC, “Informe de las elecciones presidenciales en República Dominicana”, acceso el 13 de agosto de 2020, <https://www.ilga-lac.org/wp-content/uploads/2020/07/Elecciones-Repu%CC%81blica-Dominicana-2020.pdf>, 5.

92 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe* (Nueva York, PNUD, 2019), acceso el 13 de agosto de 2020, https://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/gobernabilidad/publicaciones/pnud,_do_calidaddemocraticaRD.pdf, 54.

93 Observatorio Electoral por los Derechos LGBTI de ILGALAC, “Informe de las elecciones presidenciales”, 5.

94 La señora Anlly Rodríguez se inscribió como candidata del PLD por el municipio de Villa Bisonó –Navarrete–, República Dominicana, con el nombre con el que aparece registrado en su acta de nacimiento: “José Ángel Rodríguez” y es con este nombre que la Junta Electoral de Villa Bisonó –Navarrete– expidió su certificado de elección como “suplente regidor(a)” de dicho municipio el 17 de abril de 2020.

Observación electoral

Conforme a la Ley 15-19, le corresponde a la JCE invitar, acreditar y reglamentar⁹⁵ las instituciones y personas que, local e internacionalmente, fungen de manera regular como observadores electorales.⁹⁶ Ante esta posibilidad de desarrollar misiones de observación, la sociedad civil participó activamente en los procesos electorales del año 2020.

En efecto, luego de la suspensión de las elecciones municipales se realizaron concurrencias protestas contra la JCE, reclamando una explicación sobre el colapso del sistema de voto automatizado y la pérdida de una millonaria inversión. A estas protestas asistieron miembros del movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana, que mantiene un rol activo como observador nacional de los distintos procesos de elecciones, y además surgieron varios grupos de jóvenes que, entre otras cosas, propugnan por una adecuada vigilancia de los certámenes electorales.

Entre estos hicieron eco los colectivos Por ti RD y Guardianes de la Democracia.⁹⁷ Este último reunió a un grupo de jóvenes capacitados de manera voluntaria, acreditados como delegados políticos por el partido Alianza País, en un gran número de colegios electorales de distintos recintos electorales pertenecientes a la Circunscripción 1 del Distrito Nacional, así como un personal de apoyo adicional, para asistir en el proceso de revisión y validación de actas correspondientes al Distrito Nacional en las elecciones extraordinarias del 15 de marzo y del 5 de julio.⁹⁸ Paralelamente, los comicios de este año contaron con la presencia de misiones

95 Según el artículo 18.10 de la Ley 15-19, le corresponde al pleno de la Junta Central Electoral reglamentar todo lo concerniente a las actividades de la observación electoral; en este instrumento se estipulará sobre la observación en los centros de votación en el exterior y se dispondrá, además, de un operativo logístico para su acreditación.

96 Ley 15-19, artículo 122.

97 Riamny Méndez Féli, “Los indignados de la Plaza de la Bandera que jugaron un papel en las pasadas elecciones”, *El Caribe*, 21 de julio de 2020, 4-5.

98 En su conjunto, estos grupos abogan también por la participación proactiva de la ciudadanía en los certámenes electorales, por el seguimiento a las promesas de los candidatos durante la campaña electoral y a las demandas sociales manifestadas por la sociedad y por la formulación de recomendaciones para mejorar los próximos comicios electorales. Estas últimas están dirigidas tanto a la Junta Central Electoral como al Congreso Nacional y a la ciudadanía en general. En este sentido, véase Guardianes de la Democracia, “Informe de Guardianes de la Democracia sobre proceso electoral 2020”, acceso el 15 de agosto de 2020, <https://drive.google.com/file/d/15iVDBMx-8uXliYISu6gG8V61nySDIiHN/view>.

internacionales de observación, cuya continua participación en estos procesos se ha consolidado como una buena práctica del ordenamiento electoral dominicano. Su colaboración se tornó ineludible ante la suspensión y eventual celebración extraordinaria de las elecciones municipales y, posteriormente, ante la crisis sanitaria producto del covid-19 y sus secuelas para la efectiva organización de las elecciones presidenciales y congresuales.

En consecuencia, para los certámenes del 15 de marzo y 5 de julio de 2020, la JCE recibió las misiones internacionales de observación electoral,⁹⁹ incluyendo los observadores acreditados para las circunscripciones en el exterior, y delegados del cuerpo diplomático acreditado en la República Dominicana.

En sentido general, estas misiones, con representantes colaborando física y virtualmente, hicieron hallazgos similares sobre la necesidad de continuar fortaleciendo el sistema electoral dominicano, a través de la erradicación de prácticas dañinas para la institucionalidad democrática, como la compra de cédulas y de votos, que aún se evidencia, y haciendo ajustes a la legislación para asegurar su cumplimiento efectivo. En este sentido, formularon recomendaciones puntuales sobre estas cuestiones y otras de índole similar.

No obstante, reconocieron que, aun en las circunstancias excepcionales configuradas a raíz de la pandemia, la ciudadanía dominicana asistió, siguiendo los protocolos sanitarios a los que hubo lugar, en unos procesos electorales que, en su opinión, estuvieron organizados exitosamente por las autoridades electorales y constituyen un referente regional para la gestión de futuros procesos democráticos latinoamericanos en el marco de una crisis sanitaria de esta envergadura.¹⁰⁰

99 De la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Center For Strategic and International Studies (CSIS) y la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (Coppal).

100 Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), *Informe preliminar*; Unión Interamericana de Organismos Electorales, "Informe Misión".

Conclusión

La JCE, mediante la Resolución 66-2020 de 14 de julio declaró a los señores Luis R. Abinader Corona y Raquel Peña Rodríguez presidente y vicepresidente constitucional de la República Dominicana, respectivamente.¹⁰¹ Estos iniciaron su mandato, junto con los nuevos legisladores, el 16 de agosto de 2020, y han mantenido vigentes el estado de emergencia¹⁰² y el toque de queda que lo acompaña,¹⁰³ a raíz de los altos niveles de contagio comunitario del covid-19 que aún persisten.

La alternabilidad democrática que se refleja en este cambio de mando pone fin a 16 años ininterrumpidos de poder del PLD, después de una peculiar y entorpecida campaña electoral, unos comicios electorales fuertemente vigilados y una brevísima y pacífica transición gubernamental, y también ilustra los deseos de una ciudadanía que encontró nuevos espacios de participación y plataformas apartidistas desde las cuales hacerse escuchar, ejercer un control democrático e impulsar o, al menos, sembrar las bases para el cambio.

Lo anterior, aunado al cumplimiento cabal por la JCE de sus obligaciones constitucionales y legales relativas a la conducción de los comicios del 5 de julio de 2020 –que la hizo merecer el reconocimiento de las misiones internacionales de observación electoral– y sumado a los estragos del covid-19, fortalecen el principio democrático sobre el cual se estructura el Estado de derecho y permiten salvaguardar la esencia e integridad de la democracia dominicana.

Sin embargo, es imposible ignorar que los procesos electorales de 2020 adolecieron de la más alta abstención electoral en los últimos 20 años de vida democrática, que rondó el 50%. Es posible que esta cifra obedeciera al desinterés de sufragar que suele estar presente en estos ejercicios democráticos, así como a algunos problemas en el registro electoral, pero en su mayor parte esta abstención se debió al covid-19, que mantuvo a un alto número de ciudadanos resguardados en sus hogares ante la preocupación de exponerse al virus en las filas de votación, no

101 El 28 de julio la comisión bicameral del Congreso Nacional entregó los certificados de elección a los candidatos electos.

102 Decreto 265-20.

103 Decreto 266-20 y sus modificaciones.

obstante los protocolos sanitarios instaurados, y dificultó ejercer el voto en el extranjero.¹⁰⁴ La institucionalidad democrática dominicana también enfrenta otros desafíos electorales, como la compra de votos y cédulas de identidad y electoral, el conteo manual de votos, las debilidades de las Leyes 33-18 y 15-19, el gravoso impacto presupuestario que conlleva mantener inscritos partidos “microritarios”,¹⁰⁵ así como otras deficiencias del sistema electoral que no terminan de corregirse. Estos aspectos obligan a repensar tanto el sistema de partidos como el sistema electoral con miras a los procesos de 2024.

Por lo demás, resta esperar por una pronta y efectiva solución a esta pandemia que permita al Estado implementar las medidas necesarias para enfrentar sus transversales consecuencias, al tiempo que este continúa sentando las bases para que sus habitantes puedan perfeccionarse igualitaria, equitativa y progresivamente, avanzando así hacia la consecución de su función esencial como Estado social y democrático de derecho.¹⁰⁶

104 Según cifras de la JCE, menos del 20% del padrón de ciudadanos dominicanos registrados en el exterior ejerció su derecho al voto.

105 Las organizaciones políticas que superan el 1% fueron: Partido Revolucionario Moderno (PRM): 43,38%, Partido de la Liberación Dominicana (PLD): 32,82%, Fuerza del Pueblo (FP): 4,25%, Partido Revolucionario Dominicano (PRD): 3,97%, Partido Reformista Social Cristiano (PRSC): 3,24%, Alianza País (ALPaís): 1,29% y Dominicanos por el Cambio (DxC): 1,15%. Los partidos que no alcanzaron este porcentaje fueron: Bloque Institucional Social Demócrata (BIS): 0,99%, Partido Cívico Renovador (PCR): 0,87%, Partido Humanista Dominicano (PHD): 0,84%, Frente Amplio: 0,76%, Movimiento Democrático Alternativo (MODA): 0,74%, Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD): 0,73%, Partido de Unidad Nacional (PUN): 0,72%, Alianza por la Democracia: 0,59%, Partido Quisqueyano Demócrata Cristiano (PQDC): 0,41%, País Posible: 0,40%. También, Unión Demócrata Cristiana (UDC): 0,40%, Partido Popular Cristiano (PPC): 0,40%, Fuerza Nacional Progresista (FNP): 0,28%, Partido Demócrata Popular (PDP): 0,27%, Partido Revolucionario Independiente (PRI) 0,23%, Partido Nacional de Voluntad Ciudadana (PNVC) 0,19%, Partido Demócrata Institucional (PDI): 0,15%. El Partido Verde (0,13%) participó en un nivel de elección y el Partido Liberal Reformista (PLR) obtuvo 0,63% y estuvo en los tres niveles de elección. Conforme al artículo 75 de la Ley 33-18, los partidos, agrupaciones y movimientos políticos que no obtengan al menos el 1% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias, presidencial, congresual, municipal o de distrito municipal correspondiente al mismo periodo electoral podrán, previa resolución motivada de la JCE, perder su personería jurídica.

106 Constitución de la República Dominicana, artículos 7 y 8.

Bibliografía

Campos, Niza. “¿Cómo la democracia dominicana ‘peleó’ contra el coronavirus?”. *Diario Libre*, 11 de septiembre de 2020.

Flores, Javier. “Candidatos presidenciales toman las calles en último día de actividades proselitistas”. *Listín Diario*, 2 de julio de 2020.

Guardianes de la Democracia. “Informe de Guardianes de la Democracia sobre proceso electoral 2020”. Acceso el 15 de agosto de 2020. <https://drive.google.com/file/d/15iVDBMx-8uXliYISu6gG8V61nySDIHN/view>.

Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Hasbún, Jéssica. “Realizan caravanas políticas en República Dominicana en plena pandemia y sin distanciamiento”. *CNN Español*, 30 de junio de 2020.

IDEA Internacional. “Elecciones y covid-19: lecciones en América Latina”. *IDEA Internacional*, 18 de junio de 2020. Acceso el 19 de agosto de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>.

IDEA Internacional. “Panorama global del impacto del covid-19 en las elecciones”. *IDEA Internacional*, 23 de marzo de 2020. Acceso el 19 de agosto de 2020. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>.

Jorge Prats, Eduardo. “El estado de emergencia”. *Acento*, 20 de marzo de 2020.

Junta Central Electoral (JCE). “Pleno JCE solicita opinión de partidos para calendarizar elecciones presidenciales y congresuales a una fecha posterior”. *JCE*, 4 de abril de 2020. Acceso el 21 de agosto de 2020. <https://jce.gob.do/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=416&articleid=3032&documentid=222>.

Méndez Féli, Riamny. “Los indignados de la Plaza de la Bandera que jugaron un papel en las pasadas elecciones”. *El Caribe*, 21 de julio de 2020.

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA). *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana*. República Dominicana, OEA, 2020. Acceso el 15 de agosto de 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/Republica-Dominicana-Informe-Preliminar-Elecciones-Generales-5-de-julio.pdf>.

Observatorio Electoral por los Derechos LGBTI de ILGALAC. “Informe de las Elecciones Presidenciales en República Dominicana”. Acceso el 13

de agosto de 2020. <https://www.ilga-lac.org/wp-content/uploads/2020/07/Elecciones-República-Dominicana-2020.pdf>.

Participación Ciudadana. “Informe final de observación electoral de Participación Ciudadana”. *Participación Ciudadana*, 2 de agosto de 2020. Acceso el 13 de agosto de 2020. <https://pciudadana.org/informe-final-de-observacion-electoral-de-participacion-ciudadana/>.

Peguero, Adriana. “88 candidatos congresionales en feroz batalla en San Cristóbal”. *Listín Diario*, 30 de junio de 2020.

Peña Medina, Danilsa. “Panorama electoral de las elecciones de República Dominicana del año 2020”. *Demo Amlat*. Acceso el 16 de septiembre de 2020. <https://www.demoamlat.com/panorama-electoral-de-las-elecciones-de-republica-dominicana-del-ano-2020/>.

Perdomo Cordero, Nassef. “¿Qué pasa si no hay elecciones antes de agosto?”. *El Día*, 14 de abril de 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe*. Nueva York, PNUD, 2019. Acceso el 13 de agosto de 2020. https://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/gobernabilidad/publicaciones/pnud_do_calidaddemocraticaRD.pdf.

Rodríguez Carpio, Benjamín. “¿Y si llega el 16 de agosto sin elecciones?”. *Acento*, 17 de abril de 2020.

Tribunal Superior Electoral (TSE). “TSE ordena revisión de votos nulos a nivel de diputaciones, cuadro de actas de escrutinio y rechaza recuento de votos”. Acceso el 12 de agosto de 2020. <http://www.tse.gob.do/noticias/816-tse-ordena-revision-de-votos-nulos-a-nivel-de-diputaciones-cuadro-de-actas-de-escrutinio-y-rechaza-recuento-de-votos>.

Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). “Informe Misión de Observación Internacional de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) sobre Elecciones Extraordinarias Presidenciales y Congresuales en República Dominicana”. *C/E*, 5 de julio de 2020. Acceso el 15 de agosto de 2020. <https://jce.gob.do/Noticias/category/observacion-electoral/mision-de-uniore-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>.

Varios autores. “Informe observación electoral con perspectiva de género”. Acceso el 19 de agosto de 2020. <https://jce.gob.do/Noticias/category/pleno-jce/observacion-electoral-con-perspectiva-de-genero-presenta-informe-sobre-elecciones-del-5-de-julio>.

Velásquez Turbay, Camilo. *Derecho constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

Legislación y jurisprudencia

Congreso Nacional de la República Dominicana. Resolución 62-20 de 19 de marzo de 2020.

Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana. Acta 0002-2020 de 19 de marzo de 2020.

Constitución Política de la República Dominicana, 13 de junio de 2015.

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987, “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías”, arts. 27.2, 25.1 y 7.6, Serie A, núm. 8.

Decreto 134-20 de 19 de marzo del 2020.

Decreto 137-20 de 23 de marzo de 2020.

Decreto 148-20 de 13 de abril de 2020.

Decreto 153-20 de 30 de abril de 2020.

Decreto 160-20 de 17 de mayo de 2020.

Decreto 187-20 de 1 de junio de 2020.

Decreto 213-20 de 12 de junio de 2020.

Decreto 214-20 de 12 de junio de 2020.

Decreto 237-20 de 1 de julio de 2020.

Decreto 265-20 de 20 de julio de 2020.

Decreto 266-20 de 20 de julio de 2020.

Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Resolución 66-2020 de 14 de julio de 2020.

Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Resolución 53-2020 de 26 de mayo de 2020.

Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Resolución 42-2020 de 13 de abril de 2020, sobre posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.

Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Resolución 028-2019 de 5 de noviembre de 2019, que establece la distribución de la cuota de equidad de género de las elecciones ordinarias generales del año 2020.

Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana. Resolución 08-2019 de 7 de mayo de 2019.

Ley 12-92 de 18 de mayo de 1992, que modifica varios artículos de la Ley 5884.

Ley 15-19 de 18 de febrero de 2018, orgánica del régimen electoral.

Ley 157-13 de 27 de noviembre de 2013, que establece el voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales.

Ley 21-18 de 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los estados de excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana.

Ley 257-97, Electoral de la República Dominicana de 21 de diciembre de 1997 [consigna en sus artículos 48 al 55 lo relativo a la contribución económica del Estado a los partidos políticos].

Ley 29-11 de 20 de enero de 2011, orgánica del Tribunal Superior Electoral.

Ley 31-18 de 13 de agosto de 2018, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Ley 33-18 de 15 de agosto de 2018, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Ley 506-19 de 20 de diciembre de 2019, del presupuesto general del Estado para el año 2020.

Ley 5884 de 5 de mayo de 1962, electoral.

Ministerio de Administración Pública (MAP) de la República Dominicana. Resolución 060-2020 de 23 de marzo de 2020.

Resolución 63-20 de 11 de abril de 2020.

Resolución 64-20 de 29 de abril de 2020.

Resolución 65-20 de 15 de mayo de 2020.

Resolución 66-20 de 1 de junio de 2020.

Resolución 67-20 de 12 de junio de 2020.

Resolución 70-20 de 19 de julio de 2020.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Resolución TC/0002/20 de 20 de marzo de 2020.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0305/14 de 22 de diciembre de 2014.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0531/15 de 19 de noviembre de 2015.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0171/16 de 12 de mayo de 2016.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0375/19 de 19 de septiembre de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0440/19 de 10 de octubre de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0441/19 de 10 de octubre de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0104/20 de 12 de mayo de 2020.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-011-2017 de 7 de abril de 2017.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-029-2017 de 28 de diciembre de 2017.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-002-2018 de 23 de marzo de 2018.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-011-2018 de 18 de julio de 2018.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-012-2018 de 18 de julio de 2018.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-027-2019 de 7 de agosto de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-029-2019 de 14 de agosto de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-085-2019 de 31 de octubre de 2019.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-122-2019 de 13 de diciembre de 2020.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TSE-JPA-001-2020 de 29 de julio de 2020.

Tribunal Superior Electoral (TSE) de la República Dominicana. Resolución administrativa TSE-002-2020, de 18 de marzo de 2020, sobre medidas preventivas y de mitigación adoptadas por el Tribunal Superior Electoral respecto al coronavirus (covid-19).

Tribunal Superior Electoral (TSE) de la República Dominicana. Resolución administrativa TSE-003-2020, de 3 de abril de 2020.

Uruguay: elecciones e instituciones políticas en época de covid-19*

Sandra Choroszczucha**

Uruguay

Resumen: a fines de 2019, la pandemia por covid-19 comenzó a afectar integralmente la vida de la comunidad global. En la República Oriental del Uruguay se confirmó por primera vez la presencia del virus el 13 de marzo de 2020. Frente a un virus que presenta un alto nivel de contagio, las probabilidades de que el sistema de salud colapse son altas. Sin embargo, de inmediato el Gobierno uruguayo reaccionó planteando estrategias y medidas para evitar que el virus proliferara y se vuelva incontrolable. Bajo esta coyuntura, en Uruguay se presentó un dificultoso desafío: el de tener que encarar un proceso electoral en los niveles departamental y municipal en el mes de mayo de 2020. Dichas elecciones fueron postergadas respetando los diversos canales institucionales, así, se estableció por ley, que las elecciones departamentales en Uruguay se celebrarán el día 27 de septiembre de 2020.

Palabras clave: instituciones, elecciones, coronavirus.

Introducción

En el marco de la pandemia mundial por covid-19 que a finales de 2019 comenzó a afectar integralmente la vida de la comunidad global, en la República Oriental del Uruguay se confirmó por primera vez la presencia del virus el día 13 de marzo de 2020. Los casos positivos de covid-19 en aquel momento fueron cuatro, y rápidamente el Gobierno uruguayo reaccionó

* Ante el desafío que implicó poder articular en un escrito académico tres temáticas de máxima relevancia, como son las instituciones, los procesos electorales y la pandemia por coronavirus en el país uruguayo, quisiera expresar mi enorme gratitud por la colaboración recibida a los doctores Santiago Leiras, Daniel Chasqueti y Daniel Buquet, y a mi primo Javier.

** Politóloga y profesora, Universidad de Buenos Aires (UBA); columnista política en los diarios *La Nación*, *Perfil*, *El Economista*, *Clarín*, *Agenda Pública*, *El País* y *El Observador*. sandra.cienciapoliticauba@gmail.com.

planteando el modo de encarar un flagelo que requería de inmediatas medidas sanitarias, para poder evitar que el virus proliferara y se volviera incontrolable.

El gran temor en todas las latitudes, y en Uruguay en particular, era que, frente a un virus que presenta un alto nivel de contagio, el sistema de salud colapsara, y que los ciudadanos infectados por coronavirus o afectados por alguna otra dolencia no pudieran ser atendidos en los diversos centros médicos, en tiempo y forma. Esto venía sucediendo en algunos países de Europa y las imágenes desgarradoras de fallecimientos a escala colosal nos invadían a través de los medios y las redes sociales. Así, en todo el Cono Sur, nos repetíamos que, para poder evitar tamaña desgracia, contábamos con “el diario del lunes”, y, hasta el momento, todo indicaría que la República Oriental del Uruguay supo leerlo correctamente.

En este marco, un desafío de enorme envergadura se le presentó a Uruguay a poco tiempo de arribado el virus al país: el desafío de tener que encarar un proceso electoral en los niveles departamental y municipal en el mes de mayo de 2020. Dichas elecciones fueron postergadas transitando los diversos canales institucionales; así, se estableció por ley que las elecciones departamentales en Uruguay se celebrarían finalmente el día 27 de septiembre de 2020.

El tipo de cuarentena decretada en Uruguay frente a la pandemia de covid-19

La llegada del coronavirus a suelo uruguayo sucedió a días de la asunción del nuevo gobierno, por tanto, afirma el politólogo Daniel Chasquetti, “este suceso alteró la estrategia del gobierno de coalición y también la actitud del principal partido de oposición, el Frente Amplio”. De tal modo, Chasquetti explica cómo el presidente Luis Lacalle Pou tuvo que impulsar medidas de carácter excepcional, “el gobierno tomó decisiones rápidas y drásticas que contaron con un amplio apoyo del sistema político y un acatamiento generalizado de una ciudadanía informada”.¹

¹ Daniel Chasquetti, “Cómo Uruguay enfrentó la pandemia por coronavirus”, *PEX, Executives, Presidents and Cabinet Politics*, 6 de agosto de 2020, <https://pex-network.com/2020/08/06/como-uruguay-enfrento-la-pandemia-del-coronavirus/>.

El tipo de cuarentena decretada por el presidente de los uruguayos fue voluntaria y no obligatoria, es decir, no se establecieron penalidades judiciales para quienes no pudieran cumplir con la cuarentena fijada.

En la noche del 13 de marzo, el presidente de los uruguayos declaró el estado de emergencia sanitaria nacional. Se suspendieron espectáculos públicos, actividades de esparcimiento que implicaran aglomeración de personas, se cerraron los aeropuertos, se prohibió la entrada de buques comerciales o cruceros, se autorizó expresamente el ingreso al país de ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes en el país provenientes del exterior, y se estableció que las personas que presentaran síntomas de covid-19 o se vieran afectadas por este debían aislarse por un periodo de 14 días. Por medio de los decretos 93 y 100 de 2020 se estableció la imposición de estas medidas transitorias.² Un nuevo decreto del día 16 de marzo (101/2020) suspendió por quince días las clases en todos los niveles educativos, en las instituciones de enseñanza tanto pública como privada.³ Luego del plazo establecido en dicho decreto, se volvieron a suspender las clases por tiempo indefinido, debido a que el covid-19 seguía resultando una amenaza significativa pasado el plazo estipulado. El 23 de marzo, un nuevo decreto (103/2020) estableció la prohibición del ingreso de ciudadanos provenientes de Brasil,⁴ y un decreto dictado el 25 de marzo (109/2020) ofreció a los trabajadores mayores de 65 años permanecer

2 Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto 93/020, de 23 de marzo de 2020, Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus covid-19 (coronavirus), <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>. Uruguay Presidencia, "Decretos de marzo 2020", <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/decretos/decretos-03-20>.

3 Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto 101/020, de 25 de marzo de 2020, Suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados en todos los niveles de enseñanzas, así como los centros de atención a la infancia y a la familia (centros CAIF), <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/101-2020>.

4 Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto 103/020, de 30 de marzo de 2020, Aprobación de medidas para atender la situación en la zona fronteriza común entre Uruguay y Brasil como consecuencia de la emergencia sanitaria nacional de la pandemia del covid-19 (Coronavirus), <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/103-2020>.

en sus casas hasta el 31 de julio (mientras, se garantizó que dichos trabajadores percibirían igualmente sus salarios).⁵

Al margen de una serie importante de medidas decretadas,⁶ el presidente Lacalle Pou apelaba a que la ciudadanía se manejara con responsabilidad, exhortando a los uruguayos a que se quedaran en sus casas durante las primeras semanas, para lograr un confinamiento lo más efectivo posible, repatriar a las personas que debían volver a Uruguay desde países donde el coronavirus ya había escalado, y para poder fortalecer el sistema de salud, y adquirir y fabricar test para la detección del virus.

La labor parlamentaria y judicial durante la pandemia de covid-19

El 16 de marzo de 2020, el Poder Legislativo uruguayo comenzó a analizar la posibilidad de trabajar digitalmente por el avance del coronavirus. Así, la vicepresidenta uruguaya, Beatriz Argimón, se reunió con legisladores de todos los partidos para definir cómo continuar la labor parlamentaria en pandemia. Manifestaba Argimón para la fecha:

Se van a manejar todas las opciones, pero lo vamos a decidir con todos los partidos [...]. Igual, vamos a ir manejando, en principio, trabajar con un solo turno de funcionarios, aunque todo esto estará sujeto a la decisión que tomemos entre todos. También convocamos al director de Informática a efectos de ir previendo si tenemos que desarrollar sesiones *online*.⁷

Asimismo, la vicepresidenta del Uruguay anunciaba que, en conjunto con el Servicio Médico del Poder Legislativo, se elaboró material informativo (con recomendaciones emitidas por el Ministerio de Salud) para que fuera difundido entre los legisladores a fin de lograr una mejor

⁵ Centro de Información Oficial (IMPO), Decreto 109/020, de 2 de abril de 2020, Autorización de permanencia en domicilio por el plazo máximo de treinta días a personas de 65 años o más, comprendidas en el subsidio por enfermedad, <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020>.

⁶ Uruguay Presidencia, “Decretos de marzo”.

⁷ Andrés López Reilly, “Parlamento analiza posibilidad de trabajar *online* por el avance del coronavirus”, *El País*, 16 de marzo de 2020, <https://www.elpais.com.uy/amp/informacion/politica/parlamento-analiza-posibilidad-comenzar-online-avance-coronavirus.html>.

campana preventiva en el marco del trabajo parlamentario. A pesar de los protocolos sanitarios dispuestos (incluido el control de la temperatura corporal al ingreso al Congreso), el 25 de marzo se conoció el primer caso positivo de coronavirus en un trabajador de mediana edad (un funcionario del área jurídica de la Comisión Administrativa del Parlamento). Dicha situación llevó al rápido aislamiento de 50 personas que también trabajaban en la Comisión Administrativa, por un periodo de 14 días. Al mismo tiempo, el Servicio Médico del Palacio Legislativo se dispuso a realizar un monitoreo permanente de los casos, que consistió en una llamada diaria a los funcionarios aislados para consultar sobre su estado de salud. Pasado este suceso, fueron ingresando nuevamente a su labor aquellos funcionarios que cumplieron con la cuarentena establecida. Asimismo, en un comienzo se aprobaron nueve licencias en el Senado de un total de 30, y la justificación de tal aprobación respondió a que dichos legisladores pertenecían al grupo considerado de alto riesgo sanitario.⁸

Sin embargo, luego de pasadas las primeras semanas de cuarentena, el Poder Legislativo en Uruguay funcionó sin interrupciones durante la pandemia por coronavirus, a través de ciertos encuentros virtuales, pero mayormente a través de una labor en forma presencial, con los protocolos y las medidas de protecciones sanitarias necesarias, tales como el uso de tapabocas, higiene constante con alcohol en gel y líquido, y distancia física de un metro y medio a dos metros. Así, en 2020 pudo constatarse una ardua labor parlamentaria, donde ingresaron numerosos proyectos de ley a partir del 16 de marzo hasta el 14 de agosto, numerosas leyes fueron promulgadas entre el 4 de mayo y el 14 de agosto, y numerosos proyectos fueron aprobados entre el 17 de marzo y el 14 de agosto.⁹

Respecto a la labor judicial, se decretó inhabilitada su actividad en la fecha comprendida entre el 14 de marzo y el 3 de abril de 2020 (se trató de un tipo de feria judicial de carácter extraordinario por motivos sanitarios),

8 López Reilly, “Parlamento analiza posibilidad de trabajar *online* por el avance del coronavirus”.

9 Parlamento del Uruguay, “Proyectos entrados”, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/proyectos-entrados>; Parlamento del Uruguay, “Leyes promulgadas”, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes-promulgadas>; Parlamento del Uruguay, “Proyectos aprobados”, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/proyectos-aprobados>; Parlamento del Uruguay, “Documentos y leyes”, <https://parlamento.gub.uy/> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>.

con la suspensión de actuaciones judiciales, exceptuando la actividad jurisdiccional que pudiera ser cumplida por los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Apelaciones en el sistema de teletrabajo. También se dispuso un aumento de gastos para los meses de marzo y abril de 2020 con el propósito de adquirir insumos de higiene y protección sanitaria. Al mismo tiempo, se establecieron directivas para los magistrados y disposiciones de actuación para las diferentes defensorías en la capital uruguaya. Asimismo, se dispuso que el magistrado que hubiese comenzado con el tratamiento de un asunto determinado, debía continuar con el trámite hasta resolverlo. La labor judicial comenzó a funcionar a partir del 3 de abril, con una dinámica combinada de carácter presencial y digital.¹⁰ Así, luego de los días decretados como feria judicial, la labor de jueces y magistrados uruguayos comenzó a retornar gradualmente, adaptándose a los nuevos protocolos para la prevención del coronavirus.¹¹

El tratamiento brindado a los grupos vulnerables durante la pandemia

Una de las medidas sanitarias iniciales para el cuidado de los grupos etarios vulnerables, en el marco de la pandemia por coronavirus, fue la rápida atención brindada en torno a la vacunación contra la gripe, que se aplicó de modo gratuito. Para evitar mayor circulación y aglomeración de personas se dispuso dividir la campaña de vacunación antigripal en tres etapas. La prioridad la tuvo la población de mayor riesgo sanitario; así, en primer lugar, se vacunaron las personas de 75 años o más; en segundo lugar, las personas de 65 años o más; en tercer lugar, niños entre 6 meses y 5 años, y, por último, al resto de la población. Si bien el Ministerio de Salud Pública uruguayo destacó que esta vacuna no protege contra el covid-19, advirtió que puede ayudar en la prevención de otras enfermedades infecciosas gripales, que podrían complicar el estado de salud de la población sanitariamente más vulnerable. El Ministerio de Salud Pública organizó dicha labor a partir de fijar días para agendar las vacunaciones (turnos con

¹⁰ Poder Judicial, Compendio de medidas dispuestas durante la feria judicial extraordinaria por motivos sanitarios, <https://www.poderjudicial.gub.uy/contenido/tag/134-feria-judicial-sanitaria.html>.

¹¹ Poder Judicial Uruguay, "Noticias judiciales", <https://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias-judiciales.html>.

anticipación) para cada grupo señalado, y días en los que se aplicarían las vacunas según los turnos agendados (la reserva del día y la hora de vacunación se realizó por agenda web o telefónicamente).¹²

Otra de las medidas para el cuidado de los grupos vulnerables en su dimensión socioeconómica, en el marco de la pandemia por coronavirus, fue la extensión de la cobertura del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) (que extiende obligatoriamente la cobertura médica de los trabajadores a su núcleo familiar) para aquellas personas en situación de despido durante la pandemia, para quienes se dispuso que podrían mantener la cobertura médica por un periodo de tres meses más desde la pérdida de su trabajo. Según cifras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se trataría de un universo de unas 147.000 personas, entre aquellas que fueron despedidas y las que estaban finalizando su seguro de paro.¹³ Otras de las medidas dispuestas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para personas con necesidades socioeconómicas impostergables fueron el acceso al beneficio de la canasta de emergencia alimentaria; el acceso a la Tarjeta Uruguay Social (que consiste en una transferencia monetaria que se otorga a hogares de extrema vulnerabilidad, con necesidades básicas insatisfechas); la prórroga de los vencimientos de los préstamos sociales del Banco República (BROU) a jubilados, pensionados, funcionarios públicos y empleados privados; la postergación del pago de la tarjeta de crédito del BROU por 30 días y sin interés alguno, y se establecieron beneficios para el pago de cuotas de la Agencia Nacional de Vivienda. Por otra parte, a los trabajadores mayores de 65 años se les concedió la posibilidad de acceder a un seguro por enfermedad, y se otorgó un subsidio al personal de salud que hubiese contraído el coronavirus, entre otras medidas.¹⁴

12 Ministerio de Salud Pública, “Etapas de vacunación contra la gripe”, Ministerio de Salud Pública, 23 de noviembre de 2020, <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/politicas-y-gestion/etapas-vacunacion-contr-gripe>.

13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “Extensión de cobertura Fonasa para personas en situación de despido”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 12 de agosto de 2020, <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/extension-cobertura-fonasa-para-personas-situacion-despido>.

14 Gub.uy, Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, “Medidas para personas”, <https://www.gub.uy/comunicacion/comunicados/medidas-para-personas>.

Respecto a medidas consistentes en ayudar a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) vulneradas socioeconómicamente en el marco de la pandemia de covid-19, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció las siguientes: programas de créditos (apoyo financiero destinado a Mipymes con problemas financieros, créditos para capital de trabajo, condiciones favorables para la refinanciación de deudas), prórrogas para los vencimientos de los diferentes contribuyentes, un subsidio por desempleo parcial (creado para trabajadores del sector privado; dicho subsidio debe ser solicitado por la empresa), exoneraciones y financiaciones para el pago de aportes a empresas de hasta 10 trabajadores, seguro por cese de actividad (un préstamo blando de \$12.000 en los meses de abril y mayo para monotributistas y vendedores de vía pública), etc.¹⁵

Por su parte, en el mes de agosto, la Presidencia uruguaya volvió a duplicar por tercera vez consecutiva el monto de la Tarjeta Uruguay Social y las asignaciones familiares por Plan de Equidad (tal disposición se creó para ayudar a las familias de menores ingresos en el periodo de la pandemia).¹⁶

Se creó, asimismo, una logística acorde para que los niños de la escuela pública accedieran a viandas alimentarias para almorzar durante la suspensión de clases apenas comenzada la pandemia en el país uruguayo. La Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP) se ocupó con celeridad de que los niños pudieran disponer de sus viandas alimentarias desde el día 18 de marzo (cinco días después de la declaración del estado de emergencia dictado por el presidente, en el cual se ordenó suspender las clases). Los últimos datos del Observatorio de los Derechos de Niñez y Adolescencia en Uruguay señalan que unos 135.000 niños viven debajo de la línea de pobreza (la mitad de los niños residen en Montevideo y la otra mitad en departamentos del interior). El Consejero de Primaria, Pablo Caggiani, comunicó que a comienzos de la pandemia se anotaron para la

15 Gub.uy, Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, “Medidas para empresas”.

16 Uruguay Presidencia, “Por tercera vez consecutiva se duplicará monto de tarjeta Uruguay Social y asignaciones familiares por Plan de Equidad”, 11 de agosto de 2020, <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/tarjeta-uruguay-social-asignacion-familiar-duplicacion>

recepción de viandas 30.000 niños, pero anunció que el registro permanecería abierto mientras durara la emergencia sanitaria.¹⁷

La coyuntura político-electoral uruguaya y su sistema de partidos

A nivel nacional, en el mes de noviembre de 2019, el candidato del Partido Nacional (de centro derecha en el espectro partidario-ideológico), Luis Lacalle Pou, logró una ajustada victoria en la segunda vuelta electoral o *ballotage* frente al candidato oficialista, Daniel Martínez, del Frente Amplio (de izquierda en el espectro partidario-ideológico). El nuevo gobierno se conformó a través de una coalición gubernamental constituida por cinco partidos que le aportaron una significativa mayoría legislativa en ambas cámaras. Así, la nueva coalición gobernante, denominada también Coalición Multicolor, se encuentra conformada por los siguientes partidos: Partido Nacional (PN), de centro derecha, al cual pertenece el nuevo presidente de los uruguayos; Partido Colorado (PC), de centro derecha; Partido Independiente (PI), de centro izquierda; Cabildo Abierto (CA), de derecha; Partido de la Gente (PG), de derecha.

En Uruguay, las elecciones son obligatorias y se celebran cada cinco años; en el mes de noviembre las elecciones nacionales y en el mes de mayo las departamentales y municipales. Así, el ejercicio del voto es obligatorio, salvo para aquellos ciudadanos que puedan presentar certificación por enfermedad o se encuentren de viaje durante los comicios, por cuestiones de fuerza mayor.

Las elecciones departamentales y municipales, para los cargos tanto ejecutivos como legislativos, no pudieron realizarse en la fecha establecida, el mes de mayo de 2020, debido a que la pandemia de covid-19 ocupaba un lugar central en la agenda gubernamental uruguaya, y se consideró primordial priorizar la salud e integridad de los uruguayos frente a un virus que había ingresado recientemente al país y representa un alto nivel de contagio. Así, el 8 de abril de 2020, el Senado y la Cámara de Representantes (los diputados) de la República Oriental del Uruguay, reunidos en

17 El Observador, "Como es la logística para que niños de la escuela pública accedan a viandas para almorzar", *El Observador*, 17 de marzo de 2020, <https://www.elobservador.com.uy/nota/como-es-la-logistica-para-que-ninos-de-la-escuela-publica-accedan-a-viandas-para-almorzar-2020317184616>.

Asamblea General, sancionaron a través de cuatro artículos una ley que facultó a la Corte Electoral a prorrogar, para el caso de dichas elecciones y por única vez, la fecha original de las elecciones (fijada para el 10 de mayo de 2020) hasta una fecha máxima fijada para el 4 de octubre del mismo año.¹⁸ Por su parte, los ministros de la Corte Electoral votaron por unanimidad y determinaron finalmente la fecha para celebrar las elecciones departamentales y municipales en Uruguay para el día 27 de septiembre de 2020.

El presidente de la Corte Electoral, José Arocena, manifestó el 27 de junio de 2020, a través del medio radial *970 Noticias*, que “todo lo que es habitual debe ser modificado, lo único que no cambia es el padrón. Tampoco cambian las candidaturas proclamadas por los organismos deliberativos departamentales”. Se trataría, entonces, de una prórroga de fecha para las elecciones departamentales y municipales. Al mismo tiempo, Arocena informó que habría 3.500 listas en todo el país, lo cual representa un récord en la historia electoral uruguaya. En relación con las innovaciones protocolares para la prevención del virus, anunció que en cada mesa de votación habría una *tablet*, y manifestó: “es un tema importante, hay 7.060 *tablets* disponibles en todo el país para la elección”. A su vez, el presidente de la Corte Electoral explicó cómo la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) aseguraría la conectividad, mientras la Corte Electoral transmitiría por VPN (red privada virtual de Google) en una línea de 4G. Respecto a los cómputos, Arocena anunció que el escrutinio contemplaría un tiempo aproximado de 2 horas y media a 3 horas, luego de cerradas las mesas.¹⁹

Mapa político y electoral uruguayo en elecciones subnacionales

Uruguay está conformado por 19 departamentos (Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres y Montevideo) y 112 municipios. Y bajo este esquema se

¹⁸ Ley 19875, Resolución cambio de fechas elecciones departamentales y municipales, 2 abril de 2020, <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1704/resoluci%C3%B3n-cambio-de-fecha-elecciones-departamentales-y-municipales.pdf>.

¹⁹ Nahuel Marichal, “Elecciones Departamentales y Municipales serán el 27 de septiembre”, *970 Universal*, 17 de abril de 2020, <https://970universal.com/2020/04/17/elecciones-departamentales-y-municipales-seran-el-27-de-septiembre/>.

encuentra conformado el Poder Ejecutivo en el segundo y tercer nivel de gobierno (departamental y municipal) y esa cantidad de cargos es la que se eligió en las elecciones prorrogadas para el 27 de septiembre. Por su parte, se eligieron los cargos legislativos en ambos niveles de gobierno, 589 ediles que conformarán el nuevo cuerpo legislativo de los 19 departamentos, y 448 concejales que conformarán el nuevo cuerpo legislativo de los 112 municipios. Así, la totalidad de estos cargos fue renovada en la República Oriental del Uruguay. A los puestos mencionados deben sumarse los respectivos suplentes para cada uno de estos cargos (los candidatos a titulares y suplentes son nominados por los Órganos Deliberativos Departamentales de los Partidos Políticos).

Cabe recordar que la Coalición Multicolor fue conformada poco tiempo antes de celebradas las elecciones nacionales en Uruguay (a comienzos de septiembre de 2019, el candidato por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, expresó que en Uruguay se estaba gestando una alternancia en el poder, en la cual existiría un acuerdo entre “cuatro o cinco partidos de oposición” para competir contra el Frente Amplio).²⁰ Finalmente, la coalición quedó conformada por los cinco partidos anteriormente mencionados, y por ser recientemente constituida, solo se presentó como coalición en la elección departamental para Montevideo, la capital de Uruguay. En el resto de los departamentos, los partidos de la coalición se presentaron por separado. Los partidos más pequeños solo compitieron en algunos departamentos. El partido Asamblea Popular (AP), coalición política de izquierda, compitió en una significativa cantidad de departamentos.²¹

El sistema electoral uruguayo y su impacto en las elecciones departamentales

El sistema electoral uruguayo fue modificado a partir de la reforma constitucional de 1996. Con anterioridad, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, las elecciones se efectuaban en un solo acto donde se presentaban todos los cargos de gobierno, y se elegía por mayoría simple.

²⁰ Wikipedia, “Coalición Multicolor”, https://es.wikipedia.org/wiki/Coalici%C3%B3n_Multicolor.

²¹ Tomer Urwicz, “A 51 días de la elección, así está la carrera de 175 uruguayos por un sillón departamental”, *El País*, 7 de agosto de 2020, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/dias-eleccion-asi-carrera-uruguayos-sillon-departamental.html>.

El sistema utilizado, calificado de doble voto simultáneo (también conocido como ley de lemas), permitía que los partidos propusieran el número de candidatos de su elección; por ejemplo, podían presentarse varios cargos para presidente de la nación o para intendente de un departamento. A partir de la reforma constitucional de 1996, en el nivel nacional se instituyó el sistema electoral mayoritario con doble vuelta o *ballotage*, que exige más del 50% de los votos para vencer en una primera vuelta, y si ningún candidato llegara a superar ese porcentaje, se debe pasar a una segunda vuelta electoral, donde se definirá el resultado final entre las dos fuerzas políticas que más votos hayan obtenido en la primera vuelta.

A nivel departamental y municipal no se implementó el sistema mayoritario con doble vuelta o *ballotage*, y, en cambio, se acordó que cada partido podía proponer en su lista dos candidatos a la intendencia (para elecciones departamentales) y a partir de esto continuar con un sistema electoral de mayoría simple. No obstante, la Corte Electoral definió por vía administrativa habilitar la posibilidad de que cada partido presentara tres candidatos en la lista para intendente, siempre y cuando hubiera acuerdo en la Convención y distribuyeran sus votos de modo equitativo (es decir, que cada candidato recibiera los votos del 33% de los convencionales). Cabe destacar, que no todos los departamentos presentan el mismo peso al momento de transformar voluntades electorales en votos. Montevideo, la capital de la nación, y Canelones, en segundo lugar, son los dos departamentos que cuentan con mayor cantidad de habitantes. En Montevideo, el distrito de mayor relevancia en cuanto a nivel poblacional, el partido FA viene venciendo en las sucesivas elecciones departamentales, y para la próxima elección parece mantenerse la tendencia a que dicha fuerza política, que presenta tres candidatos en su lista, obtenga nuevamente la intendencia.²²

Campaña electoral y rendición de cuentas en un contexto de pandemia

En un estudio realizado por Rafael Piñeiro, Cecilia Rossel y Santiago Acuña en agosto de 2016, se plantearon varios puntos relativos al financiamiento de campañas electorales en Uruguay. En dicho trabajo se abordaron, a

²² Daniel Chasqueti, "Elecciones departamentales, entre la previsibilidad y el descuido", *810 El Espectador*, 30 de enero de 2020, https://espectador.com/mastemprano/gps_activado/elecciones-departamentales-entre-la-previsibilidad-y-el-descuido.

partir del análisis de las declaraciones juradas de gastos e ingresos de los candidatos en la elección de 2014, las características de la brecha existente entre quienes tienen recursos para aportar a los partidos y quienes no. En dichas declaraciones se manifestó un peso específico bajo de donaciones privadas, así como también la inexistencia de controles capaces de verificar la veracidad de las declaraciones. De manera categórica, la publicidad radial y televisiva concentra la mayor parte del gasto electoral declarado por los diferentes partidos. La regulación propuesta tiene como propósito publicitar las finanzas de los partidos y sus donantes, transparentar la información, limitar las posibilidades de donaciones y reducir la dependencia de los políticos respecto del financiamiento privado. En relación con la transparencia en el marco de las campañas, en Uruguay, la Ley 18.485 de Partidos Políticos, sancionada en el mes de mayo de 2009, regula el funcionamiento de los partidos y sus gastos financieros y obliga a todas las listas que compiten en las elecciones nacionales a realizar sus declaraciones de ingresos y gastos. Así, los partidos y candidatos deben presentar, 30 días antes de que se celebre una elección, un presupuesto de campaña con detalle de ingresos, gastos y donaciones recibidas; pasados los 90 días de la elección, los candidatos deben rendir cuenta de lo declarado (tales rendiciones de cuentas son de carácter público). En el año 2014, a partir de la aprobación de la Ley 19.307 se definió otorgar a cada partido un espacio de transmisión en los medios de comunicación, bajo el siguiente esquema: 20% se distribuye equitativamente entre los partidos y 80% proporcionalmente a los votos recibidos por cada partido en la elección anterior. Y es obligatorio que los canales de televisión y las emisoras de radio emitan gratuitamente publicidad electoral. El subsidio público a las campañas electorales en Uruguay varía para las diferentes elecciones (internas, nacional en primera vuelta electoral, nacional en segunda vuelta electoral, y departamentales). En relación con las elecciones departamentales se dispuso, según la Ley 18.485, la siguiente distribución de subsidio estatal entre candidatos: 60% para los candidatos a intendentes y 40% para los candidatos a ediles.²³ Asimismo, en relación con la transparencia,

23 Rafael Piñeiro, Cecilia Rossel y Santiago Acuña, *Financiamiento de campañas electorales en Uruguay* (Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2016), <https://library.fes.de/pdf-files/bue/ros/uruguay/13602.pdf>.

a la cual deben ajustarse las autoridades políticas uruguayas, en el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra sistematizada la rendición de cuentas del Gobierno uruguayo, y en un apartado especial también se encuentra un enlace que refiere al covid-19, desde el cual se puede acceder a la información oficial brindada por el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).²⁴

Por protocolos y cuidados sanitarios, en el marco de la pandemia de covid-19, la dinámica de la campaña electoral no pudo realizarse con la frecuente normalidad de elecciones pasadas; de tal manera, en Uruguay se decidió implementar un tipo de campaña predominantemente digital. Vale preguntarse si frente a este particular escenario, un candidato que cuente con una calificada estructura digital para desarrollar su campaña obtendrá mayores ventajas respecto de aquellos que cuenten con estructuras digitales más precarias.

Daniel Chasquetti, en el programa radial *El Espectador*, el día 22 de julio de 2020 explicaba cómo “las campañas son procesos, los candidatos evalúan el pasado y hacen promesas a futuro, los ciudadanos se informan, es un proceso que debería ir incrementando el número de participantes, llegando al último día, donde es la elección, donde todos participan”, y señala que este proceso se vio fuertemente afectado por la coyuntura de pandemia. En el mismo programa radial, la conductora Blanca Rodríguez enfatizó que desde el día 21 de julio, las autoridades del Partido Nacional pidieron a sus candidatos de los diferentes departamentos que evitaran los actos y encuentros que implicaran aglomeración de personas, y recordó que desde el día 22 de julio, la Corte Electoral se había encargado de enviar al equipo de científicos que asesoran al Gobierno el protocolo destinado a aplicar en las elecciones departamentales.²⁵

En el marco de una crisis sanitaria, inevitablemente, el tipo de campaña tradicional presenta mayores riesgos, ya que los candidatos suelen

²⁴ Ministerio de Economía y Finanzas, “Información de resultados del sector público”, <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos/informacion-resultados-del-sector-publico>. Ministerio de Salud Pública, “Plan Nacional Coronavirus”, <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/coronavirus>.

²⁵ Daniel Chasquetti, “¿Habrá sorpresas en las elecciones departamentales de Montevideo?”, *810 El Espectador*, 22 de julio de 2020, https://espectador.com/mastemprano/gps_chasquetti/habra-sorpresa-en-las-elecciones-departamentales-de-montevideo.

manifestarse a través de actos, propuestas y discursos, donde los espacios de reunión y aglomeración de personas son parte integral de este tipo de eventos preelectorales. Considerando las alternativas disponibles para poder llevar a cabo una campaña, Rodrigo Gelpi Texeira, a partir de un análisis exhaustivo sobre medios digitales en campaña, en el marco de su tesis doctoral, explica cómo la primera ola de uso de internet, conocida como Web 1.0, se basó en un modelo de comunicación masiva de información en un solo sentido, del emisor al receptor. En cambio, la segunda generación de internet, llamada Web 2.0, se refiere a un tipo de comunicación de doble vía, entre los usuarios de la red y los proveedores web de información. Esta interactividad consiste concretamente en la interacción en “redes sociales, [...] y sus plataformas han revolucionado las formas en que las organizaciones se comunican con su público”.²⁶ Con base en esta tendencia global, y en el marco de una crisis sanitaria, cabe destacar cómo en Uruguay, también, las redes sociales están cambiando la forma de hacer política y de comunicar sus propuestas durante las campañas electorales

... ya que el político astuto puede adaptar sus estrategias con el fin de adaptar la eficacia máxima, mediante el análisis de las inmensas cantidades de datos disponibles que presentan las principales redes sociales tales como Facebook, YouTube y Twitter, [...] proporcionando así una herramienta de *marketing* muy completa y fácil de llegar a los posibles votantes.²⁷

De tal manera, en un contexto donde la interacción y participación electrónicas se tornan fundamentales debido a las limitaciones presenciales que exige la pandemia (controlada pero aún padecida en el país uruguayo), y puesto que, en un breve lapso de tiempo, hubo que consensuar formalmente el traspaso de las elecciones departamentales del año 2020, valerse de estas plataformas parece representar un gran aporte a la hora visibilizar a los candidatos y sus propuestas.

²⁶ Mike Fulton, *Social Media and Online Advocacy* (West Virginia: West Virginia University, 2013).

²⁷ Rodrigo Gelpi Texeira, “Política 2.0: las redes sociales (Facebook y Twitter) como instrumento de comunicación política. Estudio: caso Uruguay” (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2018), <https://eprints.ucm.es/49515/1/T40361.pdf>.

Participación de la mujer en la política electoral uruguaya

En Uruguay existe una ley (Ley 18.476 de 3 de abril de 2009) que establece de interés general la participación de ambos sexos en la política y señala la importancia de la participación política femenina, a través de la ley de cuotas. Dicha ley se refiere a cargos en el Poder Legislativo, intendencias, juntas departamentales, municipios y juntas electorales. De tal modo, la ley establece la obligatoriedad de incluir a personas de ambos sexos en cada terna electoral de candidatos (titulares y suplentes), en listas presentadas para elecciones internas y en los diferentes procesos electorales de los distintos partidos políticos, cuando se eligen autoridades partidarias. Para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, cada lista debe incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista presentada.²⁸

Protocolos para votar en las elecciones departamentales en el marco de la pandemia

Durante los primeros días de agosto comenzaron a diseñarse los protocolos destinados a garantizar los mayores cuidados, en el marco de las elecciones departamentales presenciales a realizarse el día 27 de septiembre de 2020, en medio de la pandemia de covid-19.

El 31 de julio último, la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, a través de la circular 10976, estableció un estricto protocolo sanitario para la jornada electoral de las elecciones departamentales y municipales. De tal modo, se instituyeron medidas de carácter organizativo, de higiene en los locales de votación, protocolos para delegados partidarios, protocolos para el sufragio, para supervisores y funcionarios electorales de apoyo, protocolos para el escrutinio primario, para la entrega y recepción de urnas, y protocolos para el escaneo y la digitalización de las copias de las actas de escrutinio y de la planilla de votos observados.²⁹

28 Centro de Información Oficial (IMPO), Ley 18.476, de 3 de abril de 2009, Participación política femenina. Ley de cuotas, <https://www.impo.com.uy/participacion/>.

29 Corte Electoral República Oriental del Uruguay, Circular 10976, Protocolo sanitario para la jornada electoral de las elecciones departamentales y municipales, <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/protocolo-sanitario-para-la-jornada-electoral-de-las-elecciones-departamentales-y-municipales>.

Las medidas más relevantes establecidas en los protocolos indicados consistían en exigir el uso de tapabocas, tanto para los integrantes de las mesas como para los votantes y delegados de los partidos políticos (si un votante no contaba con tapaboca se le brindaba uno para que pudiera votar, debido a que el voto es obligatorio), la utilización de guantes para los miembros de las mesas, quienes además no debían tocar las credenciales ni los sobres de votación (el votante debía dejar la credencial en la mesa, luego tomar el sobre y colocarlo en la urna), la desinfección era obligatoria, antes y después de entrar al cuarto oscuro (los votantes debían higienizarse las manos con alcohol en gel y líquido disponible en todo el circuito de votación), el distanciamiento físico recomendado era de metro y medio a dos metros entre persona y persona. José Arocena manifestó en los primeros días de agosto, en radio *Carve*, que “seguramente” se verán filas de personas en las calles.³⁰ Por tal motivo, cumplir con los protocolos señalados se constituyó en una nueva responsabilidad para los ciudadanos uruguayos.

Fortaleza institucional del Estado uruguayo

Según los politólogos Daniel Buquet y Daniel Chasqueti, la democracia uruguaya presenta tres pilares que le permiten al Estado gozar de un grado de institucionalidad alto. Por una parte, en Uruguay existe un régimen presidencial atenuado; en segundo lugar, el sistema de partidos se encuentra institucionalizado; por último, existe un tipo de cultura cívica “profundamente arraigada en la población”. De tal manera, un presidente en Uruguay cuenta con poderes institucionales moderados, los ministros son responsables ante el Congreso, y los poderes ejecutivos departamentales cuentan con cierto grado de autonomía. El Poder Legislativo en Uruguay ocupa un lugar central en el esquema presidencialista, de tal modo que la aprobación de leyes en el Palacio Legislativo es la única forma de modificar la orientación de las diferentes políticas públicas; los partidos políticos uruguayos logran presencia en todo el país; la sociedad civil tiene un alto nivel de participación e integración, y sus diversas organizaciones, tales

³⁰ El Observador, “Lo que tenés que saber del protocolo por el covid-19 para votar en las elecciones departamentales”, *El Observador*, 6 de agosto de 2020, <https://www.elobservador.com.uy/nota/lo-que-tenes-que-saber-del-protocolo-por-el-covid-19-para-votar-en-las-departamentales--2020851930>.

como gremios, cámaras o sindicatos, cumplen eficazmente con la intermediación esperada.³¹

Según el Informe de “País 2020 Uruguay” (BTI, Transformation index) “el sistema de partidos uruguayo es uno de los más estables e institucionalizados del mundo [...] los partidos políticos tienen una estructura fraccionada con alta visibilidad pública y autonomía en su proceso de toma de decisiones”. Según el mismo informe, la sociedad uruguaya tiene una larga tradición de grupos sociales organizados, los grupos más influyentes serían los sindicatos, las asociaciones empresariales y la asociación rural; además, en los últimos años se ha constituido un número significativo de “organizaciones específicas, como las de mujeres, afrodescendientes, LGTB, víctimas de la dictadura y organizaciones medioambientales”. El informe manifiesta, asimismo, cómo estos grupos sociales son inclusivos, tienden a equilibrarse entre ellos, y desarrollan actividades pragmáticas y cooperativas. Por último, se destaca que el apoyo de la ciudadanía a la democracia sigue siendo el más alto de América Latina. De tal manera, encuestadoras de opinión, tales como Latinobarómetro o el Barómetro de las Américas, ubican a la República Oriental del Uruguay “en las primeras posiciones en los *rankings* regionales”.³²

Al respecto, el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame, Guillermo O’Donnell, explica que la representación (en contraste con la delegación de poder hacia ejecutivos “todopoderosos”) implica la presencia de *accountability*, lo cual supone que

... el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre. En las democracias institucionalizadas, la *accountability* [...] opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir instituciones) que pueden examinar y cuestionar, y, de ser necesario, sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos.

31 Daniel Chasquetti y Daniel Buquet, “Parliamentary style. Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, en *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, ed. por Marcelo Camerllo y Cecilia Martínez Gallardo (New York: Routledge, 2018), 67-89.

32 BTI Transformation Index, “Informe País Uruguay 2020”, <https://bti-project.org/en/reports/country-report-URY.html#pos6>.

Así, para Guillermo O'Donnell, "la representación y la *accountability* conforman la dimensión republicana de la democracia", lo cual refiere a la marcada distinción entre intereses públicos y privados de los funcionarios. Para el autor, al margen de los valores o las creencias personales de los funcionarios, aquello que define el correcto funcionamiento de la democracia es que estos se encuentran "insertos en una red de relaciones de poder institucionalizadas". El proceso decisorio en las democracias representativas suele ser lento e incremental debido a que las medidas de gobierno deben atravesar una serie de poderes relativamente autónomos. O'Donnell encuadra a Uruguay dentro de la categoría de *democracia representativa* (donde las instituciones son sólidas y el equilibrio de poderes es efectivo). Afirma O'Donnell como "en Uruguay, para sancionar muchas de las medidas [...], el presidente debe pasar por el Congreso. Y pasar por el Congreso significa tener que negociar no sólo con los partidos y los legisladores, sino también con varios intereses organizados". Uruguay para el autor, cuenta con una red de poderes institucionalizados que hace a la trama del proceso político.³³

En otro orden de cosas, es relevante destacar una enorme fortaleza con la que cuenta también Uruguay hace más de una década: el Estado uruguayo goza de importantes capacidades en materia tecnológica y cibernética. A través de la empresa estatal Antel, Uruguay logra que el 85 % de las familias cuenten con conexión a internet, y de ese porcentaje la gran mayoría cuenta con fibra óptica en sus hogares.³⁴ En el marco de una pandemia que impidió el ingreso a clases en una etapa temprana, y aun con el regreso paulatino a las aulas, el sistema educativo no se encuentra absolutamente regularizado, por lo que el Plan de Conectividad Educativa de Informática básica para el Aprendizaje en Línea, llamado Plan Ceibal, aportó los recursos necesarios para que la educación funcionara de modo ostensiblemente eficaz.³⁵

33 Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós, 2004).

34 Uruguay XXI, "Promoción de inversiones, exportaciones e imagen país, Uruguay: una revolución tecnológica en poco más de una década", *Uruguay XXI*, 18 de diciembre de 2019, <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/noticias/articulo/uruguay-una-revolucion-tecnologica-en-poco-mas-de-una-decada/>.

35 Plan Ceibal, "Inicio", <https://www.ceibal.edu.uy/es>.

Cabe recordar, asimismo, que algunos actores relevantes del sistema político uruguayo han cuestionado la estrategia del gobierno encabezado por Luis Lacalle Pou; así, el expresidente uruguayo del FA, Tabaré Vázquez (médico oncólogo), el Sindicato Médico de Uruguay y algunos miembros del propio gabinete reclamaron al Gobierno uruguayo que debía decretarse un tipo de cuarentena total. Sin embargo, el presidente continuó con su estrategia de cuarentena voluntaria y responsable. Tal vez lo más relevante de esta observación sea que, a pesar de las diferencias y objeciones iniciales que plantearon algunos actores a la estrategia de Gobierno para hacerle frente al coronavirus, finalmente “todo el sistema político se alineó con la estrategia del gobierno, [...] el parlamento nunca dejó de sesionar y durante los treinta días posteriores a la aparición de la pandemia se sancionaron nueve leyes relativas a la crisis en un tiempo récord y con votos de todos los partidos”. De tal manera, el apoyo de la oposición permitió a la Coalición Multicolor gobernante trabajar con fluidez en la aplicación de la política sanitaria perseguida, caracterizada por múltiples protocolos, un alto porcentaje de testeos para la detección del virus y la minuciosa identificación de casos.³⁶

Como se señaló, la responsabilidad ciudadana fue un factor central para que las medidas adoptadas contra el coronavirus hayan logrado ser exitosas. Apenas comenzada la pandemia, los ciudadanos uruguayos se encontraban bien informados, respetaban las recomendaciones y protocolos comunicados por el presidente, apoyaban al gobierno, al mismo tiempo que consideraban que la conducta de la oposición presentaba un importante compromiso y solidaridad. Así, “sin la actitud activa de la ciudadanía respecto a los riesgos del coronavirus y sin el apoyo explícito a la conducción del gobierno y al desempeño de la oposición, difícilmente Uruguay hubiese alcanzado resultados positivos en un período de tiempo tan breve”.³⁷

El politólogo Santiago Leiras, en un estudio publicado en *Demo Amlat*, impulsado por Transparencia Electoral, se propuso indagar por el estado de la democracia en la región latinoamericana, a partir de una investigación focalizada en 17 países de la región. Las dimensiones centrales

³⁶ Chasqueti, “Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus”.

³⁷ Chasqueti, “Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus”.

que conformaron el análisis de este estudio comparativo se basaron en la observación del régimen político y la democracia en los diversos países. “La muestra ha estado representada por los siguientes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, limitándose en esta etapa inicial el planteo del estado de la democracia en la región al año 2018”. La estrategia metodológica utilizada establecía que

... un régimen político puede ser considerado democrático si cumple con estos cuatro atributos básicos; (1) elecciones libres, transparentes y competitivas, (2) un aceitado funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal –o *accountability* horizontal–, (3) un ejercicio del poder político liberado de cualquier tutela o veto de carácter institucional y (4) la posibilidad de contar con variedad de fuentes de información alternativas.

A partir de esto se concluyó que cinco países pueden ser definidos como democracias plenas (Uruguay, Costa Rica, Perú, Chile y Argentina), con Chile y Argentina como casos límite.³⁸

Desafíos hacia la nueva normalidad pospandemia

En relación con el tratamiento dado al flagelo por el covid-19 y las fructíferas respuestas que pueden observarse hasta el momento, Uruguay no parece tener que atravesar grandes desafíos respecto a la cuestión sanitaria. Sin embargo (en sintonía con lo que puede vislumbrarse a escala global y en varias naciones del continente latinoamericano), enfocándonos en la situación socioeconómica particular del Uruguay, empeorada a partir de la pandemia por el deterioro de los indicadores macro y microeconómicos, las estimaciones del nuevo gobierno uruguayo se muestran pesimistas. Así, se vislumbra una caída de la economía superior al 3 % del producto interno bruto (PIB); un aumento de la pobreza que puede superar los cinco puntos, que podría alcanzar un porcentaje de 15 %; un correspondiente aumento

³⁸ Santiago Leiras, “Democracia en América Latina. ¿Por casa cómo andamos?”, *DEMO-LAT*, 2018, <https://www.demolamlat.com/democracia-en-america-latina-por-casa-como-andamos/>.

de la desigualdad en el índice Gini; una desocupación que podría superar el 14%, y un déficit fiscal que se presume superará el 8% del PIB.

Uruguay resolvió con muy buena nota el desafío del coronavirus. Los factores que mejor explican ese resultado son sus fortalezas institucionales, la inteligente estrategia desarrollada por el gobierno y la sólida cultura cívica de la ciudadanía. Sin embargo, el futuro inmediato del país no luce tan claro porque tendrá materias pendientes como el desempleo, la pobreza o la desigualdad.³⁹

Conclusiones

Según los últimos datos comunicados por BBC Mundo, y sistematizados por la Universidad Johns Hopkins (Baltimore, EE.UU.) para el 17 de octubre de 2020, Uruguay mostraba un total en números absolutos de 38 fallecidos, lo cual representa 1,1% por cada 100.000 habitantes, en su tasa de mortalidad, a causa de la pandemia. De tal manera, Uruguay se ubica entre aquellos países que menos muertes ha sufrido por el covid-19, a nivel tanto regional como global.⁴⁰

A partir de estos datos, se puede afirmar que Uruguay viene enfrentando con éxito la difícil batalla contra un virus que aún sigue afectando la vida cotidiana de numerosos países de la región. Así, apelando a una suerte de estrategia eficaz por parte del Gobierno y a la poderosa cultura cívica e involucramiento de la ciudadanía, en Uruguay se continúa enfrentando al virus con enorme responsabilidad.

En Uruguay se celebraron elecciones nacionales en el mes de noviembre de 2019, las cuales pusieron de relieve un tipo de campaña aguerida, donde las riñas políticas y las acusaciones verbales estuvieron a la orden del día. Sin embargo, una vez conocido el candidato ganador, ambas fuerzas enfrentadas en una segunda vuelta electoral se transformaron automáticamente en simples adversarios políticos capaces de conciliar sobre diversos temas y sobre el súper tema que ocupó y ocupa hace meses la agenda de prácticamente todas las naciones del mundo: la emergencia

³⁹ Chasqueti, "Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del Coronavirus".

⁴⁰ BBC News Mundo, "Coronavirus: el mapa que muestra el número de infectados y muertos en el mundo por covid-19", *BBC News Mundo*, 2 marzo de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51705060>.

sanitaria producto de la pandemia del covid-19. Así, en Uruguay, oficialismo y oposición conviven bajo un sustancial reconocimiento mutuo y una complementación que supera los conflictos y reafirma un comportamiento político de alta calidad republicana.

En medio de la pandemia, el presidente Lacalle Pou, de la Coalición Multicolor, y el expresidente de los uruguayos Tabaré Vázquez, del partido opositor Frente Amplio, mantuvieron relaciones cordiales. Si bien Tabaré Vázquez manifestó ciertos desacuerdos iniciales respecto al tipo de estrategia (gradual y de confinamiento voluntario) adoptada por el nuevo presidente para enfrentar la pandemia, luego Vázquez admitió que el manejo del virus estaba administrándose exitosamente, al mismo tiempo que le envió al actual presidente de los uruguayos un documento que contenía 200 páginas titulado “Propuestas para un plan estratégico nacional en respuesta al impacto de la pandemia”. La respuesta de Lacalle Pou no se hizo esperar y acordó una reunión con el expresidente, del partido opositor, para revisar los puntos tratados en el documento. Al respecto, manifestó: “de esto salimos entre todos, así que me pareció oportuno venir a conversar con el expresidente”.⁴¹ Huelga destacar que existen desacuerdos sustanciales entre las ideas y los proyectos que aspiran llevar adelante ambas fuerzas partidarias, sin embargo, Uruguay volvió a demostrar que en asuntos vitales de interés colectivo prima la unidad nacional, y que deben priorizarse los consensos sobre los conflictos, también frente al combate dado a la pandemia del covid-19.

Respecto al aplazamiento de las elecciones departamentales que debían celebrarse en el mes de mayo, el Palacio Legislativo y la Corte Electoral fijaron una fecha precisa, lo cual impidió que la elección quedara supeditada a decisiones ejecutivas discrecionales perdidas en un tiempo indefinido.

⁴¹ Nelson Fernández, “Uruguay: Lacalle Pou y Tabaré Vázquez refuerzan la unidad contra el coronavirus”, *La Nación*, 27 de mayo de 2020, <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-lacalle-pou-tabare-vazquez-refuerzan-unidad-nid2370365>. Europa Press, Lacalle Pou visita a Vázquez para hablar del coronavirus: hay “más coincidencias que diferencias”, *Europapress/internacional*, 26 de mayo de 2020, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-lacalle-pou-visita-vazquez-hablar-coronavirus-hay-mas-coincidencias-diferencias-20200526182044.html>.

Apenas arribó el covid-19 a suelo uruguayo, el presidente Lacalle Pou dispuso una serie de medidas y comunicó que el comando encargado de hacerle frente a la pandemia por coronavirus contaba con tres llaves: la sanitaria (central tratándose de una pandemia), la social y la económica, y resaltó que solo manejando estas tres perillas en una suerte de sintonía fina, Uruguay podría hacerle frente sanitariamente al virus sin desatender las impostergables dimensiones social y económica.

Una cuarta llave no mencionada nunca por el presidente de los uruguayos, pero omnipresente desde que Uruguay se conformó como Estado nacional, podría ser calificada como “llave institucional”. Que Uruguay haya podido enfrentar tamaña crisis sanitaria con éxito podría muy bien deberse a que esta “cuarta llave institucional” es la base estructural que permite que las tres llaves señaladas por el presidente se reafirmen con ella, articulándose eficazmente. Porque sin una ciudadanía presente y responsable, sin rendición de cuentas de la dirigencia política, y sin instituciones políticas sólidas sería altamente improbable que los acuerdos y consensos necesarios se materialicen en efectivas medidas sanitarias, sociales y económicas de Estado.

Por último, un virus altamente contagioso no impidió que el Congreso se reuniera, con los protocolos y cuidados necesarios, para debatir sobre la inminente y pronta celebración de las elecciones, trascendentales en una democracia, que la Corte Electoral uruguaya también aprobó fijando una fecha precisa.

Un virus puede generar lesiones en múltiples planos, sin embargo, en Uruguay la república parece latir sin pausa. Así, el día 27 de septiembre de 2020, los uruguayos eligieron nuevos intendentes, ediles, alcaldes y concejales, como lo establecen las instituciones y lo dispone la ley.

Bibliografía

BBC News Mundo. “Coronavirus: el mapa que muestra el número de infectados y muertos en el mundo por covid-19”. *BBC News Mundo*, 2 de marzo de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51705060>.

Buquet, Daniel. “Uruguay fin de siglo: tiempos de coalición”. *Nueva Sociedad*, n.º 155 (1998): 6-14.

Centro de Información Oficial (IMPO). Ley 18.476, de 3 abril de 2009, Participación política femenina. Ley de cuotas. <https://www.impo.com.uy/participacion/>.

Centro de Información Oficial (IMPO). Decreto 101/020, de 25 de marzo de 2020, Suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados en todos los niveles de enseñanzas, así como los centros de atención a la infancia y a la familia (centros CAIF). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/101-2020>.

Centro de Información Oficial (IMPO). Decreto 103/020, de 30 de marzo de 2020, Aprobación de medidas para atender la situación en la zona fronteriza común entre Uruguay y Brasil como consecuencia de la emergencia sanitaria nacional de la pandemia del covid-19 (coronavirus). <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/103-2020>.

Centro de Información Oficial (IMPO). Decreto 109/020, de 25 de marzo de 2020, Autorización de permanencia en domicilio por el plazo máximo de treinta días a personas de 65 años o más, comprendidas en el subsidio por enfermedad. <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020>.

Centro de Información Oficial (IMPO). Decreto 93/020, 23 de marzo de 2020, Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus covid-19 (coronavirus). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>.

Chasqueti, Daniel y Daniel Buquet. "Parliamentary style. Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)". En *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, editado por Marcelo Camerlo y Cecilia Martínez Gallardo. New York: Routledge, 2018, 67-89.

Chasqueti, Daniel. "¿Habrá sorpresas en las elecciones departamentales de Montevideo?" *810 El Espectador*, 22 de julio de 2020. https://espectador.com/mastemprano/gps_chasqueti/habra-sorpresa-en-las-elecciones-departamentales-de-montevideo.

Chasqueti, Daniel. "Cómo Uruguay enfrentó la pandemia por coronavirus". *PEX, Executives, Presidents and Cabinet Politics*, 6 de agosto de 2020. <https://pex-network.com/2020/08/06/como-uruguay-enfrento-la-pandemia-del-coronavirus/>.

Chasqueti, Daniel. "Elecciones departamentales, entre la previsibilidad y el descuido". *810 El Espectador*, 30 de enero de 2020. https://espectador.com/mastemprano/gps_activado/elecciones-departamentales-entre-la-previsibilidad-y-el-descuido.

Corte Electoral República Oriental del Uruguay. Circular 10976, Protocolo sanitario para la jornada electoral de las elecciones Departamentales y Municipales. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/>

[protocolo-sanitario-para-la-jornada-electoral-de-las-elecciones-departamentales-y-municipales.](#)

El Observador. “Cómo es la logística para que niños de la escuela pública accedan a viandas para almorzar”. *El Observador*, 17 de marzo de 2020. [https://www.elobservador.com.uy/nota/como-es-la-logistica-para-que-ninos-de-la-escuela-publica-accedan-a-viandas-para-almorzar-2020317184616.](https://www.elobservador.com.uy/nota/como-es-la-logistica-para-que-ninos-de-la-escuela-publica-accedan-a-viandas-para-almorzar-2020317184616)

El Observador. “Lo que tenés que saber del protocolo por el covid-19 para votar en las elecciones departamentales”. *El Observador*, 6 de agosto de 2020. [https://www.elobservador.com.uy/nota/lo-que-tenes-que-saber-del-protocolo-por-el-covid-19-para-votar-en-las-departamentales--2020851930.](https://www.elobservador.com.uy/nota/lo-que-tenes-que-saber-del-protocolo-por-el-covid-19-para-votar-en-las-departamentales--2020851930)

Europa Press. Lacalle Pou visita a Vázquez para hablar del coronavirus: hay “más coincidencias que diferencias”. *Europapress/internacional*, 26 de mayo de 2020. [https://www.europapress.es/internacional/noticia-lacalle-pou-visita-vazquez-hablar-coronavirus-hay-mas-coincidencias-diferencias-20200526182044.html.](https://www.europapress.es/internacional/noticia-lacalle-pou-visita-vazquez-hablar-coronavirus-hay-mas-coincidencias-diferencias-20200526182044.html)

Fernández, Nelson. “Uruguay: Lacalle Pou y Tabaré Vázquez refuerzan la unidad contra el coronavirus”. *La Nación*, 27 de mayo de 2020. [https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-lacalle-pou-tabare-vazquez-refuerzan-unidad-nid2370365.](https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-lacalle-pou-tabare-vazquez-refuerzan-unidad-nid2370365)

Fulton, Mike. *Social Media and Online Advocacy*. West Virginia: West Virginia University, 2013.

Gelpi Texeira, Rodrigo. “Política 2.0: las redes sociales (Facebook y Twitter) como instrumento de comunicación política. Estudio: caso Uruguay”. Tesis doctoral. Madrid, 2018. [https://eprints.ucm.es/49515/1/T40361.pdf.](https://eprints.ucm.es/49515/1/T40361.pdf)

gub.uy, Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. “Medidas para empresas”. [https://www.gub.uy/comunicacion/comunicados/medidas-para-empresas.](https://www.gub.uy/comunicacion/comunicados/medidas-para-empresas)

Instituto de Seguridad Social (BPS). “Plan Nacional Coronavirus”. [https://www.bps.gub.uy/10429/banco-de-prevision-social.html.](https://www.bps.gub.uy/10429/banco-de-prevision-social.html)

Leiras, Santiago. “Democracia en América Latina: ¿por casa cómo andamos?” *Demolat*, 2018, [https://www.demolamlat.com/democracia-en-america-latina-por-casa-como-andamos/.](https://www.demolamlat.com/democracia-en-america-latina-por-casa-como-andamos/)

Lopez Reilly, Andrés. “Parlamento analiza posibilidad de trabajar *online* por el avance del coronavirus”. *El País*, 16 de marzo de 2020. [https://www.elpais.com.uy/amp/informacion/politica/parlamento-analiza-posibilidad-comenzar-online-avance-coronavirus.html.](https://www.elpais.com.uy/amp/informacion/politica/parlamento-analiza-posibilidad-comenzar-online-avance-coronavirus.html)

Marichal, Nahuel. “Elecciones Departamentales y Municipales serán el 27 de septiembre”. *970 Universal*, 17 de abril de 2020. [https://970universal.com/2020/04/17/elecciones-departamentales-y-municipales-seran-el-27-de-septiembre/.](https://970universal.com/2020/04/17/elecciones-departamentales-y-municipales-seran-el-27-de-septiembre/)

Ministerio de Economía y Finanzas. “Información de resultados del sector público”. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos/informacion-resultados-del-sector-publico>.

Ministerio de Salud Pública. “Coronavirus covid-19, información oficial”. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sistema-nacional-integrado-salud>.

Ministerio de Salud Pública. “Etapas de vacunación contra la gripe”. 23 de noviembre de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/politicas-y-gestion/etapas-vacunacion-contra-gripe>.

Ministerio de Salud Pública. “Plan Nacional Coronavirus”. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/coronavirus>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. “Extensión de cobertura Fonasa para personas en situación de despido”. 12 de agosto de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/extension-cobertura-fonasa-para-personas-situacion-despido>.

O’Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

Parlamento del Uruguay. “Documentos y leyes”. <https://parlamento.gub.uy/>
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>.

Parlamento del Uruguay. “Leyes promulgadas”. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes-promulgadas>.

Parlamento del Uruguay. “Proyectos aprobados”. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/proyectos-aprobados>.

Parlamento del Uruguay. “Proyectos entrados”. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/proyectos-entrados>.

Piñeiro, Rafael, Cecilia Rossel y Santiago Acuña. “Financiamiento de campañas electorales en Uruguay”. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2016. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13602.pdf>.

Poder Judicial Uruguay. “Noticias Judiciales”. <https://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias-judiciales.html>.

Transformation Index (BTI). “Informe País Uruguay 2020”. <https://bti-project.org/en/reports/country-report-URY.html#pos6>.

Uruguay Presidencia. “Decretos de marzo 2020”. <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/decretos/decretos-03-20>.

Uruguay Presidencia. “Por tercera vez consecutiva se duplicará monto de tarjeta Uruguay Social y asignaciones familiares por Plan de Equidad”. 11 de agosto de 2020. <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/tarjeta-uruguay-social-asignacion-familiar-duplicacion>.

Uruguay XXI. “Promoción de inversiones, exportaciones e imagen país. Uruguay: una revolución tecnológica en poco más de una década”. *Uruguay XXI*, 18 de diciembre de 2019, <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/noticias/articulo/uruguay-una-revolucion-tecnologica-en-poco-mas-de-una-decada/>.

Urwicz, Tomer. “A 51 días de la elección, así está la carrera de 175 uruguayos por un sillón departamental”. *El País*, 7 de agosto de 2020. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/dias-eleccion-asi-carrera-uruguayos-sillon-departamental.html>.

Wikipedia. “Coalición Multicolor”. https://es.wikipedia.org/wiki/Coalici%C3%B3n_Multicolor.

Venezuela: elecciones vulneran derechos políticos y a la salud

Eugenio G. Martínez*

Venezuela

Resumen: ninguna autoridad electoral por sí sola puede garantizar la confianza en una elección, esta comienza con una serie de factores como el arbitraje imparcial e institucional, la seguridad jurídica y un marco regulatorio con reglas claras de competitividad.

A las condiciones tradicionales se unen las demandas sanitarias indispensables para que los ciudadanos no deban escoger entre ejercer sus derechos políticos o asumir el riesgo de contagiarse del virus del covid-19.

La forma tradicional de organizar comicios puede convertir a cualquier elección en un evento de potencial contagio comunitario de coronavirus. La falta de institucionalidad en Venezuela convirtió las elecciones parlamentarias convocadas para el 6 de diciembre de 2020 en un manual de lo que no debe ocurrir al organizar comicios.

Venezuela precisa elecciones libres, justas y auténticas para que puedan darse las condiciones necesarias para una transición política que permita corregir la crisis multifactorial que afecta al país, que ha generado una emergencia humanitaria compleja y una crisis de movilidad humana sin precedentes en la región. Es indispensable construir las capacidades que contribuyan a un proceso de paz duradero, y así recuperar la capacidad de organizar elecciones periódicas y legítimas.

Palabras clave: competitividad, tecnología, derechos.

Venezuela necesita de un arbitraje electoral institucional e imparcial. Un nuevo Poder Electoral que permita mayor transparencia e integridad en el proceso comicial y reintegre los derechos a elegir y a ser electo. Recuperar

* Periodista especializado en análisis político y electoral. Consultor de programas de cooperación internacional orientados a fortalecer las capacidades de la sociedad civil en temas políticos, electorales y digitales. puzkas@gmail.com / [Twitter](#) e [Instagram](#) @puzkas.

la democracia en Venezuela pasa por cambios institucionales y legales en el corto y mediano plazo. Es evidente que ninguna autoridad electoral por sí sola puede garantizar la confianza de la población en el proceso electoral y en sus resultados, esta confianza comienza con una serie de factores como el arbitraje imparcial e institucional, la seguridad jurídica y un marco regulatorio con reglas claras de competitividad.

Actualmente, a las condiciones tradicionales se suman las demandas sanitarias indispensables para que los ciudadanos no deban escoger entre ejercer sus derechos políticos o asumir el riesgo de contagiarse del virus del covid-19. La forma tradicional de organizar los comicios puede transformar a cualquier elección en un evento de potencial contagio comunitario de coronavirus. La falta de institucionalidad en Venezuela convirtió las elecciones parlamentarias convocadas para el 6 de diciembre de 2020 en un manual de lo que no debe ocurrir al organizar elecciones en medio de una pandemia.

El cronograma electoral utilizado en Venezuela para los comicios del 6 de diciembre de 2020 consta de 98 etapas.¹ De estas, 49 etapas pueden significar riesgos de contagios comunitarios para los trabajadores electorales, representantes de partidos políticos, observadores nacionales, periodistas y, especialmente, para los votantes.

Es evidente que las medidas sanitarias para contener la propagación del covid-19 imponen un desafío en la organización de elecciones, y añaden nuevos requerimientos a las exigencias políticas y técnicas que se vienen realizando en Venezuela desde hacer más de una década.

Medidas para proteger la salud de los votantes

No existe una fórmula exacta para repensar la organización de los procesos electorales. No obstante, es necesario que todas las opciones se orienten a salvaguardar la salud de los trabajadores electorales, de los votantes, observadores electorales, periodistas, etc., ajustando los procesos electorales a la realidad que impone el covid-19, sin afectar los derechos políticos de los ciudadanos.

¹ "Cronograma elecciones parlamentarias", Consejo Nacional Electoral, 2020, <http://www.cne.gov.ve/documentos>.

En este sentido, las prácticas recabadas en los 20 países que durante el primer semestre de 2020 realizaron sus elecciones permiten concluir que existen, al menos, cuatro acciones generales² que deberían desarrollarse antes de definir los cronogramas electorales.

Evaluación de la infraestructura electoral

Es preciso levantar información de los centros de votación tradicionales, a fin de evaluar cuáles espacios cumplen con los criterios necesarios para la adopción de las medidas sanitarias recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), evitando de manera especial los espacios cerrados sin ventilación, o lugares de votación en donde no sea posible cumplir con la sugerencia de la distancia física mínima entre los electores y los miembros de mesa. Adicionalmente, es indispensable definir protocolos específicos para los miembros de mesa, que estarán expuestos durante toda la jornada electoral a un riesgo mayor de contagio.

Para este registro es necesario tomar en consideración las dimensiones de cada local de votación, a fin de modelar el flujo de los electores por mesa de manera segura, garantizando que se puedan mitigar puntos de contacto y mantener las distancias mínimas en los centros de votación.

Selección y entrenamiento remoto de personal

Las autoridades electorales y los observadores requieren recurrir de manera mucho más activa a las herramientas tecnológicas que permitan la evaluación remota para la selección de personal y la capacitación de los funcionarios electorales.

Registro y verificación sin contacto

En los procesos de inscripción en los registros de votantes y de verificación de identidad que requieren interacción o intercambio físico de materiales, es prudente utilizar plataformas tecnológicas que reduzcan el contacto, o establecer protocolos sanitarios específicos para reducirlo al mínimo.

Definición de protocolos para la desinfección

Es necesario diseñar protocolos que incluyan unidades de desinfección automatizadas, monitoreo en vivo para validar el cumplimiento de los

² “Análisis de los procesos electorales”, Smarmatic, 2020, <https://www.smartmatic.com/us/>.

protocolos establecidos, emplear pantallas de acrílico que separen a los miembros de mesa o funcionarios electorales de los electores, etc. Además de evaluar una cadena de procesos que constantemente deben ser desinfectados: almacenes de impresión de boletas o de auditorías de máquinas de votación, distribución y recibo de kits electorales, centros de votación, etc.

La mayoría de estas prácticas no se cumplen en Venezuela. El registro de los ciudadanos en el padrón de votantes, el desarrollo de las campañas y la adecuación de los centros de votación son las primeras cadenas del proceso que provocan el aumento significativo de los casos de contagios comunitarios del virus. La nueva autoridad electoral del país, impuesta desde el gobierno de Nicolás Maduro,³ no elaboró protocolos específicos para el proceso de inscripción de votantes. De hecho, aunque la recomendación de la Organización de los Estados Americano (OEA)⁴ fue la ampliar el lapso de inscripción para evitar la aglomeración de ciudadanos, el Consejo Nacional Electoral (CNE) restringió el tiempo de inscripción, mantuvo todos los procesos de intercambio físico de materiales y de interacción entre funcionarios y electores, al tiempo que hizo coincidir

3 El debate sobre la designación de nuevos integrantes en la directiva del CNE ha sido amplio. Un repaso a los procedimientos utilizados en las últimas dos décadas puede servir para ilustrar los errores y desaciertos de distintos procedimientos. En las mencionadas décadas se han designado (de forma total o parcial) ocho directivas diferentes para el Consejo Nacional Electoral (CNE). La Constitución exige que los integrantes del CNE, que forman el Poder Electoral (uno de los cuatro poderes del Estado venezolano junto al Ejecutivo, Legislativo y Judicial), deben ser designados por la Asamblea Nacional. Los cinco rectores principales que integran este poder no deben tener militancia partidista y deben ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil (tres de los cinco), Fiscalía y Contraloría (uno de los cinco) y facultades de ciencias jurídicas de las universidades nacionales (uno de los cinco). De las ocho directivas que se han nombrado en 20 años, en una ocasión la designación la realizó la Asamblea Nacional Constituyente (1999), en cinco ocasiones se ha requerido la intervención del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con resultados muy variables (2003, 2005, 2014 y 2016 y 2020); y en dos ocasiones la designación la realizó la Asamblea Nacional (2006 y 2009). En el caso de 2009, debe advertirse que la designación de las rectoras Socorro Hernández y Tania D'Amelio (aunque se hizo desde la Asamblea Nacional) resultó de un proceso que violó la Ley Orgánica de Procesos Electorales al permitirse la postulación y selección de integrantes de partidos políticos que renunciaron a su militancia durante la escogencia de los rectores electorales. En esencia, en 20 años solo una directiva del CNE ha sido nombrada de conformidad con lo establecido en las leyes.

4 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía para organizar elecciones tiempos de la pandemia* (Washington: OEA: 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

las jornadas de inscripción en el registro de votantes con las semanas de confinamiento de los ciudadanos ordenadas por el gobierno central.

En el caso de la etapa propiamente electoral, desde la capacitación de los ciudadanos que deben formar parte de la estructura electoral el día de las elecciones, hasta la acreditación de los testigos de partidos y candidatos, pasando por el personal que trabaja en las sedes de los organismos electorales y se encarga de la logística de distribuir el material electoral necesario a los centros de votación se han generado situaciones de potenciales contagios y transmisión del virus. El riesgo de estas etapas en Venezuela se encuentra asociado a que ninguno de estos procesos fue repensado y se negó la posibilidad de ejecutar trámites o solicitudes digitales en los casos que fuese posible.

Incluso, como se ha explicado previamente, la etapa manual de registro de partidos y de candidatos, la selección de la posición en la boleta electoral y la producción de los instrumentos electorales requieren que los organismos electorales cambien su dinámica de trabajo, algo que no ocurrió en Venezuela, cuya autoridad electoral mantuvo sin cambios significativos su logística.

La etapa técnica del proceso, que puede incluir desde el almacenamiento y la distribución del material electoral, las ferias electorales o de educación al elector, el entrenamiento del personal operativo en los centros de votación y el trabajo en los locales de capacitación electoral también necesitaban ser redefinidos utilizando, al menos, las sugerencias de distancia física recomendadas por la OMS. En este caso, aunque la autoridad electoral anunció medidas de distancia física, las imágenes oficiales difundidas por el CNE sirven para ilustrar que las normas sanitarias no se cumplieron.

Las auditorías a los sistemas automatizados, la distribución del material electoral desde sedes regionales a los centros de votación, la instalación de las mesas electorales, la apertura de las mesas el día de la elección, la puesta a cero de los sistemas en caso de voto automatizado son otras fases del proceso que pueden representar riesgos para los electores, el personal electoral y los votantes, al no haberse definido protocolos sanitarios concretos. En ninguna de estas etapas el proceso fue redefinido. En esencia, la única medida concreta que se tomó en Venezuela para evitar la propagación del covid-19 durante la organización de las elecciones

parlamentarias fue el uso de tapabocas y la sugerencia de mantener la distancia física entre funcionarios y electores.

¿Solo tecnología?

La solución inicial de casi 60 países durante el primer semestre del año 2020 para reducir el peligro sanitario de propagación del covid-19 en las elecciones fue la de postergar los eventos comiciales.

No obstante, una veintena de países siguieron adelante con sus elecciones. Algunos de ellos, como en el caso de Corea del Sur, lo hicieron de forma notable logrando un récord de participación en casi tres décadas⁵ (66,2 %) para una elección parlamentaria.

A la par, en las semanas posteriores a las elecciones no se registró un incremento significativo en la cantidad de contagios. En el otro extremo se encuentran los casos de Mali o República Dominicana, países en donde las elecciones potenciaron la tasa de contagios comunitarios de covid-19, o la ausencia de medidas sanitarias concretas alejó a los ciudadanos de las urnas de votación.

Es evidente que adaptar los procesos electorales a la realidad que impondrá la pandemia exige de parte de los Estados y de las autoridades electorales una capacidad de adaptación y cambio que no está al alcance de todos los países.

Aunque la votación remota en línea y la verificación de identidad remota son métodos viables para garantizar la continuidad de las elecciones cumpliendo con la distancia física, no todos los países tienen la capacidad, el tiempo o el presupuesto para cambiar sus métodos de votación.

En este sentido, es vital que las autoridades electorales no pongan a los ciudadanos en el dilema entre ejercer su derecho político o contagiarse.

La prioridad debe ser la salud de los votantes, pero ¿cómo lograrlo? Los recursos tecnológicos juegan un rol fundamental en este proceso de adaptación que requiere, entre otros elementos, realizar consultas amplias a los partidos políticos, academias, observadores nacionales para analizar

⁵ Julia Hollingsworth y Jake Kwon, "South Korea sees the largest turnout in almost 30 years in election held during coronavirus outbreak", *CNN*, 16 de abril de 2020, <https://www.cnn.com/2020/04/15/asia/south-korea-election-intl-hnk/index.html>.

cómo garantizar el derecho a la salud, sin amenazar el ejercicio de los derechos políticos.

Por otra parte, redefinir la organización de las elecciones para dotar a todas sus fases de medidas sanitarias que minimicen la propagación del covid-19 requiere redefinir el presupuesto destinado a las elecciones, porque ahora, por la pandemia, probablemente se requieran mayores recursos económicos para garantizar el funcionamiento democrático de los Estados.

Además, se debe evitar que los cambios impuestos para garantizar el derecho a la salud terminen violando las disposiciones legales en las normativas electorales o constitucionales, especialmente cuando se trata de escalar (en varios días) la jornada de votación, o establecer bloques horarios para que los electores más vulnerables al contagio del virus puedan ejercer su derecho al voto sin interrelacionarse con el resto de los electores.

En los países donde la tecnología no sea una opción en el corto plazo es indispensable valorar la posibilidad de boletas por correo, enmendar las leyes para permitir la votación adelantada, establecer una meta nacional de voto por correo, o votación anticipada, emplear el conocimiento sanitario acumulado por la curva de contagio en cada país o regiones específicas para establecer lugares de votación segmentados por riesgo o no de contagio.

La reforma necesaria en Venezuela

Al momento de valorar los cambios en la normativa electoral venezolana para permitir que los procesos comiciales puedan adecuarse a las nuevas pautas que imponen las normas sanitarias para evitar la propagación del covid-19 debe recordarse que durante los últimos cinco años se han incrementado significativamente los patrones de violaciones electorales⁶ que se han denunciado desde hace dos décadas.

Estos patrones de violaciones electorales comprenden, entre otros elementos, el desconocimiento de los artículos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de las leyes electorales, la subordinación del CNE a un cuerpo ilegítimo como la Asamblea Nacional

⁶ Acceso a la Justicia, "La toma del poder absoluto", *Acceso a la Justicia*, 24 de mayo de 2019, <https://www.accesoalajusticia.org/la-toma-del-poder-absoluto/>.

Constituyente,⁷ el recorte ilegal del pluralismo político,⁸ la eliminación arbitraria de cargos de elección popular, la comisión de fraude electoral⁹ en dos oportunidades¹⁰ y la consolidación de un nuevo ecosistema de partidos políticos.¹¹ En este escenario plagado de irregularidades, la ausencia de normas sanitarias solo se convierte en un problema más de una lista muy compleja.

Al analizar el caso venezolano es prudente reiterar que las condiciones de competitividad y participación han disminuido significativamente en las últimas dos décadas, lo que provoca que una característica principal de todo proceso democrático no se puede cumplir a cabalidad actualmente: que el perdedor acepte los resultados, porque confía en ellos y porque sabe que tendrá otra oportunidad para competir en elecciones programadas regularmente.¹²

Adicionalmente, ahora es imposible valorar si el venezolano dejó de acudir a las urnas (el voto es optativo) porque no está de acuerdo con las opciones electorales o porque sintió que su salud estaba en riesgo.

7 “La convocatoria a una asamblea nacional constituyente solo puede realizarla el poder originario, o poder constituyente. Dicho cuerpo, por lo tanto, no puede conformarse sin la aprobación previa de la ciudadanía a través de una consulta popular, tal como lo hizo Chávez en 1999” (Asamblea Nacional Constituyente, *Libro de Debates*, ANC, 8 de noviembre de 1999).

8 Observatorio Global de Comunicación y Democracia (OGCD), *Informe de seguimiento y observación del proceso de renovación de partidos políticos en Venezuela* (Caracas: OGCD, 2017), http://www.observademocracia.org/wp-content/uploads/2017/10/Informe_RenPartidosPoliticos2017-VE.pdf

9 Eugenio Martínez, “Un análisis de la declaración de Smartmatic sobre los resultados de la Constituyente”, *Prodavinci*, 2 de agosto de 2017, <https://historico.prodavinci.com/blogs/un-analisis-de-la-declaracion-de-smartmatic-sobre-los-resultados-de-la-constituyente-por-eugenio-martinez-1/>

10 Eugenio Martínez, “Sobre los dos casos de fraude electoral denunciados ante el CNE”, *Prodavinci*, 25 de octubre de 2017, <https://historico.prodavinci.com/blogs/sobre-los-dos-casos-de-fraude-electoral-denunciados-ante-el-cne-por-eugenio-martinez/>

11 Para el informe sobre patrones de persecución política en Venezuela años 2015-2016 y 2017, ver “Eventos electorales llevados a cabo en Venezuela a partir de 2015”, Centro de Justicia y Paz (Cepaz), https://cepaz.org/documentos_informes/eventos-electorales-llevados-a-cabo-en-venezuela-a-partir-de-2015/.

12 L. Lander, “Condiciones del Proceso Electoral”, OEV, 2018.

Como se concluye en una propuesta presentada por la Universidad Católica Andrés Bello en el año 2016,¹³ una reforma pensada en el corto y mediano plazo debe enfocarse en solventar, al menos, siete deficiencias concretas del sistema electoral venezolano.

1. El sistema electoral dispuesto en la Ley Orgánica de Procesos Electorales contraviene los principios de representación, proporcionalidad y personalización del voto contemplados en los artículos 63, 186 y 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2. En solo una ocasión desde 1999, la designación de los rectores del CNE se realizó respetando los procedimientos y principios estipulados en los artículos 295 y 296 de la Constitución vigente.¹⁴
3. Las autoridades del CNE han venido actuando con manifiesta discrecionalidad en lo relativo a convocatoria de elecciones, establecimiento de cronogramas y procedimientos electorales.
4. El CNE ha impedido desde el año 2005 la realización de auditorías independientes del Registro Electoral y del Registro de Venezolanos Cedulados. Adicionalmente, actúa con discreción al momento de permitir auditorías y revisiones al sistema automatizado de votación.
5. Las instancias para la resolución de conflictos poselectorales no han sido efectivas, eficaces, oportunas, pluralistas ni imparciales.
6. A un número significativo de venezolanos en el exterior se les obstruye su derecho a la identidad y su derecho a registrarse como electores para poder votar en elecciones nacionales.
7. El CNE impone normas sobrevenidas en el caso de los referendos. El CNE, salvo ocasiones puntuales, mantiene la desigualdad en el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular en los cuerpos deliberativos del Estado.

13 Eugenio Martínez, "Propuestas para una reforma electoral, buscando la integridad electoral en Venezuela", *Política UCAB*, de 2016. <https://politikaucab.net/2016/05/09/claves-para-una-reforma-electoral-exitosa-relatoria/>.

14 Eugenio Martínez, "En 20 años se han designado siete directivas del CNE, y solo una se hizo apegada a la Ley", *La Gran Aldea*, 8 de febrero de 2020, <https://lagranaldea.com/2020/02/18/en-20-anos-se-han-designado-7-directivas-del-cne-y-solo-una-se-hizo-apegada-a-la-ley/>.

Por otra parte, en Venezuela es indispensable modificar las disposiciones generales de la Ley Orgánica de Procesos Electorales para lograr los siguientes cambios:

- Reforzar los principios de confianza, equidad, transparencia, competitividad y acceso a la información en el proceso electoral y reserva legal.
- Limitar la potestad normativa que la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) otorga al CNE y que le permite con amplia discrecionalidad regular aspectos fundamentales del proceso electoral incluso hasta días antes de la elección.
- Establecer los parámetros que garanticen el secreto y la libertad del sufragio, así como su respeto por parte de todos los actores electorales.
- Consagrar el equilibrio y la igualdad durante la campaña electoral.
- Incorporar el derecho a la observación electoral, desechando el concepto del acompañamiento electoral internacional.
- Incluir el derecho a contar con vías efectivas para la solución de conflictos, especialmente instancias de impugnación que garanticen el derecho a la tutela administrativa y la tutela judicial efectiva.
- Desarrollar el sistema automatizado de votación. Taxativamente definir que no podrán automatizarse actos o fases del proceso electoral cuando ello atente contra la confianza, la transparencia, el secreto o la libertad del voto.
- Definir que los cambios y las innovaciones en el sistema automatizado deberán realizarse antes de la convocatoria oficial a una elección, por lo que serán imposibles las modificaciones tecnológicas que sobrevengan.
- Establecer que la Lopre será de aplicación supletoria en los procesos de referendo y en los comicios para la escogencia de aquellas autoridades de organizaciones corporativas y de la sociedad civil cuya elección corresponda a sus integrantes.
- Ratificar el carácter civil del proceso electoral y la subordinación del Plan República a las autoridades del Poder Electoral.

En este sentido, resulta primordial en el corto plazo discutir la posible redacción de un estatuto electoral especial que incorpore algunas de las

sugerencias realizadas para el mediano y largo plazo y, a la vez, permita afrontar procesos electorales acordados por las fuerzas políticas del país.

Este estatuto electoral especial permitirá delimitar las condiciones técnicas y políticas necesarias para recuperar la confianza en el Poder Electoral y en los procesos comiciales que organice.

Para lograr un arbitraje electoral institucional e imparcial no solo se requiere un nuevo CNE que actúe apegado y respete la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

El arbitraje institucional independiente también incluye al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y los órganos del Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo).

Elecciones en situaciones especiales

La pandemia del covid-19, además, pone en evidencia el vacío legal que existe en Venezuela al momento de evaluar la realización de elecciones en situaciones excepcionales como los estados de excepción. Para este tipo de eventualidades la normativa electoral venezolana debería garantizar:

- El derecho al sufragio en estados de excepción.
- Adecuar los procesos electorales convocados en el corto plazo a las normas y medidas sanitarias generadas para contener el contagio del covid-19.
- Elección popular de los representantes a órganos deliberantes internacionales (Parlatino y Parlasur).

Según el artículo 7, parágrafo 13 de la Ley de Estados de Excepción, el derecho al sufragio no puede limitarse.¹⁵ No obstante, en la situación especial que impone la pandemia del covid-19 es necesario incluir en

¹⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 7: “No podrán ser restringidas, de conformidad con lo establecido en los artículos 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las garantías de los derechos a: [...] 10. La legalidad y la irretroactividad de las leyes, especialmente de las leyes penales. 11. El debido proceso. 12. El amparo constitucional. 13. La participación, el sufragio y el acceso a la función pública. 14. La información.

los próximos procesos electorales cambios coyunturales en la dinámica electoral.

El voto remoto sería una forma sencilla de resolver el dilema de cómo realizar elecciones en esta coyuntura especial. Sin embargo, la situación de Venezuela desaconseja esta posibilidad. Además de la reforma legal necesaria, el sistema de correo nacional difícilmente soportaría la ejecución de esta idea.

Surge entonces la posibilidad de analizar la opción del voto en línea, voto por internet o voto telemático.

Aunque la votación remota en línea y la verificación de identidad remota son métodos viables para garantizar la continuidad de las elecciones cumpliendo con el distanciamiento social, no todos los países tienen la capacidad de cambiar sus métodos de votación drásticamente. Las condiciones técnicas que existen en Venezuela también desaconsejan esta posibilidad en el corto plazo, con la excepción del voto de los venezolanos en el extranjero.

Mantener el proceso electoral tradicional conlleva problemas importantes frente a la pandemia del covid-19. La solución a estos problemas debe ser reglamentada. Conservar la estructura tradicional de las votaciones en Venezuela requiere redefinir el tamaño de cada centro electoral y el flujo de votantes en ese recinto. Este tipo de cambio no requiere de una modificación de la normativa electoral existente.

Adicionalmente se necesita, entre otros elementos, analizar la infraestructura electoral para definir cuáles espacios cumplen con los criterios necesarios para la implementación de las medidas sanitarias recomendadas por la OMS.

Por otra parte, la conformación de los organismos subordinados, e incluso el proceso de formación de los electores elegidos como miembros de mesa requerirá de la implementación de herramientas seguras de capacitación electoral en línea.

Otra alternativa sería establecer (previa verificación de la infraestructura electoral) lugares de votación temprana, trasladando la realización de la jornada electoral de un día a varios. No obstante, esta posibilidad implicaría una modificación importante de la normativa electoral y nuevas auditorías al sistema de votación automatizado.

Irregularidades de las elecciones parlamentarias en Venezuela

Como se ha indicado, la ausencia de normas sanitarias específicas no es el único problema que afrontan las elecciones en Venezuela. Adicionalmente deben describirse las irregularidades administrativas, políticas y técnicas en torno a la elección, deficiencias que vienen denunciándose hace más de una década.

A partir del proceso electoral parlamentario celebrado el 6 de diciembre del año 2015 se acentuó el debilitamiento y socavamiento del derecho a elegir y la posibilidad de alternabilidad democrática en Venezuela. En ese proceso, la oposición venezolana obtuvo el control absoluto del parlamento beneficiándose del sistema de sobrerrepresentación de mayorías que impuso el gobierno de Hugo Chávez en el año 2009.¹⁶

La respuesta política del chavismo a la pérdida del control del Poder Legislativo tuvo su punto de inflexión con la emisión de las sentencias 155 y 156 de la Sala Constitucional del TSJ,¹⁷ desprovistas de las mínimas garantías legales y constitucionales, y que desconocieron las atribuciones de la Asamblea Nacional (AN) con el objeto de orientar la habilitación del Ejecutivo nacional para poder legislar en aspectos clave sin contar con el aval del Legislativo. Hasta diciembre de 2019 el máximo tribunal del país emitió 116 fallos en contra del Parlamento.¹⁸

16 Durante las elecciones parlamentarias del año 2010, la aplicación de un sistema electoral sobre representación de mayorías, unido a la modificación de algunas circunscripciones de votación en función de su comportamiento electoral histórico, permitieron que el chavismo, capitalizando 48,5% de los votos (5.862.244 sufragios), lograra controlar 59% de los escaños (98 diputados) de la Asamblea Nacional. Durante el proceso electoral del año 2015, el Gran Polo Patriótico sumó 5.599.025 votos que representan 40,8% del total de sufragios válidos emitidos. Aunque 4 de cada 10 venezolanos votaron por el oficialismo, el sistema les adjudicó solo 55 diputados de los 167 en disputa. Estos 55 diputados apenas equivalen a 33% del total de curules de la Asamblea Nacional. Por otra parte, la oposición resultó sobrerrepresentada por el sistema: con 7.707.422 votos que equivalen a 56,2% del total de sufragios válidos, ganó 112 diputados que representan el 67% de las curules.

17 Acceso a la Justicia, "El viacrucis de los diputados de Amazonas", *Acceso a la Justicia*, 2 de enero de 2018, <https://www.accesoalajusticia.org/el-viacrucis-judicial-de-los-diputados-de-amazonas/>.

18 Acceso a la Justicia, "El TSJ vs la AN", *Acceso a la Justicia*, 17 de noviembre de 2020, <https://www.accesoalajusticia.org/el-tsj-vs-la-an/>.

A esta estrategia le han seguido prácticas de persecución y encarcelamiento de un número significativo de diputados opositores. Además, no puede dejar de alertarse sobre los patrones de persecución política contra periodistas, políticos y defensores de derechos humanos, y cualquier persona que plantee la necesidad de garantizar la alternabilidad en el poder a través de elecciones libres, justas y competitivas.

En el año 2016 se avanzó con la estrategia para evitar la posibilidad de alternancia en el poder, lo cual llevó al Gobierno a evitar la convocatoria de un referendo revocatorio contra el mandato presidencial de Nicolás Maduro al establecer obstáculos técnicos y legales que terminaron por provocar la suspensión del proceso.

En 2017 se prosiguió con la estrategia de desconocer los resultados electorales del año 2015, con la convocatoria ilegal de un proceso para escoger a los integrantes de una Asamblea Nacional Constituyente. En 2018¹⁹ se realizó un proceso presidencial inédito que terminó por facilitar la imposición, a partir del 10 de enero de 2019, de un gobierno de facto en el país.²⁰

Por otra parte, a partir del año 2015 se intensificó la práctica de supresión de los partidos políticos de oposición, lo que provocó que para 2020 el país contara con un nuevo ecosistema de organizaciones políticas. En esencia, solo uno de los 19 partidos opositores que participaron en alianza perfecta en las parlamentarias del año 2015 mantuvo su legalidad, hasta que desde el TSJ se impusieron directivas a estas organizaciones.

En resumen, desde la victoria opositora en las parlamentarias del año 2015 se han generado actuaciones y actos que intensificaron la violación de los derechos humanos, la vulneración de los derechos políticos y han afectado significativamente no solo el derecho a la participación política, sino otros derechos humanos vinculados a los procesos electorales y a la libertades democráticas como: el derecho a la libertad de expresión;

¹⁹ Acceso a la justicia, “TSJ contribuyó con la destrucción del voto en 2018”, *Acceso a la Justicia*, 7 de enero de 2018, <https://www.accesoalajusticia.org/tsj-contribuyo-con-la-destruccion-del-voto-en-2018/>.

²⁰ Acceso a la Justicia, “10 de enero de 2019: inicio formal de un gobierno de facto en Venezuela”, *Acceso a la Justicia*, 14 de enero de 2019, <https://www.accesoalajusticia.org/10-de-enero-de-2019-inicio-formal-de-un-gobierno-de-facto-en-venezuela/>.

a la integridad; a información pública, veraz y transparente y, ahora, el derecho a la salud.

En los últimos cinco años, los eventos electorales realizados han demostrado la falta de independencia entre los poderes producto de la existencia de una ruptura de la institucionalidad democrática en el país con el claro propósito de bloquear e impedir la alternancia en el poder.

Estas acciones han terminado por sumergir al país en una profunda crisis multidimensional que ha llevado a la población a un nivel inédito de sufrimiento.

Según el análisis realizado por organizaciones de veeduría electoral,²¹ el proceso electoral del 6 de diciembre de 2020 tuvo las siguientes deficiencias:

- La elección de los cinco rectores y diez suplentes del directorio del CNE por la Sala Constitucional del TSJ, imponiendo entre los designados a dos magistradas de ese máximo tribunal, lo cual puede corroborarse en la Sentencia 70 emitida el 12 de junio. Con esta decisión, el máximo tribunal volvió a usurpar la competencia exclusiva y excluyente de la AN establecida en el artículo 296 de la Constitución de designar a los titulares y suplentes de la conducción del Poder Electoral, además de intervenirlo.
- La usurpación de la competencia legislativa de la AN por parte de la Sala Constitucional del TSJ, que en su Sentencia 68 le asignó al directorio impuesto en el CNE “proceder a asumir el desarrollo normativo pertinente”, luego de haber desaplicado varios artículos de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre), entre ellos el 14 y el 15 que regulaban la distribución de cargos a cuerpos deliberantes según el principio constitucional de la Representación Proporcional, lo cual viola el artículo 187, numeral 1 de la Constitución.
- La destitución de las direcciones nacionales de los partidos políticos Acción Democrática (AD), Primero Justicia (PJ), Voluntad Popular (VP), Tupamaros y Patria Para Todos (PP) y la imposición de “una Junta Directiva *ad hoc*” por la Sala Constitucional del TSJ

²¹ “Elecciones 2020, Asamblea Nacional”, Súmate, https://www.sumate.org/Elecciones_AN_2020.htm.

en las sentencias 71, 72 y 77, respectivamente, relevando de sus cargos a quienes la militancia y los organismos internos habían elegido como sus directivos, a través de procesos validados por las anteriores directivas del CNE.

- Las mencionadas sentencias 68, 69, 70, 71, 72 y 77 de la Sala Constitucional del TSJ son una clara evidencia de la politización de la justicia y de la criminalización de la oposición democrática, que actualmente es mayoría en la AN, además de usurpar competencias de otros poderes del Estado y configurar un sistema electoral más injusto que el actual. En el cuerpo de las decisiones de estas seis sentencias se observa cómo la Sala Constitucional del TSJ actúa a favor de la parcialidad política en el Ejecutivo nacional y sectores políticos congregados en la denominada Mesa de Diálogo Nacional, y violó el derecho al debido proceso de los afectados, ya que les negó la igualdad de oportunidad en la defensa de sus derechos.
- La aprobación inconstitucional de las “Normas especiales para las elecciones a la Asamblea Nacional periodo 2021-2026”, en donde se acuerda el incremento del número de escaños del Parlamento de 167 a 277 curules. Este número adicional de diputados viola expresamente los lineamientos para la conformación de la AN establecidos en el artículo 186 de la Constitución, según el cual el número total de escaños no debe exceder los 167, ya que estipula que una parte de la representación parlamentaria debe provenir de la base poblacional del 1,1 % de la población nacional (fórmula que exige dividir el número total de habitantes entre el índice poblacional nacional, lo cual da como resultado la cifra de entre 91 y 92 escaños dependiendo de si se calcula nacional o regionalmente, y de los mecanismos de redondeo); otra parte corresponde a los 3 diputados asignados a cada uno de los 23 estados y el Distrito Capital (el resultado de multiplicar 24 por 3, proporciona otros 72 escaños), y, por último, los 3 escaños que pertenecen a las comunidades indígenas en el ámbito nacional. Además, la nueva conformación de la AN aprobada por el CNE viola el artículo 10 de la Lopro y la propia decisión de la Sala Constitucional del TSJ en Sentencia 68 del 5 de junio de 2020, ya que los cambios incor-

porados no se traducirían en un sistema que transforme los votos en escaños con mayor justicia y proporcionalidad.

- La creación ilegal de 48 escaños parlamentarios con base en una “Lista de adjudicación nacional” que el directorio del CNE prevé en las “Normas especiales para las elecciones a la Asamblea Nacional periodo 2021-2026”, con el argumento de que con ello garantizará una mayor proporcionalidad, no tiene base constitucional ni legal. En la Sentencia 68, la Sala Constitucional desestimó esta solicitud formulada por los recurrentes, al no haberla incluido en sus consideraciones para decidir, con lo cual el CNE no solo viola la Constitución de la República al cambiar la composición del parlamento y el sistema federal de gobierno, sino que se extralimita en las “supuestas competencias” que le otorga la Sala Constitucional. Estos 48 diputados: a) resultarán electos a través de una lista nacional, en la que solo podrán postular los partidos nacionales; b) no obtendrían votos de manera directa, sino a través de la sumatoria de los votos emitidos a favor de su partido político o coalición en las listas estatales; y c) los escaños serían adjudicados con el método D’Hont.
- La distribución discrecional de los escaños por la lista regional, que se incrementó de 51 a 96 curules, aprobada por el directorio del CNE en las “Normas especiales para las elecciones a la Asamblea Nacional periodo 2021-2026”, no responde a criterios técnicos. El análisis del artículo 4 de las Normas Especiales indica que los cálculos de distribución de escaños por estado no se corresponden con la norma y no es posible reproducir el proceso de asignación siguiendo fórmulas matemáticas de ningún tipo. En consecuencia, aunque se desconoce el mecanismo utilizado para lograr el esquema de representación que se reproduce en las Normas Especiales, es fácil observar que el resultado lleva a sobrerrepresentar a los estados con menor población y a subrepresentar a aquellos donde se concentra la mayor cantidad de ciudadanos, confirmándose un sistema que, igual que el anterior, no hace justicia en el parlamento nacional a la composición demográfica del país.
- A cuatro meses de las elecciones se desconocía oficialmente la empresa proveedora del sistema automatizado de votación, des-

pués de que un incendio en el mes de marzo destruyó 98 % de la plataforma de votación empleada desde 2004.

Otras reformas esenciales en Venezuela

Corregir las múltiples deficiencias de los procesos electorales en Venezuela requiere una reforma electoral ampliamente discutida.

Es oportuno recordar que el CNE tiene absoluta potestad normativa, lo que impacta en la calidad y transparencia de los procesos electorales. Cualquier reforma electoral en el país amerita, entre otros aspectos, limitar la potestad normativa de los rectores del CNE en los siguientes aspectos:

- Oportunidad de convocatoria a elecciones.
- Duración de las campañas electorales.
- Alcance de las auditorías al sistema automatizado de votación.
- Lapso de publicación del corte del Registro Electoral.
- Modificación general de los lapsos establecidos en las leyes.
- Diseño de las circunscripciones electorales y uso del Promedio de Diputados por Habitantes (PDH).

Las facultades regulatorias que tenía la autoridad electoral venezolana estaban previstas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Estas disposiciones fueron, en su mayoría, eliminadas con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE) en el año 2009.

- En las disposiciones transitorias de la LOPE se indica que el CNE “desarrollará los instrumentos jurídicos especiales que regulen los procesos de referendo cuando las circunstancias así lo exijan”.
- En esencia, en la ley no se establecen normas sobre el procedimiento de referendo, lo que ha permitido actuaciones sobrevenidas como la del proceso referendario solicitado en el año 2016.²²

22 Eugenio Martínez, “¿Qué fue lo que aprobó el CNE sobre el referendo revocatorio y qué sigue?”, *Prodavinci*, 25 de agosto de 2016, <https://historico.prodavinci.com/blogs/que-fue-lo-que-aprobo-el-cne-sobre-el-referendo-revocatorio-y-que-sigue-por-eugenio-martinez/>; “¿Qué está pasando con el proceso de referendo revocatorio?”, *Prodavinci*, 27 de julio de 2016, <https://historico.prodavinci.com/blogs/que-esta-pasando-con-el-proceso-de-referendo-revocatorio-por-eugenio-martinez/>; “¿Es posible un revocatorio en el 2016, luego de los anuncios del CNE?”, *Prodavinci*, 1 de septiembre de 2016, <https://historico.prodavinci.com/blogs/es-posible-un-revocatorio-en-2016-luego-del-anuncio-del-cne-por-eugenio-martinez/>.

- En materia de Registro Electoral, en el artículo 95 de la LOPE se omite la regulación sobre la oportunidad de la depuración de este y de la publicación del Registro definitivo. Tampoco se establece la obligación de entregar el Registro Electoral a los partidos políticos, grupos de electores o candidatos independientes.
- No se regula taxativamente el tiempo que debe existir entre la convocatoria de una elección y su celebración.
- Según los artículos 54 y 59 de la LOPE, el CNE puede determinar para cada elección los requisitos para las postulaciones, así como el procedimiento para la verificación del número mínimo de firmas exigido para las postulaciones que se efectúen por iniciativa propia. Adicionalmente, los requisitos y lapsos para la sustitución de las postulaciones quedan a discreción de los rectores electorales.
- Según el artículo 124, el CNE debe normar mediante reglamento el procedimiento para poder votar en el exterior. Este procedimiento puede cambiar en cada elección.
- El artículo 71 deja a discreción del CNE el lapso de campaña y las regulaciones específicas para cada elección.
- En el artículo 93 se permite que el CNE determine el periodo de duración de los organismos electorales subalternos.
- La Ley traslada a la discreción del CNE procesos significativos como: las menciones e información que deben contener las actas electorales (arts. 152 y 166), la distribución de las actas (arts. 143 y 166) y la destrucción del material electoral de cada proceso comicial (art. 198).
- No existen disposiciones taxativas en la ley sobre las auditorías que deben realizarse en un proceso electoral. Todas las auditorías quedan a discreción del CNE.
- El CNE tiene atribuciones para definir causales de nulidad del acto electoral y la sanción de ilícitos electorales. Ninguna de estas causales está definida en la ley.

Debe recordarse que para que los ciudadanos puedan ejercer sin inconvenientes sus derechos políticos y electorales es prioritario que la convocatoria de las elecciones y la fecha de los comicios se definan con suficiente anterioridad al evento electoral de acuerdo con la Ley, que se

construya y publique un cronograma detallado que sea respetado con exactitud (sin cambios sobre la marcha del proceso) y que los lapsos para las actividades técnicas y logísticas, para las postulaciones y la campaña permitan el desarrollo de un proceso equilibrado.

Por otra parte, todas las normas y directrices emanadas del CNE en relación con un proceso electoral deberán dictarse y ser publicadas en la *Gaceta Electoral* y en la *Gaceta Oficial* al menos seis meses antes del día del acto de votación. La fijación de la fecha de las elecciones no debe ser producto de una decisión arbitraria y unilateral del CNE, ni de ninguna otra instancia. La fecha de las elecciones debe ser producto de un entendimiento entre los actores políticos y sociales del país.²³

Control militar del proceso civil

Recuperar la institucionalidad del proceso electoral en Venezuela pasa por normar y establecer taxativamente las facultades de los efectivos militares en los procesos electorales. En este sentido, es necesario regular por ley:

- Atribuciones y límites del Plan República (operativo militar para resguardar la seguridad de electores e instalaciones militares).
- Control del orden público el día de la votación.
- Control civil de los centros de votación.

En cualquier reforma que se realice del artículo 5 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales debe indicarse taxativamente que el proceso electoral es un acto eminentemente cívico en el cual, a fin de resguardar el orden público, la Fuerza Armada prestará apoyo al Poder Electoral y a los organismos electorales subalternos, siempre con subordinación a estos.

Por otra parte, es necesario incluir artículos en donde quede taxativamente indicado que en el mantenimiento del orden público durante la jornada electoral, el Plan República queda subordinado y temporalmente sometido al Poder Electoral y a sus organismos electorales.

²³ Maru Morales, "Realización de elecciones presidenciales podría tomar entre 6 y 9 meses", *Crónica Uno*, 4 de abril de 2019, <https://cronica.uno/realizacion-de-elecciones-presidenciales-podria-tomar-entre-7-y-9-meses-dice-la-an/>; Sammy Paola Martínez, "Asamblea Nacional: elecciones presidenciales podrían realizarse entre siete y nueve meses", *El Pitazo*, 24 de abril de 2019, <https://elpitazo.net/politica/asamblea-nacional-elecciones-presidenciales-podrian-realizarse-entre-siete-y-nueve-meses/>.

Es prudente definir las facultades del Plan República dentro de la mesa electoral durante la jornada de votación y reafirmar que los miembros de mesa son la máxima autoridad electoral dentro de su recinto y serán solo ellos quienes pueden requerir la presencia de miembros del Plan República portando sus armas reglamentarias, cuando el orden público así lo amerite. En esta normativa se debe precisar que los funcionarios militares no tienen potestad alguna para decidir cuándo inicia o culmina el proceso electoral.

Adicionalmente, deben incluirse los límites y las conductas proscritas a los efectivos del Plan República. En este sentido, se les debe prohibir:

- Tener injerencia alguna en el normal desenvolvimiento de las distintas etapas y actuaciones de la jornada electoral.
- Impedir el ingreso de electores inscritos en el centro de votación.
- Impedir el ingreso de cualquier ciudadano al centro de votación, salvo que este manifiestamente intente alterar el orden público.
- Impedir el ingreso de observadores nacionales o internacionales acreditados al centro de votación, u obstaculizar el trabajo realizado por estos.
- Impedir el ejercicio del derecho al voto a ningún elector.
- Establecer condiciones o pautas respecto del horario y cierre de las mesas electorales.
- Realizar cualquier actuación que coarte el ejercicio del derecho al sufragio o sea contrario al carácter cívico del proceso electoral.

Registro Electoral y derecho a la identidad

El derecho al ejercicio de los derechos políticos está directamente relacionado con la actualización del Registro Electoral y del catastro electoral (infraestructura de los centros de votación). De acuerdo con proyecciones poblacionales conservadoras se estima en más de 2 millones la cantidad de jóvenes que cumplieron 18 años y no han tenido la oportunidad de inscribirse en el Registro Electoral; a su vez, se calcula que 3,5 millones de electores inscritos para votar en Venezuela han migrado y no podrán ejercer su derecho al voto fuera del país.

A diferencia de las recomendaciones internacionales que sugieren ampliar los lapsos de actualización del Registro Electoral para evitar que el confinamiento por el covid-19 afecte el ejercicio de los derechos

políticos, la autoridad electoral en Venezuela decidió reducir el tiempo previsto para la inscripción de nuevos votantes o para la actualización de los datos de residencia. El proceso de actualización del Registro Electoral para las parlamentarias del 6 de diciembre de 2020 se realizó en medio de estrictas medidas de confinamiento en las principales ciudades del país. El resultado de esta decisión fue que apenas 400 mil electores, de los 2 millones que podían inscribirse en el padrón de votación, acudieron a los puntos de actualización de la base de datos de votantes.

En el caso de los venezolanos en el extranjero es necesario que recuperen el derecho a la identidad así como su derecho a participar en los procesos comiciales. En este sentido, es prioritario que se concreten jornadas de cedulación en el exterior, además de jornadas para la renovación de pasaportes, y que el nuevo CNE emita actos normativos que aclaren los requisitos impuestos desde el año 2010 para poder ejercer el derecho al voto fuera de Venezuela.

En esencia, se requiere una nueva redacción para el artículo 26 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales que limita la actualización del Registro Electoral en el extranjero a los venezolanos que se encuentran “legalmente residenciados”.²⁴ Aunque se calcula que existen 3,5 millones de electores en el extranjero, al momento de redactarse este texto apenas 110 mil venezolanos están autorizados para votar en el exterior.

Paridad de género

Los efectos de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOS-PP), sancionada en 1998, permitieron que las mujeres venezolanas ocuparan 30% de los cargos de elección popular en el país. No obstante, el articulado referido a las postulaciones paritarias y alternas en cuanto a género quedó sin vigencia a partir del año 2000. A partir de este año la presencia de las mujeres en cargos de elección popular descendió al 12%.

²⁴ Reglamento General, Ley Orgánica de Procesos Electorales, artículo 26: “Las electoras o electores venezolanos que se encuentren legalmente residenciados en el extranjero podrán actualizar sus datos a través de la representación diplomática ubicada en el país de residencia. Las representaciones diplomáticas están facultadas para recibir los reclamos previstos en este Título, los cuales deberán ser remitidos a la Oficina Nacional de Registro Electoral en un plazo no mayor de 15 días hábiles”.

La paridad y alternabilidad obligatoria en las listas de candidaturas se retomó para las elecciones parlamentarias del año 2015. No obstante, el cumplimiento de la norma no fue estricto, al punto que solo 19,5% de los 167 escaños del Parlamento fueron ocupados por mujeres.

A diferencia de otros países, la autoridad electoral venezolana no suele entregar datos sobre el comportamiento del voto femenino y masculino, por tanto, no existen datos oficiales sobre el porcentaje de participación y abstención de las mujeres en los eventos electorales.

Además de las mujeres que lograron llegar al Parlamento en el año 2015 (algunas de ellas se encuentran en el exilio o enfrentan procesos legales en donde no se ha respetado la inmunidad parlamentaria), de los 337 municipios que existen en el país, solo el 20% son gobernados por mujeres.

La pandemia del covid-19 agravó esta situación. Aunque en la normativa electoral para las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2020 se incluyó la obligatoriedad de presentar listas de candidaturas paritarias y alternas en cuanto a género, ninguna de las cinco alianzas de partidos oficiales cumplió con este requisito, incluso en algunos casos los cinco primeros lugares de las listas de estados fueron ocupados por hombres.

Conclusiones

El caso venezolano no solo requiere un proceso electoral exitoso, sino construir las capacidades que contribuyan a un proceso de paz duradero, a fin de recuperar la facultad de organizar elecciones periódicas y auténticas mientras se avanza en superar la crisis multifactorial que afecta al país.

Venezuela requiere elecciones libres, justas y auténticas para que puedan generarse las condiciones necesarias para una transición política que permita corregir la crisis multifactorial que afecta al país, que ha acreado una emergencia humanitaria compleja y una crisis de movilidad humana sin precedentes en la región.

Como ha indicado el Secretario General de las Naciones Unidas,²⁵ toda resolución a la crisis multidimensional de Venezuela parte de una solución política. Esta debe cimentarse sobre la base de la restauración de

25 Voz de América (VOA), "Secretario General de la ONU apuesta por diálogo en Venezuela", VOA, 5 de febrero de 2019, <https://www.voanoticias.com/venezuela/secretario-general-de-la-onu-antonio-guterres-apuesta-por-dialogo-en-venezuela>.

los derechos civiles y políticos de forma plena. Mientras esto no ocurra, en Venezuela seguiremos teniendo eventos electorales, pero no elecciones legítimas.

Es necesaria la construcción de consensos que permitan que la celebración de elecciones legítimas no solo atienda a la garantía de los derechos civiles y políticos, sino a la viabilidad de que las elecciones puedan realmente servir para la resolución del conflicto político, como primera etapa para lograr afrontar la resolución de la crisis multidimensional del país.

Los procesos electorales celebrados en los últimos años –y los que se pretenden convocar en el corto y mediano plazo– están marcados por acciones que desconocen los derechos políticos y civiles, e impiden tener las condiciones necesarias para ser catalogados como comicios legítimos, de acuerdo con lo que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El derecho a elegir, el pluralismo político y la alternabilidad democrática en Venezuela se encuentran socavados como producto de un largo periodo de afectación e irrespeto que se acentuó a partir de las elecciones parlamentarias del año 2015.

Estas acciones han provocado que los ciudadanos pierdan la confianza en el voto como instrumento que permita dirimir los conflictos políticos, como lo demuestra la abstención histórica registrada en el evento electoral presidencial convocado írritamente para el 20 de mayo de 2018.

Bibliografía

Acceso a la Justicia. “10 de enero de 2019: inicio formal de un gobierno de facto en Venezuela”. *Acceso a la Justicia*, 14 de enero de 2019. <https://www.accesoalajusticia.org/10-de-enero-de-2019-inicio-formal-de-un-gobierno-de-facto-en-venezuela/>.

Acceso a la Justicia. “El TSJ vs la AN”. *Acceso a la Justicia*, 17 de noviembre de 2020. <https://www.accesoalajusticia.org/el-tsj-vs-la-an/>.

Acceso a la Justicia. “El viacrucis de los diputados de Amazonas”. *Acceso a la Justicia*, 2 de enero de 2018. <https://www.accesoalajusticia.org/el-viacrucis-judicial-de-los-diputados-de-amazonas/>.

Acceso a la Justicia. “La toma del poder absoluto”. *Acceso a la Justicia*, 24 de mayo de 2019. <https://www.accesoalajusticia.org/la-toma-del-poder-absoluto/>.

Acceso a la Justicia. "TSJ contribuyó con la destrucción del voto en 2018". *Acceso a la Justicia*, 7 de enero de 2018. <https://www.accesoalajusticia.org/tsj-contribuyo-con-la-destruccion-del-voto-en-2018/>.

Asamblea Nacional Constituyente. *Libro de Debates*. ANC, 8 de noviembre de 1999.

Centro de Justicia y Paz (Cepaz). "Eventos electorales llevados a cabo en Venezuela a partir de 2015". https://cepaz.org/documentos_informes/eventos-electorales-llevados-a-cabo-en-venezuela-a-partir-de-2015/.

Consejo Nacional Electoral (CNE). "Cronograma elecciones parlamentarias". 2020. <http://www.cne.gov.ve/documentos>.

Hollingsworth, Julia y Jake Kwon. "South Korea sees the largest turnout in almost 30 years in election held during coronavirus outbreak CNN". *CNN*, 16 de abril de 2020. <https://www.cnn.com/2020/04/15/asia/south-korea-election-intl-hnk/index.html>.

Lander, L. "Condiciones del Proceso Electoral". *OEV*, 2018.

Martínez, Eugenio. "Propuestas para una reforma electoral". *Política UCAB*, 9 de mayo de 2016. <https://politikaucab.net/2016/05/09/claves-para-una-reforma-electoral-exitosa-relatoria/>.

Martínez, Eugenio. "¿Es posible un revocatorio en el 2016, luego de los anuncios del CNE?". *Prodavinci*, 1 de septiembre de 2016. <https://historico.prodavinci.com/blogs/es-posible-un-revocatorio-en-2016-luego-del-anuncio-del-cne-por-eugenio-martinez/>.

Martínez, Eugenio. "¿Qué está pasando con el proceso de referendo revocatorio?" *Prodavinci*, 27 de julio de 2016. <https://historico.prodavinci.com/blogs/que-esta-pasando-con-el-proceso-de-referendo-revocatorio-por-eugenio-martinez/>.

Martínez, Eugenio. "¿Qué fue lo que aprobó el CNE sobre el referendo revocatorio y qué sigue?" *Prodavinci*, 25 agosto de 2016. <https://historico.prodavinci.com/blogs/que-fue-lo-que-aprobo-el-cne-sobre-el-referendo-revocatorio-y-que-sigue-por-eugenio-martinez/>.

Martínez, Eugenio. "En 20 años se han designado siete directivas del CNE, y solo una se hizo apegada a la Ley". *La Gran Aldea*, 8 de febrero de 2020. <https://lagranaldea.com/2020/02/18/en-20-anos-se-han-designado-7-directivas-del-cne-y-solo-una-se-hizo-apegada-a-la-ley/>.

Martínez, Eugenio. "Sobre los dos casos de fraude electoral denunciados ante el CNE". *Prodavinci*, 5 de octubre de 2017. <https://historico.prodavinci.com/blogs/sobre-los-dos-casos-de-fraude-electoral-denunciados-ante-el-cne-por-eugenio-martinez/>.

Martínez, Eugenio. "Un análisis de la declaración de Smartmatic sobre los resultados de la Constituyente". *Prodavinci*, 2 de agosto de 2017. ...

<https://historico.prodavinci.com/blogs/un-analisis-de-la-declaracion-de-smartmatic-sobre-los-resultados-de-la-constituyente-por-eugenio-martinez-1/>.

Martínez, Sammy Paola. “Asamblea Nacional: elecciones presidenciales podrían realizarse entre siete y nueve meses”. *El Pitazo*, 24 de abril de 2019. <https://elpitazo.net/politica/asamblea-nacional-elecciones-presidenciales-podrian-realizarse-entre-siete-y-nueve-meses/>.

Morales, Maru. “Realización de elecciones presidenciales pudiese tomar entre 6 y 9 meses”. *Crónica Uno*, 4 de abril de 2019. <https://cronica.uno/realizacion-de-elecciones-presidenciales-podria-tomar-entre-7-y-9-meses-dice-la-an/>.

Observatorio Global de Comunicación y Democracia (OGCD). *Seguimiento y observación del proceso de renovación de partidos políticos en Venezuela*. Caracas: OGCD, 2017. http://www.observademocracia.org/wp-content/uploads/2017/10/Informe_RenPartidosPoliticos2017-VE.pdf.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía para organizar elecciones tiempos de la pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

Smarmatic. “Análisis de los procesos electorales”. 2020. <https://www.smartmatic.com/us/>.

Súmate. “Elecciones 2020, Asamblea Nacional”. https://www.sumate.org/Elecciones_AN_2020.htm.

Voz de América (VOA). “Secretario General de la ONU apuesta por diálogo en Venezuela”. *VOA*, 5 de febrero de 2019. <https://www.voanoticias.com/venezuela/secretario-general-de-la-onu-antonio-guterres-apuesta-por-dialogo-en-venezuela>.

Legislación y jurisprudencia

Reglamento General Ley Orgánica de Procesos Electoral.

CAPÍTULO FINAL

Comentarios finales

Jesús Delgado*

Venezuela

Leandro Querido**

Argentina

El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, y Transparencia Electoral, han considerado de gran importancia la elaboración de un estudio comparativo sobre el impacto del covid-19 en el Estado de derecho de la región.

Si bien América Latina en general ya atravesaba dificultades en cuanto a ciertos indicadores que son tomados en cuenta para la medición del Estado de derecho de acuerdo con distintas metodologías internacionales, la aparición de la pandemia ha profundizado algunas prácticas que sin duda alguna obstaculizan el acceso a la justicia y la rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y afectan directamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Según el World Justice Project (WJP):

Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, además de que funge como la base del desarrollo, de gobiernos

* Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Central de Venezuela (UCV) y candidato a magíster en Estudios Electorales, Universidad de San Martín (Unsam) de Argentina. Ha participado en la organización de más de veinte misiones de observación electoral en distintos países de América y Europa. jesus.delgado@transparenciaelectoral.org.

** Magíster en Derecho Electoral, por la Universidad de Castilla – La Mancha, España; politólogo, Universidad de Buenos Aires. Participó en Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde fue coordinador regional, coordinador logístico y coordinador metodológico. leandrocquerido@gmail.com.

transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales.¹

De acuerdo con su metodología, la vigencia del Estado de derecho aporta cuatro principios fundamentales:

- Rendición de cuentas: el gobierno y los actores privados rinden cuentas ante la ley.
- Leyes justas: las leyes son claras, públicas, estables y justas. Además, se aplican de forma equitativa y protegen los derechos fundamentales de toda la población.
- Gobierno abierto: los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes son accesibles, justos y eficientes.
- Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas: la justicia se aplica de forma oportuna por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales, que son accesibles, cuentan con recursos suficientes y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan.²

Lo que hemos podido registrar a través de las contribuciones de los expertos convocados en cada país de la región, es que estos principios se han visto claramente deteriorados por la irrupción de la pandemia. Aunado a ello, países como Nicaragua, Honduras, Bolivia, Brasil o Venezuela (último en el *ranking* mundial del WJP) ya presentaban un retroceso pronunciado en los últimos años, e incluso Cuba ni siquiera es tomada en cuenta para el índice.

Los derechos políticos y personales se han visto restringidos, sobre todo en el primer semestre del año 2020, debido a las medidas tomadas por los gobiernos, en parte basándose en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que, con base en la información disponible sobre el comportamiento del virus –altamente contagioso– consideraron que se debían reducir drásticamente los aforos, lo que afectaba derechos fundamentales como los de libre tránsito y movilidad, de manifestación, de reunión, entre otros.

1 World Justice Project, “Índice de Estado de Derecho 2020”, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>

2 World Justice Project, “Índice de Estado de Derecho 2020”.

De esta manera, a través de recursos como los estados de excepción, de sitio o de calamidad, se restringieron las libertades fundamentales en distintos grados en todos los países de la región.

Aunque algunos tomaron medidas más laxas que otros para limitar la movilidad y el aforo, esto no fue lo común. La mayoría de los gobiernos adoptaron estrictas restricciones que profundizaron la brecha de desigualdad y afectaron en mayor medida a los grupos vulnerables, entre ellos sectores empobrecidos, hogares monoparentales, población de la tercera edad, personas con discapacidad, minorías sexuales, hogares con violencia de género o intrafamiliar, comunidades originarias, trabajadores migrantes, entre otros.

Mientras que en Uruguay el tipo de cuarentena decretada fue voluntaria y no obligatoria, es decir, no se establecieron penalidades para quienes no pudieran cumplir con la cuarentena fijada, en otros países se tomaron estrictas medidas para impedir el libre tránsito.

Tal es el caso de Panamá, donde el Ministerio de Salud dispuso un sistema binario de tránsito, en el que las mujeres estaban habilitadas a salir en los días de la semana laboral (de lunes a viernes) en los que no estaban habilitados los hombres, y viceversa. Ante el aumento de los contagios se decidió que los sábados y los domingos habría cuarentena estricta para todos, limitando los días de los hombres a dos por semana (los otros tres para las mujeres), sin ningún soporte frente al aumento de tal restricción para ellos.

En este sentido, Humans Rights Watch publicó un informe con casos de discriminación contra la población trans en el que expresó que, si bien se pueden establecer limitaciones a la movilidad en situaciones extraordinarias, no se puede permitir que las mismas afecten especialmente a un sector por su identidad o expresión de género.

En República Dominicana también se ha podido registrar que ninguna entidad gubernamental ha implementado una política tendente a concretar propuestas en apoyo a la población LGBTIQ. Aunado a lo anterior, estudios han arrojado que solo un 41,9% de la población declaró aceptar que las personas homosexuales pudiesen postularse a cargos políticos;³ y

³ Rosario Espinal et al., *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas 2018/2019. Tomándole el pulso a la democracia* (Washington: Usaid, 2019),

cuatro de seis de los candidatos presidenciales se pronunciaron en contra del reconocimiento de los derechos de esta población en la campaña electoral.

En países con graves problemas institucionales y con regímenes autoritarios, como Cuba, Venezuela o Nicaragua, las arbitrariedades estuvieron a la orden del día. Allí, los gobernantes usaron la pandemia para seguir limitando las libertades y perjudicar a las organizaciones políticas disidentes y a la sociedad civil organizada.

En Cuba, lo común ha sido la incertidumbre legal en cuanto a la toma de decisiones e implementación de medidas. La mayoría de estas se han informado a través de medios de comunicación oficiales, pero no han sido promulgadas en gaceta oficial.

El caso de Nicaragua es especialmente preocupante porque el régimen de Daniel Ortega ha desconocido las consecuencias que tiene el virus en la población. De esta manera, no se han establecido limitaciones a las libertades más allá de las que ya afectaban sensiblemente a los líderes opositores y a los manifestantes desde hacía varios años.

Venezuela no ha desconocido el impacto del covid-19 y ha intentado implementar un modelo de cuarentena dinámica, en el que por dos semanas se limita la movilidad y por otras dos se habilita. Sin embargo, la incapacidad del Estado impide que esto se cumpla y, de hecho, los datos sobre contagios y fatalidades no son creíbles dado que se impone un criterio político y no sanitario para el tratamiento de la pandemia.

Las arbitrariedades en el manejo de la enfermedad y el uso de los Estados de excepción no han sido exclusivos de regímenes autoritarios. Varias de las democracias de la región han aprovechado los estados de emergencia para tomar medidas que han comprometido seriamente la vigencia del Estado de derecho. Tal ha sido el caso de Argentina, que en el contexto de la pandemia ha promovido desde el Ejecutivo la expropiación de una empresa cerealera con graves problemas financieros (Vicentín) amparándose en la búsqueda de la “soberanía alimentaria”. Finalmente, la justicia consideró que se debía avanzar hacia un concurso de acreedores, tal como establece la ley, y este proyecto no prosperó.

https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2018-19_Dominican_Republic_Country_Report_V6_Rev_W_01.20.20.pdf

En el mes de octubre también se dio la toma simultánea de terrenos privados en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. Si bien varios funcionarios del Gobierno nacional no condenaron estas acciones, finalmente la justicia resolvió que se debía expulsar a los que habían tomado las tierras para devolverlas a sus legítimos dueños.

En otros países hemos podido constatar sanciones no proporcionales para castigar la difusión de noticias falsas, lo que desincentiva la libertad de expresión en la medida en que estas pueden resultar excesivas en comparación con la falta que se busca amonestar.

En este sentido, el poder legislativo y su función de control sobre el ejecutivo son fundamentales. Sin embargo, hemos podido registrar que en algunos países la actividad legislativa no se adecuó a la dinámica de la virtualidad con suficiente antelación, o que las disputas políticas de los partidos que hacen parte en los congresos han impedido el logro de acuerdos amplios sobre las medidas que deben ser tomadas para enfrentar la pandemia.

En general, los órganos legislativos han migrado a un formato virtual o mixto. En este último, una parte de los legisladores asisten presencialmente, mientras que el resto participa de manera virtual. Para ello se han desarrollado plataformas específicas con sistemas de identificación biométrica.

Algunos países han encontrado en sus propias leyes y reglamentos obstáculos para sesionar de manera no presencial, por lo que han tenido que hacer reformas o redactar nuevos reglamentos para esta nueva modalidad.

En el caso de Perú, por ejemplo, desde la primera quincena de abril de 2020 se han desarrollado sesiones regularmente. Hasta el mes de julio, más de 40 ministros habían sido invitados a informar, sobre todo, temas vinculados a la gestión del covid-19. Más de 70 autoridades y funcionarios, tanto del Gobierno nacional como subnacional, han asistido para rendir cuentas. Además, el 26 de marzo se creó una comisión especial multipartidaria de seguimiento a emergencia y gestión de riesgo de desastres asociados al covid-19.

En la otra cara de la moneda tenemos a países como Nicaragua o Cuba. En el primero, el 60,9% de las iniciativas de ley provenían del Ejecutivo, lo que deja claro que el presidente Daniel Ortega ha usurpado las funciones legislativas y no se ejerce ninguna función contralora sobre sus acciones.

En cuanto a Cuba, no fue sino hasta finales de octubre cuando se celebró la primera sesión para aprobar, sin discusión alguna, cuatro proyectos de ley que no guardaban relación con la pandemia. Tampoco han existido reclamos de diputados o de su presidencia para tener mayor participación, reunión o control sobre las medidas tomadas por el Gobierno desde marzo de 2020 para la gestión del covid-19.

Salvo algunos casos, la mayoría de los países consiguieron sesionar, sobre todo en materia sanitaria. El papel contralor del poder legislativo será fundamental para que el ejecutivo rinda cuentas sobre los gastos extraordinarios en los que ha tenido que incurrir para abordar las consecuencias de la pandemia.

Uno de los grandes desafíos que tuvieron que afrontar los países, y no solo los de la región, fue la celebración de elecciones. Si bien hoy ya existe un consenso en que aun en el contexto de la pandemia las elecciones deben ser celebradas, en los primeros meses de 2020 algunos países optaron por posponer los comicios ante la gravedad de la crisis sanitaria.

Esto supuso importantes dificultades a nivel legal y constitucional debido a que los países de la región, con excepción de algunos del Caribe, tienen sistemas presidencialistas y los mandatos de las autoridades están la mayoría de las veces especificados y limitados en el texto constitucional, lo cual impedía que las elecciones se pospusieran más allá del vencimiento de los mandatos de las autoridades, salvo que se realizaran reformas.

Según IDEA Internacional,⁴ hasta el 25 de octubre de 2020, a nivel mundial, al menos 73 países y territorios habían resuelto posponer sus elecciones, mientras que 77 decidieron avanzar con la celebración de los comicios en las fechas originalmente previstas. De los primeros 73 que las pospusieron, 39 las celebraron en las nuevas fechas acordadas.

En América Latina, en 2020, fueron pospuestas las elecciones generales de Bolivia (3 de mayo al 6 de septiembre y luego al 18 de octubre), las municipales de Brasil (del 4 y 25 de octubre al 15 y 29 de noviembre), el plebiscito constitucional de Chile (del 26 de abril al 25 de octubre), las elecciones generales de República Dominicana (del 17 de mayo al 5 de julio), las elecciones primarias y municipales de Paraguay (del 12 de julio

⁴ International IDEA, "Global overview of COVID-19: Impact on elections", <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

al 20 de junio de 2021, y del 8 de noviembre al 10 de octubre de 2021), las elecciones municipales de Uruguay (del 10 de mayo al 27 de septiembre), entre otras.

Las restricciones impuestas por la pandemia afectaron fases del proceso electoral muy sensibles como, por ejemplo, el registro de electores y candidaturas, la equidad de las campañas electorales, así como la emisión del voto de los electores pertenecientes a grupos de riesgo.

Lamentablemente, en la mayoría de los casos las personas contagiadas o en cuarentena preventiva no pudieron emitir su voto, lo que representa una vulneración de sus derechos políticos. Mientras que en países como Corea del Sur se implementaron mecanismos para que estos grupos pudieran votar, tanto en los centros de votación convencionales como en los centros de asistencia médica, en América Latina no se previeron mecanismos para ellos y, de esta manera, perdieron su derecho político a elegir.

Así como la pandemia exigió respuestas rápidas y novedosas para la función legislativa, también lo ha hecho en la vida interna de los partidos. De esta manera, varias organizaciones políticas han implementado mecanismos virtuales de votación para la selección de sus autoridades.

Sin embargo, la pandemia por el covid-19 sorprendió a América Latina sin mecanismos de votación superadores del “manualismo electoral”.⁵ Mientras que en Europa, Asia o Norteamérica existe la votación anticipada, ya sea presencial o por correo, o el voto electrónico remoto, en América Latina la gran mayoría de países sigue usando el esquema de una jornada de votación masiva con el uso de boletas de papel. Esto ha resultado especialmente problemático para la administración de elecciones en el contexto de la pandemia.

Según lo informado por Mike Ryan, director de Emergencias Sanitarias de la OMS en una videoconferencia el 14 de octubre de 2020, “debemos prepararnos para convivir con él [virus que causa la covid-19]. Puede convertirse en otro virus endémico y no desaparecer”.⁶

5 Leandro Querido, “Las elecciones bajo el estrés de la pandemia”, *DemoAMLAT*, <https://www.demoamlat.com/las-elecciones-bajo-el-estres-de-la-pandemia/>.

6 Infobae, “La OMS reconoció que el COVID-19 podría dejar de ser pandemia y volverse endémico”, *Infobae*, 14 de octubre de 2020, <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/10/14/la-oms-reconocio-que-el-covid-19-podria-dejar-de-ser-pandemia-y-volverse-endemico/>.

Esto significa que los organismos electorales, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deben empezar a promover un amplio debate sobre los mecanismos de votación alternativos al manualismo electoral, que permitan la emisión masiva de votos y garanticen la participación ciudadana sin la necesidad de que un gran número de electores y funcionarios electorales se aglomeren en espacios cerrados en una franja horaria limitada. Esta necesidad también se traslada al resto de acciones que involucran aforos: educación, salud, transporte, manifestaciones, actividades políticas, entre otras.

Una frase que se convirtió en mantra en los principios de la pandemia fue: “la democracia no entra en cuarentena”, esto quiere decir que las libertades fundamentales no pueden verse afectadas por las medidas extraordinarias, a menos que estas decisiones sean consensuadas y limitadas en el tiempo; que se garantice el acceso a la justicia (y que este sea oportuno), así como el trato igualitario, y que se prevean medidas diferenciales para grupos vulnerables y discriminados; que prevalezca la rendición de cuentas; que haya accesibilidad al proceso de promulgación y aplicación de las leyes, y que se respeten los mecanismos de *check and balance*.

La pandemia ha profundizado las diferencias en la región más desigual del mundo. Que prevalezca el Estado de derecho como garante de paz, igualdad y transparencia no solo es imperativo, sino que también es la garantía de que existan condiciones para poder superar las graves consecuencias que dejará esta crisis sanitaria.

Bibliografía

Espinal, Rosario, Jana Morgan, María Fernanda Boidi y Elizabeth J. Zechmeister. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas 2018/2019. Tomándole el pulso a la democracia*. Washington: Usaid, 2019. https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2018-19_Dominican_Republic_Country_Report_V6_Rev_W_01.20.20.pdf

Infobae. “La OMS reconoció que el COVID-19 podría dejar de ser pandemia y volverse endémico”. *Infobae*, 14 de octubre de 2020. <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/10/14/la-oms-reconocio-que-el-covid-19-podria-dejar-de-ser-pandemia-y-volverse-endemico/>.

International IDEA. "Global overview of COVID-19: Impact on elections. 2020". <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

Querido, Leandro. "Las elecciones bajo el estrés de la pandemia". *DemoAMLAT*. <https://www.demoamlat.com/las-elecciones-bajo-el-estres-de-la-pandemia/>

World Justice Project. "Índice de Estado de Derecho 2020". *Index 2020*. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>.



Programa Estado de Derecho para Latinoamérica



transparencia
electoral