



Administrar elecciones bajo la pandemia COVID-19

La prueba crucial de la República de Corea

Documento técnico de IDEA Internacional 2/2020

Antonio Spinelli

La pandemia COVID-19 ha puesto una presión sin precedente en países y estados para tomar la decisión de celebrar o posponer las elecciones programadas, en medio de controversias en cada caso.

Conseguir un balance entre las dos opciones no es una decisión fácil. ¿Debería cumplirse el contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos a expensas de poner en riesgo su salud y sus vidas, o debería prevalecer sobre otras consideraciones la preocupación de exacerbar el brote como resultado de reuniones masivas inherentes al ritual comunitario de votar?

La información reunida y actualizada de manera regular por IDEA Internacional en su *Panorama global del COVID-19: impacto en las elecciones* confirma que, a la publicación de este documento técnico, al menos 50 países, estados y territorios¹ enfrentan la posibilidad de propagar potencialmente el virus al celebrar elecciones bajo la pandemia y hasta ahora han optado por diferir el voto. Sin embargo, algunos de ellos han tomado la ruta más difícil, y probablemente la más arriesgada, de seguir adelante con sus elecciones programadas.

La República de Corea es uno de los países más audaces y uno de los primeros en celebrar elecciones generales a escala nacional bajo la amenaza de la pandemia de COVID-19. Las elecciones para elegir 300 miembros de su vigésima primera Asamblea Nacional celebrada el 15 de abril de 2020, representaron una prueba crucial de confianza en dos frentes paralelos.

Una prueba nacional de confianza pública

La primera prueba de confianza para estas elecciones fue estrictamente interna. En febrero, cuando el brote más grande de COVID-19 fuera de China se expandió a la República de Corea, su gobierno puso en marcha

1. Sitio de IDEA Internacional: <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>.

un plan de contención basado en la combinación de medidas rigurosas que incluyeron pruebas y monitoreo, seguimiento de contactos, auto-confinamiento, distancia social y una cuarentena estricta para quienes llegaban del extranjero. La incertidumbre que inicialmente prevaleció en los debates políticos y públicos de si las elecciones de 2020 de la Asamblea Nacional podrían celebrarse o no, como estaban originalmente planeadas para abril², fue desviada en ese momento por la exitosa contención del virus, lo que allanó el camino para que se tomara la decisión de llevar a cabo las elecciones.

La pandemia de COVID-19 no obstante, tuvo un impacto significativo en temas clave que estaban en juego en la agenda política para las elecciones de 2020. A principios del año, justo antes de la diseminación del brote, parecía que el voto estaría dominado por asuntos “convencionales” tales como el crecimiento económico, la reforma electoral reciente³, la relación con la República Popular Democrática de Corea, entre otros. Conforme el brote de COVID-19 invadió a la nación y tras una respuesta gubernamental indolente en un inicio, el manejo de la pandemia aumentó de manera importante y se convirtió rápidamente en un tema electoral decisivo.

Celebrar en circunstancias excepcionales las elecciones de 2020 se convirtió en una oportunidad para obtener ganancias para ambos frentes políticos. Para el presidente Moon Jae-in, para su gobierno y para el Partido

2. El artículo 196 de la Ley Electoral de Servidores Públicos faculta al Presidente para posponer una elección en caso de “desastre natural, terremoto, u otras razones inevitables”.

3. Dos modificaciones a la ley electoral de la República de Corea fueron adoptadas en diciembre de 2019, solo unos meses antes de las elecciones de abril de 2020: a) cubrir 300 escaños de la Asamblea Nacional unicameral: el sistema electoral reformado ahora requiere que los votantes depositen dos boletas de manera simultánea: una para elegir a un candidato para cubrir 253 lugares a través de mayoría simple para distritos de un solo representante; y la segunda, para elegir un partido político para cubrir los 47 escaños restantes a través de un sistema de representación proporcional por lista de partido; y b) disminuir la edad para votar de 19 a 18 años.

Democrático de Corea (PDC) se volvió vital demostrar la capacidad de respuesta a la crisis en curso y la eficacia de las medidas adoptadas. La oposición por otra parte dedicó sus esfuerzos a convencer al electorado que la respuesta del gobierno a la pandemia estaba siendo inadecuada y que su presunto fracaso en contener a COVID-19 destrozaría la economía nacional.

Una prueba de ensayo para gestionar elecciones en una pandemia

La segunda prueba crucial tuvo una dimensión más amplia y global. Al ser uno de los primeros países⁴ en haber celebrado elecciones nacionales en medio de la pandemia de COVID-19 la celebración de las elecciones para elegir la XXI Asamblea Nacional de la República de Corea atrajo el interés mundial desde las primeras etapas de su preparación. Desde todos los continentes, las miradas de los funcionarios de los Organismos Administradores Electorales (OAE), expertos electorales, académicos, representantes de la sociedad civil y políticos por igual, todas apuntan a la República de Corea, observando de cerca a la Comisión Electoral Nacional (CEN) que administra estas elecciones en circunstancias tan desafiantes. Esperan extraer lecciones clave de la experiencia y que sus éxitos y fracasos proporcionen respuesta a varias preguntas apremiantes:

- ¿Qué medidas deben adoptarse para tratar de asegurar un ambiente seguro de votación? Y ¿hasta qué grado tales medidas proporcionan al electorado suficiente tranquilidad y confianza para votar?
- ¿Cómo ha impactado la pandemia la capacidad de los partidos políticos para hacer campaña y llegar a sus audiencias?
- ¿Los riesgos de COVID-19 han mantenido alejados a los votantes de las urnas y por tanto han afectado la participación electoral? ¿Fue la interrupción creada por la pandemia de tal nivel que minó la credibilidad y legitimidad de las elecciones?
- Y, por último, ¿la decisión de continuar con las elecciones ha expuesto a los votantes y funcionarios de casillas a mayores riesgos de salud?

4. *Panorama global de COVID-19: Impacto en las Elecciones de IDEA Internacional* hace una lista de los países que han conducido elecciones durante el COVID-19 hasta marzo de 2020, entre los que se encuentran: Australia (elecciones locales en Queensland); República Dominicana (elecciones municipales); Francia (elecciones locales); Alemania (elecciones locales en Bavaria); Guyana (elecciones generales); Israel (elecciones generales); Mali (elecciones generales); Suiza (elecciones generales en Lucerna) y Vanuatu (elecciones generales).

Medidas extraordinarias para circunstancias extraordinarias

Desde el comienzo de la crisis de COVID-19, y tan pronto como se formalizó la decisión de seguir adelante con las elecciones, la CEN tomó medidas inmediatas para afirmar su compromiso y capacidad de garantizar el ambiente más seguro de votar para sus votantes: “Con la convicción de que desinfectar lo más posible es la mejor gestión electoral, la Comisión Nacional Electoral preparará y aplicará medidas para garantizar que los votantes puedan emitir su voto sin preocuparse por su seguridad”, declaró el presidente de la CEN en un comunicado público para tranquilizar al electorado.

Con ese fin, la CEN cumplió rápidamente su promesa al anunciar varias medidas extraordinarias que implementa a fin de minimizar el riesgo para los votantes de contraer y propagar el virus al emitir su voto.

Fomentar el voto temprano

La primera de esas medidas fue alentar a todos aquellos elegibles para votar a aprovechar al máximo las disposiciones de votación anticipada. Este método de voto temprano se introdujo por primera vez en 2013, durante las elecciones intermedias y se implementó en todo el país en las elecciones locales celebradas un año después, permitiendo a todos los votantes emitir su voto antes del día de las elecciones, independientemente de su residencia. Para las elecciones de 2020, el voto temprano se realizó los días 10 y 11 de abril, en cualquiera de las 3.500 casillas electorales establecidas en todo el país. La razón para alentar a más votantes a usar disposiciones de votación temprana en estas elecciones fue intentar reducir el número de votantes que se esperaba se reunieran en los centros de votación el día de las elecciones.

Otra medida importante fue extender las disposiciones de votación desde el hogar (votación anticipada por correo) a los pacientes con COVID-19 que estaban siendo tratados en hospitales y otras instalaciones médicas, así como a los ciudadanos en cuarentena o en auto-confinamiento por haber estado en contacto con personas infectadas. En circunstancias normales y elecciones anteriores, solo categorías especiales de votantes⁵ habrían tenido derecho a las disposiciones de votación en el hogar. Para votar por correo, debía presentarse una solicitud de “votación desde el hogar” en una oficina administrativa local entre el 24 y el 28 de marzo.

5. Tales categorías incluyen personas con discapacidades, personas de edad avanzada, con movilidad limitada, personas impedidas de dejar los hospitales y los asilos de ancianos, y los confinados en centros de detención, etc.

Además, la CEN tomó medidas para garantizar el derecho al voto de personas infectadas con COVID-19 después de que se cerró formalmente el período de solicitud de “votación desde el hogar” y, como resultado, no hubieran podido solicitarla. Estos pacientes, junto con el personal médico y de apoyo, podrían emitir un voto anticipado en las casillas especiales instaladas en hospitales y otras instalaciones médicas.

Garantizar un entorno seguro de votación

De manera adicional, la CEN promulgó medidas estrictas para garantizar un ambiente de votación más seguro para aquellos que tuvieran la intención de emitir su voto en persona el 15 de abril en cualquiera de las 14.330 casillas instaladas en todo el país. Con este fin, la CEN adoptó importantes medidas de seguridad y precauciones para contener el riesgo de infección para los votantes a lo largo de los pasos del proceso de votación, desde cómo hacer fila afuera de las casillas y limitar el hacinamiento en las instalaciones de votación, hasta el manejo seguro de los materiales electorales.

Una medida crucial implementada para este fin fue establecer un Código de Conducta para los Votantes, el cual proporcionaba instrucciones detalladas y describía las acciones, medidas de seguridad y precauciones que debían seguirse en cada paso del proceso de votación. La CEN realizó esfuerzos significativos para difundir de la manera más amplia posible el Código de Conducta; de esta manera los votantes estarían bien preparados para el día de la elección.

En lo que respecta al proceso de votación, los funcionarios de casilla también tenían instrucciones claras y precisas que seguir, incluyendo: usar mascarillas y guantes de plástico, seguir estrictas reglas de higiene, desinfectar el centro de votación en la víspera de las elecciones e impedir que alguien ingresara a las instalaciones hasta que la votación comenzara; desinfectar regularmente las mamparas o espacios destinados para votar, los sellos de votación y otros materiales electorales, y garantizar que las instalaciones se ventilaran regularmente.

También se aplicaron medidas de seguridad similares a las de los votantes, a los oficiales de policía, representantes de medios y observadores electorales. En cuanto a los trabajadores electorales que manejan centros de votación especiales, establecidos para más de 3.000 pacientes de COVID-19 y casi 1.000 trabajadores médicos en Seúl y Daegu, tuvieron que usar equipo de protección, como ropa de protección para todo el cuerpo, protección facial,

Las garantías y precauciones estrictas descritas en el Código de Conducta para los Votantes incluyen:

- Al formarse en la fila para votar, los votantes debían usar mascarillas.
- Antes de acceder a la mesa electoral, su temperatura tenía que verificarse con termómetros sin contacto; aquellos que tuvieran una temperatura superior a 37,5 grados centígrados, o que presentaran problemas respiratorios, fueron redirigidos a centros de votación especiales con grados de protección aún mayores.
- Los votantes tenían que mantener una distancia de seguridad de al menos un metro entre sí, marcada con carteles y marcas colocadas de manera estratégica en todas las instalaciones de votación para ayudarlos a mantener dicha distancia estrictamente.
- Los votantes debían tener sus identificaciones listas para ser inspeccionadas y desinfectar sus manos, así como usar guantes de plástico que les fueron proporcionados.
- Una vez que se les permitía ingresar a las instalaciones de la casilla electoral, en la etapa de identificación, los votantes tenían que bajar o quitarse momentáneamente la mascarilla para facilitar su identificación.
- Al volver a colocarse sus mascarillas y ponerse los guantes, entonces los votantes recibían, emitían y depositaban su voto.
- Por último, al salir del centro de votación, debían quitarse los guantes y desecharlos en una caja ubicada en la salida.

mascarillas y guantes de plástico para prevenir riesgos mayores de exposición a la infección. La CEN confirmó que las medidas extraordinarias adoptadas requerían el despliegue de una fuerza adicional de 20.000 trabajadores electorales.

También se introdujeron medidas especiales de última hora para los votantes en cuarentena en sus casas, a quienes se les permitió salir de su lugar de confinamiento y votar en las casillas una vez que las horas de votación oficiales habían terminado y éstas habían sido cerradas para los otros votantes.

Además de introducir medidas para facilitar el proceso de votación, la CEN también se vio obligada a adoptar medidas restrictivas drásticas para la operación de Voto desde el Extranjero (VE). La preocupación acerca de la seguridad de los votantes de la República de Corea en países con una mayor propagación del COVID-19 y la incapacidad de salir y votar durante los confinamientos y otras restricciones estrictas de movilidad impuestas por los gobiernos anfitriones, forzaron a la CEN a cancelar las operaciones planeadas para VE en 55 países, algunas misiones diplomáticas también fueron obligadas a acortar sus períodos de votación.

Comunicación con el público

Para llegar al electorado, la CEN utilizó diferentes medios de comunicación, incluyendo: mensajes en su propio canal de transmisión, la CEN eTV; publicando anuncios frecuentes con información de votación en la televisión nacional; colocando carteles y pancartas en todo el país, y exhibiendo copias del Código de Conducta dentro de las casillas electorales durante el voto temprano y el día de las elecciones.

Mantener la transparencia de las operaciones de votación y escrutinio

Incluso si su único propósito era proteger la salud pública, las estrictas medidas de seguridad y precauciones adoptadas por la CEN, tuvieron un impacto inevitable en los niveles de transparencia y accesibilidad de las operaciones de votación y escrutinio. Para responder a esta necesidad sin socavar las precauciones que se habían adoptado, la CEN recurrió a la transmisión en vivo de las actividades en los centros de votación en su canal de eTV y en los canales nacionales a intervalos regulares, tanto durante el período de votación anticipada de dos días como el día de las elecciones.

Las cámaras de transmisión en vivo proporcionaron a todos los espectadores, a escala nacional y mundial, acceso remoto a las diversas etapas del proceso electoral, incluida la preparación y el arranque de la votación; la votación real en curso; el cierre de la votación, y el traslado y almacenamiento de las boletas votadas; la preparación y el comienzo del escrutinio y el proceso de conteo a medida que avanzaba, y el cierre del conteo de votos.

Como una medida de precaución adicional para limitar el contacto de persona a persona, la CEN también consideró la posibilidad de introducir la votación desde sus vehículos, lo que habría permitido a los votantes hacer fila y votar en casillas especiales mientras permanecían dentro de ellos. Sin embargo, con la fecha de las elecciones aproximándose, la CEN tuvo que dejar a un lado este método de votación alternativo, ya que era demasiado tarde para introducirlo.

Adaptaciones a la campaña electoral

El brote de COVID-19 también afectó de forma significativa los métodos utilizados convencionalmente por los partidos políticos y los candidatos, para llevar a cabo sus campañas electorales. La celebración de mítines, discursos públicos, debates, eventos de recaudación de fondos con grupos grandes de votantes, o incluso la petición del voto puerta a puerta, todos estos métodos y actividades de campaña en persona fueron prohibidos

bajo la nueva realidad COVID-19. Aunque el país no estaba bajo confinamiento nacional, las restricciones para celebrar eventos y asistir a reuniones públicas y los requisitos de distanciamiento social y límites para los contactos personales se pusieron en marcha durante el período previo a las elecciones. Estas restricciones obligaron a los partidos políticos y candidatos a recurrir a métodos alternativos de campaña para llegar a sus votantes.

Fue inevitable que las actividades de campaña electoral para las elecciones de 2020 tuvieran un perfil mucho más bajo que cualquier elección previa. Para llegar a los votantes, los partidos políticos y los candidatos tuvieron que cambiar sus métodos convencionales de campaña, moviéndose a tecnología en línea y digital, principalmente a través de mensajes de video difundidos mediante las plataformas de redes sociales, SMS y aplicaciones de teléfonos móviles. Algunos candidatos llegaron al punto de usar métodos innovadores empleando tecnología de realidad aumentada⁶ (RA) para interactuar remota y virtualmente con sus seguidores.

Otros candidatos llevaron a cabo trabajos voluntarios relacionados con COVID-19 que incluyeron limpiar barrios en sus distritos y desinfectar las calles. Otros, de manera más convencional, enviaron a los votantes sus materiales de campaña e información sobre sus plataformas a través de folletos impresos con información sobre las elecciones, distribuidos a los hogares de todo el país.

Cómo se desarrollaron las elecciones a la Asamblea Nacional 2020

Al cierre de las casillas electorales, dos éxitos iniciales fueron evidentes sobre las elecciones de la Asamblea Nacional 2020. El manejo de estas elecciones por parte de la CEN, sin interrupciones, y el nivel de participación de los votantes a pesar de los graves riesgos de exposición a la enfermedad COVID-19 enviaron una señal temprana de que casi en su totalidad las estrictas medidas de protección establecidas por la CEN funcionaron bien.

Elecciones participativas

Con un poco más de la cuarta parte de los electores con derecho a sufragar que votaron por adelantado, las disposiciones de voto temprano ayudaron de manera

6. Un candidato recurrió a la tecnología RA permitiendo a sus simpatizantes expresar de manera digital el apoyo a sus promesas de campaña a través de una aplicación móvil y a las cámaras de sus teléfonos. Otros candidatos lanzaron servicios móviles de RA que permitieron a sus votantes “reunirse” de manera virtual e interactuar con personajes animados en 3D del partido. A través de la tecnología RA este personaje aparecía en fotos y videos que los usuarios se tomaban, pudiendo entonces compartirlos con otros simpatizantes.

considerable a disminuir el número de votantes que potencialmente hubieran abarrotado las casillas el día de las elecciones. Como el voto temprano terminó el 11 de abril con una participación registrada del 26,7 por ciento, la CEN confirmó que aproximadamente 12 millones de votantes habían recurrido a este método de votación anticipada para emitir su voto. La participación en la votación anticipada registró un fuerte aumento en comparación con las elecciones anteriores⁷ y la más alta registrada, lo que indica que un segmento del electorado consideró que votar de manera anticipada ofrecía mayores condiciones de seguridad que la votación el día de las elecciones.

La extensión de las disposiciones de votación desde el hogar a pacientes hospitalizados que reciben tratamiento para COVID-19 también fue una medida importante. Si bien tal vez no aumentó significativamente la participación, sí garantizó de manera emblemática la participación de ciudadanos vulnerables que fueron los más directamente afectados por la pandemia.

Una vez que se tomó la difícil decisión de avanzar con las elecciones de 2020, la CEN se encontró de repente enfrentando una multitud de desafíos relacionados con COVID-19, que podrían haber alterado en gran medida el proceso electoral y su resultado. Quizá la preocupación más importante era que el riesgo de exposición a la infección mantendría a los votantes alejados⁸ de las casillas llenas de gente, reduciendo las tasas de participación de votantes y, posiblemente, poniendo en juego la credibilidad de las elecciones.

Sin embargo, las cifras de participación electoral para las elecciones de 2020 indican lo contrario. Al hacer fila en las casillas establecidas en todo el país y esperar de manera paciente su turno para emitir su voto, los electores coreanos participaron en las elecciones del 15 de abril de manera numerosa, en medio de circunstancias y medidas de seguridad sin precedentes. Los resultados preliminares publicados por la CEN indican que casi el 66 por ciento de votantes de 44 millones de electores registrados del país participaron en las elecciones, la participación más alta desde 1992.⁹

7. La participación de voto temprano registrado en las elecciones de la XX Asamblea Nacional celebrada en 2016, fue del 12.19 por ciento.

8. La participación electoral se derrumbó drásticamente en las elecciones de alcaldes celebradas en Francia a mediados de marzo y en las elecciones parlamentarias celebradas en Mali en el mismo periodo.

9. Para elecciones previas de la Asamblea Nacional en la República de Corea, la Base de datos de participación electoral de IDEA Internacional señala los siguientes porcentajes de votación: 58.03 por ciento en 2016; 54.26 por ciento en 2012; 46.01 por ciento en 2008.

Cabe destacar que la reciente reforma electoral para reducir la edad de votación de 19 a 18 años probablemente haya contribuido a aumentar la participación.

Estas cifras de participación sugieren un resultado notable y la eficacia de los esfuerzos realizados por la CEN para alentar y convencer a una parte significativa de su electorado de cumplir con su derecho al voto, a pesar de los riesgos que puede haber implicado para su salud y sus vidas. La CEN anunció y explicó de manera metódica al público las medidas extraordinarias que había ideado para proteger su seguridad y aclaró también las razones para adoptarlas. Este enfoque tanto transparente como proactivo, no solo tranquilizó al electorado sobre el riesgo mínimo de contagio durante la votación, sino que también facilitó a los partidos políticos y candidatos a hacer frente a las limitaciones estrictas de sus actividades de campaña, dándoles tiempo para adoptar soluciones alternativas para llegar a sus votantes.

Al presentarse a las urnas en cantidades tan grandes, los electores coreanos mostraron una fuerte determinación en mantener su derecho cívico de votar en medio de circunstancias que los obligaban a poner en riesgo su salud, al votar durante la pandemia. De manera paradójica, en lugar de mantenerlos lejos de las urnas, la situación sin precedentes terminó dando aún más valor al ejercicio de ejercer su voto: votaron como una manera de derrotar al virus COVID-19, al menos simbólicamente.

Con las elecciones apenas terminadas, es prematuro determinar con algún grado de certidumbre si la decisión de seguir adelante con las elecciones ha expuesto en alguna medida a los votantes coreanos y a los funcionarios de casilla de la CEN a mayores riesgos de contagio. Sin embargo, lo que es seguro es que las estrictas medidas de seguridad y precauciones de salud adoptadas y aplicadas rigurosamente por la CEN tranquilizaron a los votantes. Queda por ver, en las próximas semanas, si estas medidas fueron adecuadas para prevenir su exposición a riesgos potenciales de infección y si la reunión masiva de votantes desencadenará una ola nueva de la pandemia.

Un alcance limitado para el VE y la campaña electoral

A pesar de los evidentes éxitos, de cualquier manera las numerosas complejidades derivadas de la circunstancia verdaderamente excepcional de poner en marcha una elección general durante una pandemia y las restricciones severas que esto significó, terminaron afectando algunas fases cruciales del proceso electoral.

Una de ellas fue la operación del VE que se llevó a cabo del 1º al 6 de abril. El cierre de instalaciones para el VE en numerosos países debido a las preocupaciones y restricciones relacionadas con COVID-19 tuvo un impacto grande sobre la operación del mismo. Dado que los electores coreanos con derecho a votar residentes en el extranjero solo pueden hacerlo en persona¹⁰ en las embajadas y consulados, esto significó que todos los votantes que residían en países en los que las instalaciones para VE estaban cerradas, no pudieron votar. La CEN estimó que el cierre de 55 instalaciones de VE afectó a 87.000 votantes, lo que representa aproximadamente el 51 por ciento del total de 172.000 votantes registrados en el extranjero. Cuando concluyó la operación de VE, la CEN informó que solo 41.000 de ellos habían votado en sus ubicaciones desde el extranjero. A pesar de las mejores intenciones de la CEN y la inevitabilidad de las medidas drásticas que se vio obligado a adoptar, la participación de VE del 23,8 por ciento registrada para las elecciones de 2020 marcó la más baja¹¹ desde que se introdujo este método de votación en la República de Corea.

La otra fase del proceso electoral que se vio afectada fue la campaña electoral. Al verse obligados a llevar a cabo sus campañas electorales bajo grandes limitaciones, las actividades de los partidos políticos y los candidatos tuvieron un alcance e impacto a una escala mucho menor que las realizadas en cualquier elección previa, lo que provocó que las condiciones de interacción con sus seguidores fuera menor que la ideal. A pesar de tales limitaciones, los partidos y los candidatos parecían haber aceptado el hecho de que las estrictas medidas requeridas para proteger la salud pública dada la gravedad de las circunstancias eran inevitables y que, en cierto modo, las restricciones también estaban afectando su capacidad de utilizar métodos de campaña convencionales en estas elecciones.

¿Cómo puede ser adaptada esta experiencia a otros contextos?

Con un violento brote de COVID-19 todavía en todo el mundo y sin un claro final a la vista, varios países, estados y territorios se están preparando para enfrentar el mismo dilema que tuvo la República de Corea al decidir si seguían adelante con las elecciones programadas y cómo garantizar un ambiente de votación seguro. ¿Qué guía puede dar la experiencia de gestión electoral sin

10. En la República de Corea, no hay disposiciones para “voto por correo” desde el extranjero.

11. La participación de VE en las elecciones presidenciales de 2017 fue de 75,3 por ciento; en las elecciones de la asamblea nacional de 2016 fue de 41,4 por ciento y en las elecciones presidenciales de 2012 fue de 71,1 por ciento.

precedentes de la República de Corea y cuánto de ella puede ser adaptada a contextos que tienen diferentes condiciones históricas, sociales, políticas, culturales, de infraestructura y económicas?

Observando el caso de la República de Corea al menos en sus inicios, parece que la CEN ha logrado entregar lo que se puede definir como una elección nacional técnicamente sólida, puesta en marcha en circunstancias extremadamente difíciles. Sin embargo, esto no implica que esta experiencia pueda ser adaptada de forma fácil y completa para adecuarse a los contextos diversos de otros países.

La capacidad de llevar a cabo elecciones de manera segura en otros contextos, cualquiera sea, depende en gran medida de la existencia de algunas condiciones previas fundamentales.

La capacidad efectiva de contener la pandemia de COVID-19

Una consideración inicial es que los países tienen diferentes capacidades, infraestructuras, medios y enfoques para combatir al brote de COVID-19 y que cada uno de ellos está, y continuará estando, en diferentes etapas en sus luchas individuales para contenerlo y eventualmente suprimirlo. En el caso de la República de Corea el gobierno en funciones, no obstante haber tenido un comienzo lento, rápidamente afirmó su papel, demostrando al país y al resto del mundo que tenía la capacidad de limitar el brote y aplanar la curva de contagio. Sin imponer ningún cierre parcial o restricciones importantes a la libertad de movimiento de los ciudadanos, la pandemia se mantuvo en niveles contenidos durante todo el período preelectoral.

Por lo tanto, un requisito inevitable para la decisión de celebrar una elección bajo la pandemia de COVID-19 sería que el nivel del brote esté en niveles contenidos o, al menos, que pueda reducirse a niveles contenidos para cuando la elección sea celebrada. De hecho, a menos que la votación se realice por completo a través de métodos de votación remota, sería inconcebible realizar una elección mientras el país está en un confinamiento parcial o completo y los movimientos estén vetados. En el caso de la República de Corea, la habilidad demostrada por el Gobierno para contener el brote, respaldado por las medidas de seguridad implementadas por la CEN, contribuyó a crear un entorno de votación seguro que tranquilizó a los votantes y resultó en su participación.

Una estructura electoral sólida

La respuesta proporcionada por la CEN, y las precauciones y medidas de seguridad extraordinarias adoptadas para

minimizar los riesgos para la salud pública involucradas en el acto de votación, no tenían precedentes en elecciones anteriores celebradas en la República de Corea o en cualquier otro país. Sin embargo, estas medidas no podrían haberse implementado de manera tan oportuna y sin problemas, si no hubieran sido numerosas las disposiciones legales y procesales para facilitar la inclusión y participación de los votantes que ya formaban parte de su marco electoral. Dado que los procedimientos de votación por adelantado y no presencial, tanto en persona como a través de la votación remota, ya estaban funcionando antes del brote de COVID-19, esto significaba que podrían ampliarse de manera adecuada y rápida para abordar algunos de los desafíos extraordinarios que planteó la pandemia. Las medidas de voto temprano permitieron a cualquier votante emitir su sufragio en persona en cualquier casilla electoral del país sin registro previo; la votación anticipada por correo permitió a categorías especiales de votantes vulnerables enviar su voto; y las disposiciones de VE, a pesar haber sido limitadas de manera sustancial, permitieron tener derecho a votar a muchos de los votantes en el extranjero. Además, el marco legal de la República de Corea no solo contenía estas disposiciones, sino que el OAE tenía una experiencia previa y capacidades administrativas.

Sin embargo, muchos países, estados y territorios no cuentan con disposiciones legales y procedimentales establecidas para facilitar la votación no presencial¹² o anticipada y solo pueden ofrecer a los votantes la posibilidad de emitir su voto en persona en las casillas electorales el día de las elecciones durante la pandemia; estos países, estados y territorios tendrán que esforzarse mucho para sostener las cifras normales de participación, al mismo tiempo que protegen a los votantes y resguardan la salud pública del país. Este es el caso de manera particular en los países en desarrollo, los cuales a menudo carecen de lineamientos de votación por adelantado y no presencial.

Disponibilidad oportuna de recursos adecuados

Otra condición para conducir elecciones de manera segura bajo la pandemia de COVID-19 se relaciona al nivel y tipos de medios disponibles para crear un entorno seguro de votación tales como: recursos financieros, infraestructuras, personal, conocimiento técnico, activos, suministros, tecnología, medios de comunicación, etc., y que estén disponibles de forma suficiente y rápida para

12. Cf. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* [Votando desde el extranjero: El Manual de IDEA Internacional], págs. 12–13, 19–20, 23 y 26, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook>>, consultado el 17 de abril de 2020.

que el OAE pueda adoptar e implementar oportunamente todas las medidas extraordinarias necesarias.

Aunque al cierre de la redacción de este documento técnico aún no han sido revelados los costos a detalle en los que se incurrió al poner en práctica las precauciones y medidas de seguridad adoptadas para las elecciones 2020 de la Asamblea Nacional puede suponerse que la cantidad de recursos financieros y otros activos que se requirieron para sacar adelante operaciones tan complejas fueron bastante sustanciales.

No cabe duda que la oportuna disponibilidad de niveles adecuados de recursos ha jugado un importante papel en la capacidad de la República de Corea para llevar a cabo las elecciones de la XXI Asamblea Nacional, a pesar de numerosos desafíos y limitaciones. Dado que no todos los países poseen o son capaces de movilizar los mismos niveles de recursos o similares que la CEN, la falta de niveles adecuados de recursos de hecho representarían un obstáculo mayor para lograr resultados comparables.

Un ambiente político favorable

Una condición adicional que debe ser considerada es asegurar un ambiente político favorable. Esto permite a los distintos actores y fuerzas políticas (incluso si compiten para ser elegidos) aceptar las limitaciones que les impusieron a ellos y a sus actividades convencionales de campaña debido a la pandemia. Esto también permite las condiciones de apoyo requeridas por la OAE para desempeñar de manera efectiva sus funciones bajo condiciones tan desafiantes.

Tener un ambiente político favorable también implica la existencia de una cancha pareja, el establecimiento de oportunidades justas y equitativas para todos los candidatos y partidos políticos, y encontrar formas de compensar las ventajas políticas del gobierno de turno, que naturalmente tiene al dirigir una nación a través de una enorme crisis.

Cuando consideramos lo que podría aprenderse de la experiencia apenas concluida de las elecciones en la República de Corea, los países, estados y territorios deberían evaluar de manera cuidadosa sus propios contextos específicos y la existencia de las condiciones requeridas, antes de ubicarse ellos mismos en una situación en que se espera que las elecciones sean creíbles y participativas en medio del brote de una pandemia.

Si bien hay mucho que aprender de las elecciones 2020 de la Asamblea Nacional y muchos aspectos exitosos para ser tomados en cuenta, aún es muy temprano para

predecir si los países con elecciones programadas a lo largo del año estarán posicionados de la misma manera para conducir elecciones justas y seguras. Lo que es cierto es que la experiencia de la República de Corea al llevar a cabo una elección creíble bajo una pandemia ofrece puntos importantes de reflexión y lecciones cruciales para ser aprendidas por los países, estados y territorios que en los próximos meses estarán explorando vías para defender el derecho democrático de su población.

Cada contexto es único

Cuando consideramos qué lecciones se desprenden de la República de Corea, cualquier país, estado o territorio debería evaluar de manera cuidadosa sus propios contextos contra la existencia de esas condiciones fundamentales que son esenciales para llevar a cabo elecciones seguras y justas en medio del brote de una pandemia.

Si bien hay mucho que aprender de la experiencia de la República de Corea y hay muchos aspectos exitosos que podemos considerar, no todos los países, estados y territorios estarán igualmente bien posicionados para llevar a cabo elecciones que se adhieran a los estándares requeridos para asegurar elecciones creíbles, seguras y justas. Sin embargo, lo que es cierto, es que la experiencia sin precedente de la República de Corea al realizar una elección general bajo el brote de una pandemia mundial,

ofrece puntos trascendentales de reflexión y lecciones valiosas que deben ser aprendidas por todos los países, estados y territorios que en los meses siguientes estarán explorando formas para defender el derecho democrático de su población de manera segura.

Ligas útiles

- NEC Video: [Voter Code of Conduct in 20 Seconds](#)
- NEC Video: [Come and Vote Safely during Early Voting](#)
- NEC Video: [Come and Vote Safely on Election Day](#)
- NEC Videos and images: [Come and Vote Safely](#)
- 21st National Assembly Elections [Livestreaming](#)

Acerca del autor

Antonio Spinelli es Asesor Regional Senior en Procesos Electorales y Participación y Representación Política en el Programa de Asia y el Pacífico de IDEA Internacional.

Antes de unirse al Programa Regional de Asia y el Pacífico en Canberra, de 2017 a 2019, Spinelli administró la oficina y los programas de IDEA Internacional en Nepal y Asia del Sur, apoyando los procesos electorales del Instituto, la gobernanza local, la participación ciudadana y las iniciativas de representación y participación política en esta región.

© 2020 Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
© Edición en Inglés 2020

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons:
<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Diseño: IDEA Internacional
DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.21>>

Acerca de IDEA Internacional

Fundado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible alrededor del mundo. El Instituto es la única organización intergubernamental con un mandato global exclusivamente enfocado en las áreas de democracia y elecciones y está comprometido con establecer la agenda global en el campo de construcción de la democracia. Con 33 estados miembro provenientes de todos los continentes, IDEA Internacional apoya el desarrollo de instituciones y procesos democráticos más fuertes y apoya una democracia sostenible, efectiva y legítima a través de recursos de conocimiento comparados, diálogos y asociaciones a nivel global, regional y nacional.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
Strömsborg, SE-103 34 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00, Correo electrónico: info@idea.int, Sitio web: <<https://www.idea.int>>



Este documento técnico fue actualizado el 21 de abril de 2020.