



Elecciones y COVID-19

Documento técnico de IDEA Internacional 1/2020

La propagación mundial del COVID-19 (la nueva enfermedad del coronavirus) ha impactado de manera profunda la provisión de servicios públicos y eventos rutinarios que son fundamentales en las sociedades incluyentes. Los procesos electorales son uno de estos eventos.

La oportunidad de una sociedad de ratificar o remover a quienes son elegidos en puestos de elección popular, dentro de un plazo constitucionalmente definido, es un pilar de los valores y estándares democráticos. El proceso de hacerlo es una tarea comunitaria y los eventos comunitarios, intrínsecamente reúnen a la gente —un proceso que es contrario a las recomendaciones de los especialistas para limitar la transmisión de un virus, como el que está causando COVID-19.

Las decisiones deben tomarse para asegurar el funcionamiento de las instituciones democráticas como lo hacen de manera ordinaria, durante periodos extraordinarios tales como el brote de una pandemia mundial. Este documento técnico ofrece un panorama inicial de aspectos clave para los administradores electorales, gobiernos y la sociedad civil en cuanto a la administración de elecciones durante la propagación del COVID-19.

Introducción

La propagación de enfermedades contagiosas como el COVID-19, y las medidas, para contener el virus, impuestas por los gobiernos y oficinas estatales tienen implicaciones técnicas y constitucionales para el calendario y la administración de elecciones

Los procesos electorales celebrados bajo circunstancias normales conllevan un grado de riesgo tanto para los votantes como para los trabajadores electorales. En situaciones extraordinarias, como la nueva y desconocida pandemia, las instrucciones emitidas por las autoridades de salud pública en relación con el movimiento de personas deben influir en las decisiones que tomen los gobiernos y los Organismos de Administración Electoral (OAE), ya sea para posponer o celebrar una elección. La misma consideración debe otorgarse a la realización segura de actividades a través de todo el ciclo electoral (registro de votantes, reclutamiento de personal, nominación de candidatos, campañas políticas y en las adquisiciones y resolución de disputas electorales).

Las restricciones revisadas e impuestas a la libertad de movimiento afectarán naturalmente al proceso electoral. Las indicaciones de salud y seguridad pueden ser incorporadas en la organización de una elección para proteger al personal electoral y a los votantes. Sin embargo,

el grado en el que es posible hacerlo depende de los recursos financieros del OAE y del tiempo entre el inicio de las nuevas rutinas de salud y seguridad, y la elección.

Los OAE deben identificar y calcular la posibilidad de implementar cualquier nuevo requisito, sin comprometer la integridad o la legitimidad de una elección. Debe existir cooperación entre las diferentes oficinas estatales y el resultado de la consulta debería influir en las decisiones que se tomen. Dichas decisiones deben poner en la balanza el riesgo de celebrar una elección mediante el voto presencial en una casilla electoral, con los riesgos potenciales de salud cuando se junta a la gente en un espacio confinado, comparado al uso de métodos de votación alternativos y el impacto que tendría en las normas democráticas el posponer una elección. Las medidas logísticas nuevas, nunca antes implementadas, presentarán retos mayores sumados a los de las disposiciones vigentes, tales como los mandatos de los OAE que están por expirar, procedimientos nuevos o contratos con proveedores que no cumplen con las regulaciones existentes, o que se retire un presupuesto asignado.

Durante la epidemia del ébola en Liberia en 2014 se celebraron elecciones legislativas, excepto en algunas áreas urbanas que fueron exentadas de participar. De manera similar, en países afectados por conflictos, como fue el caso de Pakistán en 2018, no se celebraron elecciones en

algunas áreas debido a la inseguridad. En marzo de 2020, Italia, España y Francia restringieron el movimiento de sus ciudadanos como resultado de la pandemia de COVID-19. Las elecciones locales en Francia se llevaron a cabo, pero con un nivel de participación más bajo que el pronosticado o el de elecciones previas, mientras que en Italia un referéndum sobre una reforma constitucional se ha pospuesto de manera indefinida.

Aspectos clave para planear una elección

El significado constitucional de una elección

Las elecciones son celebradas a escala estatal, nacional y supranacional. Algunas elecciones son política o constitucionalmente críticas, y constituyen un mecanismo en una secuencia de eventos, como ser un paso en el proceso de pacificación, en el proceso de reforma legal, o para garantizar un presupuesto nacional. Algunas elecciones requieren una participación mínima que debe alcanzarse. En elecciones locales, algunas áreas del país pueden ser menos vulnerables a las amenazas de salud pública en comparación con otras áreas; por lo tanto, es menos probable que se experimente el impacto del COVID-19.

Mecanismos alternativos de campaña

Los mítines de campaña, el proselitismo casa por casa y las reuniones en plazas públicas son importantes y constituyen una parte vibrante de la democracia incluyente. Sin embargo, las campañas electorales se realizan cada vez más por Internet y a través de las plataformas de redes sociales. Este medio ofrece una opción alternativa cuando el electorado y los contendientes políticos tienen restringidos su movilidad o se les requiere que mantengan una distancia física entre uno y otro.

Medios alternativos de votación remota

La organización especial para votar que permita a los ciudadanos emitir sus votos de manera remota, es decir, sin acudir en persona a una casilla, —por correo o en línea a través de una computadora o aplicación en un teléfono móvil— mitigaría los riesgos de salud y de seguridad presentes a la hora de votar en persona. Sin embargo, los costos financieros pueden ser prohibitivos y los plazos de implementación pueden resultar insuficientes para una preparación, adquisición y capacitación adecuadas, así como los marcos legales pueden prohibir su incorporación. La desconfianza política también puede minar la confianza en cualquier alternativa, mientras que las posibles amenazas a la integridad de las elecciones pueden socavar la factibilidad de las opciones de votación alternativas.

Los mecanismos existentes de votación remota están diseñados para complementar, no para reemplazar, el voto individual en una casilla. Los métodos de votación remota carecen de control en gran medida y en algunos contextos, se sabe que debilitan la integridad de una elección. Desde una perspectiva de administración electoral, votar en una casilla es lo óptimo para salvaguardar la integridad de una elección. Reduce la posibilidad de irregularidades, tales como la compra de voto, la coerción o el voto familiar, garantizando el secreto y la integridad de una elección. Votar en una casilla electoral puede proteger y fortalecer aún más el valor social del compromiso político que brindan las elecciones.

El voto postal requiere, de manera común, de un esfuerzo logístico de gran escala, desde la necesidad de servicios postales confiables, hasta el reclutamiento de personal que escrute y cuente, requiere numerosos funcionarios para el conteo de votos y para cooperar bajo estrecha supervisión. Tal ejercicio sería un desafío para llevarse a cabo de manera segura durante una pandemia viral como lo es el COVID-19.

En el caso de elecciones que son celebradas en el área de un país con un mayor número de personas con un alto riesgo de salud, como son las personas mayores, la participación puede ser alentada y aumentada mediante el voto remoto como una opción efectiva, mientras que se contienen los contagios y se protege la salud de los ciudadanos y las de los funcionarios de casilla. El voto a distancia con un marco legal claro, puede ofrecer opciones adicionales para las personas mayores y los grupos vulnerables, para que participen en una elección sin que se requiera que acudan a una casilla.

Los votantes necesitarán estar informados acerca de los nuevos métodos de votación que se adopten. Durante un periodo en el que los movimientos de los ciudadanos estén restringidos, como está siendo en algunos países en respuesta al COVID-19, debe diseñarse una campaña de medios masivos de comunicación para llegar a los votantes a través de los medios más populares utilizados por los ciudadanos restringidos en sus hogares. Esto incluiría canales tradicionales como la televisión nacional y el radio, así como el Internet y las redes sociales.

Caso de estudio: Nueva Zelanda considera métodos alternativos de votación antes de su elección general y a dos referéndums nacionales

La Comisión Electoral de Nueva Zelanda está considerando extender a todos los votantes, las disposiciones de votación alternativas vigentes, diseñadas para votantes impedidos de asistir a casillas para votar en persona, para su elección general programada para el 19 de septiembre de 2020. Las modalidades de votación alternativa que están considerando son: extender el servicio de votación en línea que actualmente se ofrece a los votantes en el extranjero, quienes pueden descargar y subir sus boletas electorales; extender el servicio de votación a través del dictado telefónico, el cual está disponible para invidentes, parcialmente invidentes o para quienes tienen una discapacidad física (aunque este método requiere que los votantes emitan su boleta electoral con ayuda); ofrecer el voto a distancia y el voto postal, ninguno de los cuales actualmente está previsto en la legislación electoral; y, expandir el uso de las urnas móviles.

Fuente: Vote NZ: Sitio web de la Comisión Electoral de Nueva Zelanda.

¿Afectará la legitimidad de una elección postergarla o mantenerla?

El tipo y significado constitucional de una elección, así como la fecha original programada, serán factores para posponer o mantener su celebración. Las ventajas y desventajas de posponer una elección deben ser comparadas con los pros y contras de celebrarla, siempre buscando resguardar su legitimidad.

Pérdida de voz

Las elecciones son la oportunidad para que los ciudadanos remuevan y reemplacen a un representante o gobierno. Si la elección se pospone, esta oportunidad se pierde temporalmente.

Reclamos de oportunismo político

Posponer una elección podría y debería estar, de manera ideal, acordada a través del consenso entre todos los partidos políticos. El riesgo de que los gobiernos en turno actúen de manera unilateral a su favor, o que al menos se perciba que actúan para su beneficio, debe ser tomado en cuenta para evitar mermar la confianza en el proceso y en la legitimidad del resultado.

Efecto de la participación

Las elecciones democráticas, en su mejor nivel, se caracterizan por una alta participación y escalas similares de participación a través de los diferentes grupos sociales. De lo contrario, el resultado de una elección parecería conformado por unos grupos más que por otros. Celebrar

una elección durante una pandemia podría debilitar este aspecto de la democracia o generar esta percepción, al reducirse la afluencia. Podría ser menos probable que los ciudadanos voten si están preocupados por su salud y la salud de sus familiares. La legitimidad de la contienda puede, por lo tanto, estar debilitada por la participación desigual. Aquellos con problemas de salud preexistentes, quienes estarían más afectados por COVID-19, sería menos probable que votaran. Continuar con las elecciones, por lo tanto, haría al proceso electoral menos incluyente (James y Garnett, 2020).

Efecto en el debate político

Las elecciones democráticas deberían caracterizarse por grandes campañas políticas y amplios debates públicos en temas de política pública, los cuales se podrían ver afectados si a los ciudadanos se les restringe el libre movimiento. Más aún, cualquier campaña electoral puede estar dominada por la pandemia en curso, lo que impediría una mayor discusión en temas más profundos de políticas públicas.

Caso de estudio: Chile pospone un referéndum constitucional por seis meses

Chile había establecido un plebiscito nacional para decidir si debiera redactar una nueva constitución el 26 de abril de 2020. El 19 de marzo de 2020, tras un amplio acuerdo político entre los 15 partidos políticos fue re agendado para el 25 de octubre de 2020. La decisión fue tomada después de que Sebastián Piñera, presidente de Chile, declarara 90 días de estado de catástrofe en el país, con el objetivo de fortalecer la capacidad del gobierno para contener el virus. Esta es una decisión importante, especialmente porque la petición de una nueva constitución había estado en el centro de las grandes protestas que habían envuelto al país desde octubre de 2019. Una nueva ley de reforma constitucional fue presentada y requirió la aprobación de dos tercios de los parlamentarios para que pudiera establecerse esta nueva fecha para el plebiscito.

Fuente: McGowan 2020.

¿Es constitucional posponer una elección?

Muchas constituciones prevén posponer elecciones durante emergencias. Celebrar una elección en condiciones de emergencia puede ser difícil. El hacerlo puede desviar recursos que son más urgentes para salvar vidas. También existe el riesgo de que un gobierno sin escrúpulos use las restricciones de derechos durante emergencias (por ejemplo el poder para arrestos administrativos) para reprimir a los candidatos de oposición o a los medios de comunicación críticos, lo cual podría significar que las

condiciones de una elección en estado de emergencia fueran menos libres y justas de lo que deberían ser. De manera alternativa, posponer elecciones podría desligarse de la declaración del estado de emergencia, posibilitando declarar el estado de emergencia sin posponer las elecciones, o posponer elecciones sin necesariamente declarar el estado de emergencia.

Algunas constituciones prohíben la aprobación de enmiendas constitucionales durante emergencias. El razonamiento detrás de ello tiene cuatro características: a) durante una emergencia, pueden tomarse decisiones apresuradas que apelen a los temores y preocupaciones del momento, pero que desdeñen intereses de largo plazo de formas que a fin de cuentas pueden ser dañinas para la democracia; b) los poderes aumentados del ejecutivo y las restricciones de los derechos durante una emergencia pueden facilitar al gobierno influir de manera injusta el proceso de enmiendas; c) el proceso de enmiendas a veces requiere una intervención en una elección general o un referéndum que le permita a las personas expresar su aprobación o desaprobación sobre un cambio constitucional, lo cual puede ser difícil de llevarse a cabo durante una emergencia; y, d) evita que mandatos constitucionales que regulan estados de emergencia (en términos de sus efectos, duración y salvaguardas) sean modificados mientras el estado de emergencia esté vigente, por lo tanto, impedirían los cambios que extenderían el estado de emergencia o que de otra forma abren el camino a un uso indebido del poder. (Bulmer 2018: 27, 31)

Caso de estudio: El estado alemán de Bavaria celebra una votación completamente postal para la segunda vuelta de las elecciones locales

Bavaria llevó a cabo la primera ronda de elecciones locales el 16 de marzo de 2020, ofreciendo el voto individual en casillas y el voto postal. La segunda vuelta se celebraría el 29 de marzo de 2020, en la modalidad exclusiva de voto postal. Esta decisión se tomó en respuesta a la pandemia de COVID-19 y al riesgo de salud que presenta el contagio a través del contacto social. La decisión y la organización logística se realizaron después de celebrar la primera vuelta.

Fuente: Süddeutsche Zeitung 2020.

Lineamientos para la operación de casillas electorales durante la pandemia de COVID-19

Acciones para funcionarios electorales antes del día de la elección:

- Debe ofrecerse a los votantes, métodos de votación que minimicen el contacto directo con otras personas y que reduzcan el número de personas en las casillas electorales.
- Debe promoverse el voto postal, siempre y cuando esté permitido en la jurisdicción.
- Debe fomentarse el voto temprano, para reducir las aglomeraciones a lo largo del día.
- Los votantes que planeen votar en persona el día de la elección, deben ser animados para presentarse fuera de las horas pico.

Acciones preventivas que los funcionarios de casilla pueden emprender para sí mismos y los votantes:

- Lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón, por lo menos durante 20 segundos. Si no estuviesen disponibles agua y jabón, deben usar gel antibacterial de manos, que contenga por lo menos 60% de alcohol. Colocar instrucciones claras dentro de la casilla electoral.
- Evitar manipular de manera innecesaria las credenciales para votar.
- Incorporar estrategias de distanciamiento social, si es posible más de 1.5 metros entre votantes, y limitar el número de electores permitidos dentro de la estación de voto al mismo tiempo.
- Proporcionar gel antibacterial de manos, que contenga al menos 60% de alcohol, para que sea usado antes y después de utilizar el marcador, la máquina de votar o para realizar el paso final del proceso de votación. Debe considerarse ubicar el gel antibacterial de manos en un lugar visible, en lugares que se usen frecuentemente, como las mesas de registro y las salidas.
- Limpiar de manera rutinaria y constante las superficies con líquido limpiador, incluyendo las mesas, las perillas de las puertas, los apagadores, las manijas, escritorios, baños, grifos y lavabos.
- Limpiar y desinfectar de manera rutinaria el material electoral para votar, como son: lápices, marcadores, máquinas de votación, computadoras portátiles, tabletas y teclados.

La decisión: posponer o continuar con la celebración de una elección

Decidir posponer o proceder con una elección supone riesgos para un gobierno, el organismo administrador electoral (OAE), y las autoridades de salud. Mientras que posponer elecciones, puede ser la acción más factible y responsable desde la perspectiva de salud pública, la decisión puede implicar otros riesgos, por ejemplo:

- riesgos reputacionales (para la organización que toma las decisiones, para la confianza en el proceso democrático y las instituciones, para las relaciones internacionales);
- riesgos políticos (desnivelar la cancha, debilitando al gobierno en turno o a la oposición)
- riesgos financieros (implicaciones presupuestales, por ejemplo, que el dinero invertido no pueda ser recuperado);
- riesgos operativos (fechas alternativas que no sean viables debido a otros riesgos, por ejemplo, temporada de lluvias, invierno u otros eventos); y,
- riesgos legales (la decisión puede ser impugnada legalmente).

Recomendaciones

Deben buscarse consultas entre agencias y mecanismos de comunicación que involucren tanto a las autoridades electorales como a las autoridades de salud pública. IDEA Internacional recomienda:

- Tener mucho cuidado con la seguridad pública del personal, con las restricciones y los procedimientos constitucionales y con las implicaciones para la democracia —la inclusión, la igualdad y la rendición de cuentas—;
- Atender de manera puntual los aspectos logísticos para la organización de voto alternativo;
- En caso de proceder con una elección, establecer procesos para mitigar los riesgos;
- En caso de posponer una elección, tener a la mano mapas de ruta para abordar el tema electoral y lineamientos rigurosos para nombrar a los vigilantes; y
- Comunicar de manera pública los temas relevantes, las razones para la decisión y los procesos para salvaguardar la democracia.

Referencias

- Bulmer, E. W., *Emergency Powers* [Poderes de emergencia], International IDEA Constitution-Building Primer No. 18, (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers>>, fecha de consulta: 25 marzo 2020
- Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC), Recomendaciones para las casillas electorales, <<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html>>, fecha de consulta: 25 marzo 2020
- James, T. S. y Garnett H. A., 'Introduction: the case for inclusive voting practices' [Introducción: el caso de las prácticas de votación inclusivas], *Policy Studies*, 41:2–3 (2020), págs. 113–30, <<https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1694657>>
- McGowan, C., 'Chile moves to postpone constitutional referendum amid coronavirus crisis' [Chile se mueve para posponer el referéndum constitucional en medio de la crisis del coronavirus], *The Guardian*, 19 de marzo de 2020, <<https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/chile-postpone-constitutional-referendum-coronavirus-crisis>>, fecha de consulta: 25 marzo 2020
- Süddeutsche Zeitung*, 'Das landesweite Ergebnis liegt vor' [El resultado nacional está disponible], 20 de marzo de 2020, <<https://www.sueddeutsche.de/bayern/kommunalwahl-2020-bayern-newsblog-1.4841066>>, fecha de consulta: 25 marzo 2020
- Vote NZ: New Zealand Electoral Commission website, COVID-19 and the 2020 General Election [Vote NZ: sitio web de la Comisión Electoral de Nueva Zelanda, COVID-19 y las elecciones generales de 2020], <<https://vote.nz/elections-and-more/all-events/2020/2020-general-election/covid-19-and-the-2020-general-election/>>, fecha de consulta: 25 marzo 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.

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

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.2020.19>

[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>

