



Reseña de políticas

Julio de 2020

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es el fomento de la democracia en el mundo como aspiración universal del ser humano y como elemento propiciador del desarrollo sostenible. La consecución de nuestra misión se realiza mediante el apoyo a la elaboración, fortalecimiento y protección de los procesos e instituciones políticas de la democracia en todos los niveles. Nuestra visión es un mundo en el que los procesos, actores e instituciones de la democracia sean inclusivos y posibles de rendir cuentas, además de proporcionar un desarrollo sostenible para todos.

¿Qué hace IDEA Internacional?

Nuestra labor se concentra en tres ámbitos principales de impacto: procesos electorales, procesos de construcción constitucional, y participación y representación política. Los temas de género e inclusión, de sensibilidad a los conflictos y de desarrollo sostenible se encuentran incluidos en todas las esferas de nuestras actividades.

IDEA Internacional proporciona análisis de las tendencias democráticas regionales mundiales, genera conocimientos comparativos sobre prácticas democráticas, ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades en materia de reformas a los actores que participan en procesos democráticos y convoca al diálogo sobre asuntos pertinentes para el debate público en cuestiones de democracia y de su consolidación.

¿Dónde realiza sus tareas IDEA Internacional?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa, Latinoamérica y el Caribe. IDEA Internacional es observadora permanente en la Organización de las Naciones Unidas y se halla acreditada ante las instituciones de la Unión Europea.

La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19

Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones

Desafíos para la democracia electoral

Desde su inicio el COVID-19 ha presentado retos apremiantes para las sociedades y sistemas democráticos del mundo. En unos pocos meses la pandemia ha trastocado aspectos fundamentales de la vida social del ser humano al restringir su participación en reuniones y encuentros públicos y dificultar el cumplimiento individual y colectivo de sus deberes cívicos, así como el goce de sus derechos políticos.

Es así que no resulta sorprendente que los procesos electorales hayan sido una víctima inmediata e inevitable de la pandemia. Las elecciones constituyen grandes acontecimientos sociales que movilizan a millones de personas y aúnan a sociedades enteras. No existe ningún otro ejercicio estatal, nacional o territorial que presente el mismo grado de magnitud operacional, de participación multitudinaria y de complejidad jurídica y procesal. En épocas de paz los comicios son la operación más costosa y gravosa desde el punto de vista administrativo y logístico para una democracia. Además de suscitarse sin tropiezos y lograr altos niveles de participación, las elecciones deben garantizar simultáneamente transparencia, seguridad, integridad y un carácter inclusivo en todas sus etapas.

La pandemia no tardó en poner a prueba a los sistemas electorales, además de imponer exigencias nuevas y apremiantes a sus mecanismos de gestión. La principal amenaza a la salud pública que surge de los comicios es la exigencia de que los votantes sufraguen en centros de votación de modo presencial, generalmente en un mismo día. La convergencia en dichos centros y la manipulación del material electoral que puede haber sido tocado por otras personas, sumada a la necesidad de confinamiento en espacios muy concurridos mientras se intenta mantener la distancia social puede resultar difícil, e incluso imposible, lo cual se ha tornado súbitamente en un nuevo desafío, así como en una posible amenaza grave para la salud pública e individual. El requisito de la presencia física en los centros de votación presenta riesgos para cada una de las personas que sufraga y para el personal electoral, además de posibilitar la propagación del virus en forma exponencial y exacerbar sus efectos infecciosos en el país de que se trate.

Las profundas restricciones necesarias para hacer frente a la pandemia constituyen retos para la democracia, ya que pueden limitar las esenciales

dimensiones participativas que poseen los comicios. El brote de la enfermedad coarta el simbolismo y la recurrencia del ritual social por el que los votantes de una nación, estado o territorio, armados únicamente con el poder del sufragio individual, determinan quiénes serán sus representantes. Orr (2015) señala que las elecciones cobran “las dimensiones de un gran ritual, de un acontecimiento público recurrente que indica la transición y la renovación de las temporadas políticas. Se trata de un rito prolongado que se desarrolla según plazos preestablecidos y está compuesto de un sinfín de procesos ritualizados”.

Nuevos dilemas para los encargados de la toma de decisiones

Las situaciones de urgencia, como una crisis mundial debido a la pandemia de COVID-19, constituyen pruebas decisivas que podrían revelar la salud de una democracia, ya que exponen de modo indiscriminado las fortalezas y debilidades del contrato social entre la ciudadanía y los gobernantes que ha elegido. Exhiben también la calidad y la capacidad de rendición de cuentas de los sistemas e instituciones de gobernanza, la competencia y fortaleza del gobierno para dar respuesta a la crisis y la eficacia de las decisiones que ha tomado a fin de resolver la emergencia.

Los extraordinarios retos y la incertidumbre que generó el COVID-19 implican que los encargados de la toma de decisiones son objeto de una creciente presión para determinar la forma de gestionar los efectos y consecuencias de la pandemia respecto de los plazos y secuencias de los comicios. Las decisiones que adopten no pueden tomarse a la ligera, dado que podrían comprometer la salud pública y moldear el estado de la democracia de sus países, estados o territorios por muchos años. En épocas de crisis y de vulnerabilidad individual y colectiva es natural que la ciudadanía se dirija a sus gobernantes en búsqueda de acciones, apoyo y protección que se ejecuten de modo expeditivo. El gobierno que no toma medidas adecuadas y oportunas pierde rápidamente su credibilidad, legitimidad y popularidad, además de perder votos.

A continuación se señalan algunos de los dilemas y retos más comunes que pueden afrontar los encargados de la toma de decisiones que consideren la viabilidad de la celebración de comicios durante una pandemia.

- Mecanismos que aseguren niveles suficientes y fiables de participación electoral y que garanticen la representatividad y legitimidad de las instituciones democráticas resultantes.
- Mecanismos para proporcionar un entorno de votación seguro para quienes emiten sus sufragios y para el personal electoral, además de minimizar los riesgos sanitarios relativos a todas las operaciones electorales que exigen interacciones en persona (tales como la inscripción de votantes, las campañas electorales y los procesos de sufragio, escrutinio y observación electoral, entre otros).
- Mecanismos que, aun en el marco de las restricciones impuestas por la pandemia, permitan la celebración de un proceso electoral transparente y con rendición de cuentas que goce de altos niveles de integridad.
- Mecanismos que aseguren que todas las etapas y operaciones que componen el proceso electoral tengan un carácter incluyente y sean seguras para los integrantes de grupos especialmente vulnerables a la enfermedad (OMS n.d.), ya sea debido a cuestiones etarias (por ejemplo, adultos mayores de 60 años) o por pertenecer a minorías étnicas. Se ha determinado que existen diversos factores que hacen que ciertos grupos raciales y minorías étnicas sean más vulnerables al COVID-19, tales como aspectos culturales, barreras idiomáticas, desigualdad en los ingresos, disparidades raciales, situaciones de desventaja laboral y diferencias en materia de vivienda (BBC 2020).

Las profundas restricciones necesarias para hacer frente a la pandemia constituyen retos para la democracia, ya que pueden limitar las dimensiones participativas esenciales de los comicios.

Los riesgos sanitarios generados por una pandemia implican opciones en cuanto a lo que debe priorizarse: ¿la salud de la ciudadanía o la democracia de la nación?

Evaluar los desafíos que impone la pandemia a la gestión e integridad de los comicios y equilibrarlos con los riesgos sanitarios para quienes participan en ellos no es tarea fácil. Es probable que las decisiones de celebrar las elecciones según lo originalmente programado o de posponerlas generen polémicas de índole pública, jurídica y política.

¿La salud de los votantes o de la democracia?

En situaciones de emergencia nacional los diversos países, estados y territorios cuentan con distintos marcos, sistemas y prácticas para decidir el aplazamiento de las elecciones o su celebración según lo originalmente programado. En algunas estructuras la decisión está en manos del Poder Legislativo, del Ejecutivo o del Judicial, o de una combinación de aquéllos. En otras es posible que exista un mandato legal que obligue a los órganos de administración electoral (OAE) a adoptar dichas decisiones y, de optar por el aplazamiento de los comicios, a fijar una nueva fecha para su celebración. La ley impone a los OAE la responsabilidad de gestionar algunos o todos los elementos esenciales para la celebración de elecciones, así como los instrumentos de la democracia directa (IDEA Internacional 2014: 23).

Independientemente del órgano que, por mandato, esté a cargo de la decisión, los graves riesgos sanitarios generados por una pandemia implican opciones en cuanto a lo que debe priorizarse: ¿acaso es la salud de la ciudadanía o la de la democracia de la nación? En la práctica no es necesario optar por uno solo de estos casos extremos, sino velar por que los comicios sean seguros, técnicamente sólidos y poseedores de la legitimidad necesaria.

Factores determinantes de la viabilidad electoral

Los órganos a cargo de la toma de decisiones se enfrentan a un desafío inicial significativo, ya que deben determinar si las considerables complejidades jurídicas y procesales impuestas por la pandemia a los procesos electorales pueden conciliarse con las estrictas condiciones de seguridad exigidas. Los principales factores que inciden en esas decisiones son numerosos y contextuales, además de depender exclusivamente del entorno específico del país, estado o territorio de que se trate.

Cuadro 1. Principales factores determinantes

Principales factores determinantes	Principales consideraciones
Tipo de proceso electoral evaluado	¿Cuál es el tipo de proceso electoral? (Parlamentario, presidencial, local, etc.) ¿Cuál es su pertinencia constitucional? ¿Cuál es su importancia política?
Definir si el aplazamiento de los comicios se encuentra permitido por la legislación electoral	¿Existen normas legales vigentes que permitan justificar un aplazamiento en circunstancias excepcionales, como catástrofes naturales u otro tipo de urgencias a nivel nacional? De ser así, ¿se hallan expresadas de modo inequívoco de forma tal que un eventual aplazamiento por cuestiones de salud pública cuente con una justificación legal y una normativización clara?
Definir si los marcos electorales, jurídicos y procesales cuentan con la capacidad para dar respuesta a las exigencias y medidas de seguridad extraordinarias que genera la situación de urgencia	¿Cuáles son las principales reformas y medidas necesarias? ¿Son factibles? ¿Las disposiciones del marco electoral vigente son lo suficientemente claras, detalladas y flexibles como para dar cabida a los cambios procesales y operativos necesarios?
Índice “Re” y etapa de la pandemia al momento en que se toma la decisión y tasa y etapa previstas a la fecha de celebración de los comicios	¿Se cuenta con el tiempo suficiente y con las capacidades necesarias como para contener la pandemia cuando se celebren los comicios? ¿Puede garantizarse un entorno de votación seguro que inspire confianza entre los votantes y asegure su participación?
Amplio consenso y apoyo entre los actores electorales	¿Será posible que los principales actores políticos y los contendientes confíen y apoyen las modificaciones legales necesarias?

Principales factores determinantes	Principales consideraciones
Definir si existen condiciones favorables para la introducción (de no haberlos) o ampliación (si ya existen) de métodos especiales de votación	<p>¿Qué métodos especiales de votación resultan idóneos en el marco jurídico, procesal, operativo, político, geográfico, económico y de infraestructura en el que deben aplicarse y mantenerse?</p> <p>¿Es posible que los principales actores electorales logren un consenso amplio en cuanto a la introducción o expansión que se prevé en materia de métodos especiales de votación?</p> <p>¿Se cuenta con los tiempos, recursos y capacidades suficientes como para introducir o ampliar nuevos métodos de votación y para darles continuidad?</p> <p>¿Se cuenta con los tiempos, medios y recursos suficientes para brindar información sobre los nuevos métodos de votación al electorado, a los contendientes políticos y a los demás actores?</p> <p>¿Cuáles son los principales riesgos e incertidumbres que podría entrañar la introducción o ampliación de métodos especiales de votación?</p> <p>¿Los métodos especiales de votación podrían obstaculizar los niveles exigidos de transparencia, seguridad, precisión y confiabilidad de los procesos de sufragio y de escrutinio? ¿Podrían resistir instancias de injerencias indebidas, coerción, compra de votos, irregularidades y fraude?</p>
Reputación del OAE y nivel de confianza del público en cuanto al cumplimiento de las funciones previstas en su mandato	<p>Vistos los complejos retos de la pandemia, ¿el OAE cuenta con la capacidad de gestionar y instaurar un proceso electoral fiable y legítimo?</p> <p>¿El OAE posee un historial sólido de gestión independiente, imparcial y profesional de los anteriores procesos electorales?</p> <p>¿Los principales actores electorales y contendientes políticos confían en el OAE y en su trayectoria de administración de los procesos electorales anteriores?</p>
Temporalidad de las elecciones y nivel de celeridad para su programación	<p>¿La celebración de los comicios conforme lo programado originalmente resulta administrativa, logística, operativa y procesalmente factible?</p> <p>¿El cronograma previsto es suficiente y realista como para lograr todas las reformas exigidas en materia jurídica, procesal, administrativa y operativa generadas por la pandemia?</p> <p>¿Es posible fijar una nueva fecha o plazo para los comicios a fin de proporcionar claridad y previsibilidad a los actores electorales?</p> <p>¿Los plazos disponibles exigen soluciones de corto plazo, o incluso provisionales? ¿O acaso hay tiempo suficiente para realizar una reforma adecuada de los procesos electorales?</p>
Implicancias de la celebración de los comicios durante la pandemia	<p>¿Cómo afectarán la integridad de los comicios las limitaciones a la libertad de circulación, los requisitos de distanciamiento social y las demás restricciones?</p> <p>¿Cuáles son las etapas y operaciones del proceso electoral que probablemente se vean más afectadas?</p> <p>¿Existe la posibilidad de que los candidatos cuenten con igualdad de oportunidades y de que las campañas electorales sean pertinentes y no estén sujetas a restricciones?</p> <p>¿Es posible realizar actividades preelectorales de modo seguro, tales como el registro de votantes, de candidatos y de partidos, así como la capacitación del personal electoral?</p> <p>¿Es posible reclutar una cantidad de funcionarios electorales que permita la apertura de un número suficiente de centros de votación?</p> <p>¿Los brotes del virus en los países en los que residen los votantes que se encuentran en el extranjero permiten que las operaciones de votación en el exterior se realicen de modo seguro e integral?</p> <p>¿Las actividades nacionales e internacionales de observación electoral resultarán factibles y seguras, además de no estar sujetas a restricciones? De no ser así, ¿cómo puede asegurarse que todas las etapas y operaciones electorales sean accesibles, transparentes e integrales?</p> <p>¿Cuál es el nivel de institucionalidad, de efectividad y respuesta en materia de políticas, procedimientos y prácticas correspondientes a la gestión del riesgo electoral?*</p> <p>¿Cuáles son los riesgos que probablemente afrontarían el OAE y el proceso electoral en materia jurídica, operativa, política, institucional y de reputación si los comicios se realizaran en la fecha originalmente programada?</p>
Índice previsto de participación electoral	<p>¿El índice previsto de asistencia a las urnas garantiza el cumplimiento de los requisitos básicos en materia de inclusión, participación y representatividad?</p> <p>¿Qué nivel de participación previsto sería preciso para justificar razonablemente los mayores costos y las medidas extraordinarias que se requieren para proporcionar un entorno de votación seguro?</p>

Principales factores determinantes	Principales consideraciones
Promulgación de medidas de salud pública extraordinarias dirigidas a garantizar condiciones de seguridad	¿Qué medidas de protección deben promulgarse para garantizar que los centros de votación constituyan un entorno seguro para el sufragio presencial para todos los que participan en los comicios (tales como el personal electoral, los votantes, los candidatos, los observadores y los representantes de los medios)?
Compras de artículos, costos financieros y demás consideraciones relativas a la celebración de comicios, en particular a la luz de la contracción económica generada por la pandemia	<p>¿Es factible realizar en el plazo establecido la compra del equipamiento necesario de protección personal, así como de los elementos de seguridad y demás materiales? ¿Cuáles son los costos? ¿Resulta fácil obtener dichos materiales? ¿Es posible producir, comprar y distribuir a tiempo el equipamiento de protección personal y los demás insumos necesarios?</p> <p>¿Los medios, recursos e insumos necesarios son suficientes e idóneos como para garantizar una implementación oportuna de las medidas y mecanismos de protección de índole extraordinaria en materia de salud pública, así como una participación electoral en condiciones de seguridad?</p> <p>¿Los índices previstos de participación electoral justifican los mayores gastos operativos y de seguridad generados por la decisión de celebrar los comicios en la fecha originalmente programada?</p>

* La “gestión del riesgo” constituye “una medida sistemática dirigida a profundizar el conocimiento y la concientización de la situación de las contingencias internas y externas de los procesos electorales a efectos de iniciar oportunamente acciones de prevención y mitigación”. (International IDEA 2016).

Nota: El “número reproductivo efectivo” (“Re”) es un índice matemático correspondiente al valor o cifra de reproducción que indica la cantidad de personas de una población dada que pueden ser contagiadas por un individuo en un momento determinado. Va cambiando a medida que aumenta el nivel de inmunización de la población, ya sea por inmunidad individual tras el contagio o la vacunación, o por causa de muerte. La Organización Mundial de la Salud (OMS) brinda un sistema de alerta para las pandemias de influenza con baremos que van desde la fase 1 (bajo riesgo de pandemia) a la fase 6 (pandemia a gran escala).

Los métodos especiales de votación constituyen una importante medida de protección que proporciona al votante mecanismos alternativos (y posiblemente más seguros) de emisión del voto.

Antes de disponer si se celebrarán elecciones durante una pandemia los órganos encargados de la toma de decisiones deben determinar si existe la posibilidad de minimizar el riesgo de exposición al contagio para los votantes, para el personal electoral y para las demás personas, así como los mecanismos para lograrlo. Ese objetivo implica la elaboración de medidas de seguridad adecuadas para la protección de la salud pública durante el sufragio y de una estrategia para dar confianza a los votantes.

Pueden introducirse varias medidas de seguridad dirigidas a la reducción del riesgo de contagio en los centros de votación, tales como la utilización de equipos de protección personal para resguardarse del contagio (como mascarillas, guantes, gafas, caretas y delantales), elementos de seguridad (compartimientos de plexiglás, acordonamientos y carteles que aseguren un distanciamiento social seguro en cada una de las etapas del proceso de votación), así como otras medidas conductuales y de seguridad e higiene (desde el uso de desinfectantes, la toma de temperatura y el distanciamiento social hasta la desinfección de las manos y la limitación del uso de objetos tocados por otras personas).

Tras ello es preciso que los órganos encargados de la toma de decisiones determinen en términos generales si la celebración de los comicios resulta viable dadas las numerosas restricciones generadas por la pandemia. En una etapa ulterior deberán tener la certeza de que es posible administrar el proceso electoral sin menoscabar la seguridad del público ni comprometer principios y normas fundamentales de la democracia.

Como indicamos, el principal riesgo para la salud pública que implica la celebración de elecciones en el marco de una pandemia es la necesidad de converger en espacios confinados y sumamente concurridos (los centros de votación) durante períodos limitados (generalmente de un solo día), lo que dificulta la aplicación de normas de higiene y de distanciamiento social. Si se opta por realizar los comicios en esas condiciones es posible que las decisiones sobre la fecha y lugar de la votación presencial entrañen consecuencias considerables para determinar y garantizar la seguridad de los votantes. Al examinar los

La pandemia impulsó a numerosos países, estados y territorios a replantearse los mecanismos para la celebración de comicios seguros, fiables y técnicamente sólidos. Esta situación presenta oportunidades para el crecimiento, el cambio positivo y la innovación.

mecanismos para la minimización de los riesgos a la salud generados por la pandemia los órganos a cargo de la toma de decisiones deben considerar de modo razonable y realista el efecto que tienen esos dos factores esenciales en el acto de emisión del voto.

Los métodos especiales de votación como garantías de la seguridad pública

Tras disponer que las elecciones se celebrarán durante una pandemia es preciso que los órganos encargados de la toma de decisiones consideren mecanismos para asegurar que los actores electorales tengan un acceso seguro a las urnas. Los métodos especiales de votación pueden servir para cumplir dichos requisitos de accesibilidad y seguridad. Tradicionalmente se recurre a varias definiciones de la noción de “métodos especiales de votación”, refiriéndose a ellos como sistemas que se ofrecen como alternativa al sufragio más “convencional” o “común” que se realiza en persona en un centro de votación. Entre esas definiciones, ampliamente utilizadas, se encuentran los métodos alternativos de votación, las medidas alternativas de votación, la votación facilitada (convenience voting) y los canales especiales de votación.

Aunque es posible que los métodos especiales de votación ya sean parte del marco normativo electoral, puede ser precisa su introducción. Cuando dichos métodos ya se encuentran normados se aplican generalmente a determinadas categorías de votantes, tales como la correspondiente a las personas con movilidad restringida (como por ejemplo adultos mayores en instalaciones sanitarias, detenidos en centros correccionales o personal electoral que realiza sus tareas en circunscripciones distintas de las suyas propias) o a quienes el día de los comicios no se encuentran en la circunscripción en la que se hallan registrados (debido a que viven en el extranjero, por ejemplo). Puede resultar necesario ampliar y extender los métodos especiales de votación que ya se encuentren previstos en las normas electorales a fin de incluir a la totalidad del electorado. De no ser el caso, es posible que haya que partir de cero y proceder a su definición, diseño, prueba, instrumentación, fiscalización e introducción mediante reformas legislativas.

Los métodos especiales de votación constituyen una importante medida de protección que proporciona al votante mecanismos alternativos (y posiblemente más seguros) de emisión del voto. Dichos métodos pueden mitigar los efectos del temor al contagio en la participación electoral y en la disponibilidad del personal esencial para la gestión de los centros de votación.

Cuadro 2. Riesgos a la salud pública relativos al proceso de votación

Riesgo a la salud	Métodos especiales de votación	Efectos mitigadores
El factor <i>tiempo</i> entraña riesgos a la salud, ya que exige que todo el electorado vote el mismo día.	La votación anticipada permite la emisión del voto antes del día de celebración de los comicios, ya sea en persona o a distancia, mediante mecanismos de sufragio en ausencia.	Al permitirse que el sufragio se realice en un período anterior a la fecha programada para los comicios y al admitirse su desarrollo en el transcurso de varios días se pueden mitigar los riesgos a la salud pública, ya que se elimina el factor <i>tiempo</i> que exige que todos los electores voten el mismo día.
El factor <i>lugar</i> entraña riesgos a la salud, ya que exige que todos los votantes se encuentren físicamente presentes en el centro de votación	El sufragio en ausencia permite la votación a distancia	El sufragio en ausencia puede atenuar los riesgos a la salud y constituir un sólido elemento de protección al eliminar la necesidad de acudir en persona a un <i>lugar</i> confinado (el centro de votación). Los votantes pueden sufragar mediante métodos alternativos desde sus hogares o desde cualquier otro <i>sitio</i> que les resulte cómodo o que les sea más seguro. Entre los métodos alternativos de votación se encuentran el sufragio postal o electrónico, la emisión del voto en una circunscripción distinta de la de registro, o el voto por poder, por el que el derecho de sufragio se delega a una persona de confianza, quizás perteneciente a uno de los grupos de menor riesgo.

Equilibrio entre las oportunidades y los riesgos

En unos pocos meses la crisis causada por el COVID-19 ha transformado rápidamente las normas, las prácticas y los sistemas de gestión electoral de las últimas décadas. Es así que la pandemia impulsó a numerosos países, estados y territorios a replantearse los mecanismos para la celebración de comicios seguros, fiables y técnicamente sólidos. Esta situación presenta oportunidades para el crecimiento, el cambio positivo y la innovación, además de incentivar reorientaciones radicales de perspectivas muy arraigadas.

Asimismo, la pandemia posibilita la generación de un efecto multiplicador que permite el descubrimiento y la adopción de nuevos valores, políticas, sistemas y enfoques en materia de administración electoral, así como nuevos mecanismos para que los OAE operen en forma interna y cooperen en el ámbito internacional partiendo de la base de que el pensamiento colectivo crea soluciones más efectivas y sostenibles para los problemas comunes, además de viabilizar reformas audaces y largamente necesarias que no pudieron ser adecuadamente priorizadas ni logradas anteriormente (como por ejemplo la necesaria introducción del sufragio por internet o del voto en ausencia que permite que los votantes en el extranjero ejerzan sus derechos electorales).

Estas oportunidades entrañan riesgos sustanciales. Si no se los considera, evalúa y toma en cuenta de modo minucioso y sistemático, dichos riesgos aumentan cuando es preciso adoptar cambios e innovaciones en el marco de una crisis de envergadura que exige urgentemente respuestas rápidas y eficaces. Es posible que los plazos sean limitados y que la presión para hacer frente a la crisis resulte sumamente intensa. El cuadro 3 presenta un detalle de varios riesgos que deben considerar los órganos encargados de la toma de decisiones en su estudio de los métodos especiales de votación.

Cuadro 3. Riesgos relativos a los métodos especiales de votación

Riesgo	Principales consideraciones
Rechazo por parte de los actores electorales	Independientemente de que sean parte de la normativa o de que se los introduzca desde cero, los métodos especiales de votación exigen la vigencia de condiciones estrictas que gocen de la confianza y de la aceptación de todos los actores electorales. Al introducir y promulgar nuevos métodos especiales de votación es preciso que los órganos encargados de la toma de decisiones prevean amplias instancias de consulta con todos los actores electorales y los contendientes políticos. Resulta necesario proporcionar información clara del funcionamiento de los nuevos métodos a efectos de lograr la confianza y la aceptación del público.
Controversias políticas, falta de viabilidad jurídica	Cuando se introduzcan y promulguen nuevos métodos de votación no deberá procederse a la modificación de la legislación electoral dentro de los seis meses de la fecha programada para los comicios. El incumplimiento de este principio podría generar controversias políticas. Debe establecerse una distinción entre las reformas que exigen cambios legislativos considerables del marco y del sistema electoral y las mejoras procesales secundarias que podrían implantarse más expeditivamente mediante una enmienda de la normativa eleccionaria.
Falta de concientización de los actores electorales	El tiempo confiere previsibilidad: es preciso que los votantes y los contendientes electorales sepan qué esperar para así poder profundizar su entendimiento de las medidas y prepararse para ellas. Las intensas controversias políticas y los enfrentamientos partidistas, sumados a incertidumbres de último momento en la víspera de los comicios, crean una confusión considerable y riesgos graves e innecesarios para la salud pública.
Reformas que exceden el propósito inicial para el que fueron elaboradas	Las situaciones de urgencia que exigen respuestas inmediatas, como en el caso de una pandemia de las dimensiones del COVID-19, podrían incentivar decisiones apresuradas que exceden o frustran su propósito inicial. Pongamos un ejemplo: podría rechazarse la súbita sustitución de un método de votación por otro (como sucedería si el sistema de sufragio presencial quedara reemplazado únicamente por el postal o electrónico). Las reformas rápidas, planificadas y consideradas de forma deficiente, pueden producir resultados indeseados e incluso lesivos.
Riesgos contextuales	Toda vez que se introduzcan métodos especiales de votación deberá considerarse atentamente el contexto político, jurídico, procesal y operativo. Cualquier deficiencia o irregularidad en su aplicación, aunque no haya sido intencional, podría interpretarse como partidista y afectar seriamente la reputación del OAE, así como la legitimidad y los resultados de los comicios.

Riesgo	Principales consideraciones
Falta de integridad (percibida o real)	El hecho de que el sufragio mediante alguno de los métodos alternativos se realice en forma no supervisada y que varias de las condiciones clave no puedan verificarse lo hace vulnerable a situaciones de injerencia indebida, intimidación, interferencia, coerción y compra de votos. Estos riesgos disminuirían si el voto se realizara en forma anticipada, en persona y en un centro de votación. Los mecanismos de sufragio en ausencia, como el voto postal, pueden plantear cuestiones de integridad.
Falta de tiempo	El aspecto temporal debe tenerse en cuenta a fin de permitir que todas las fuerzas políticas, actuando en forma consensuada, lineal y consecuyente, efectúen sus consultas y lleguen a un acuerdo en cuanto a la reforma electoral adecuada y a las medidas especiales que se instaurarán. Sin un proceso de consultas valedero es muy probable que las fuerzas políticas que no poseen titularidad de la reforma electoral y de las medidas especiales implantadas desconfíen de ellas y las rechacen.

Básicamente, y a efectos de asegurar una introducción fluida y efectiva de los métodos especiales de votación, los órganos encargados de la toma de decisiones deberían considerar los señalamientos indicados a continuación.

- Es preciso que la elaboración, la puesta a prueba y la aplicación gradual de los métodos se realicen en consonancia con el marco jurídico y procesal vigente, lo cual exige una planificación sistemática y salvaguardas de seguridad idóneas, así como una capacitación adecuada de los principales actores electorales y consultas con ellos a fin de obtener su compromiso y confianza, elementos de carácter esencial.
- Los métodos deben ser los adecuados para el entorno y la correspondiente estructura.
- Debe proporcionarse información adecuada a todos aquellos que tienen intereses en la implementación de los métodos de votación que acaban de introducirse o que se han ampliado. Esta categoría incluye a los responsables de administrarlos a largo plazo, a quienes los utilicen para emitir sus votos, así como a los que evalúen su efectividad y su grado de integridad y los informen al público.

Al considerar los métodos especiales de votación puede resultar más prudente y viable que los órganos encargados de la toma de decisiones apliquen soluciones graduales y equilibradas con grados de variación, adaptación y opción correspondientes a los diversos métodos. Entre esos elementos puede incluirse la decisión de brindar varias opciones a los votantes, tales como las siguientes:

- sufragio en persona en centros de votación;
- sufragio a distancia mediante mecanismos de votación en ausencia;
- participación en procesos de votación anticipada en períodos de varios días, con plazos y horarios de atención más amplios;
- delegación a un tercero (con menor riesgo de contagio) para que sufrague en nombre del votante en los lugares en los que se haya implantado el sistema de voto por poder.

Los mencionados métodos de votación pueden complementarse con varias medidas prácticas adicionales, entre las que se encuentran las siguientes:

- aumento de la cantidad de centros de votación a fin de reducir el número de votantes atendido en cada uno de ellos;
- cuando resulte viable, ubicación de los centros de votación al aire libre para disminuir el riesgo que implica confinar a un gran número de personas en espacios interiores
- intensificación de las medidas de seguridad para cerciorarse de que los métodos especiales de votación no generan un aumento del riesgo de fraude y de las irregularidades que podría comprometer la integridad de dichas operaciones.

© 2020 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Edición en Inglés © 2020 IDEA Internacional

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Lo expresado en la presente publicación no representa necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su directorio, ni de los miembros de su consejo

La versión electrónica de la presente publicación se encuentra disponible mediante una licencia de difusión y atribución no comercial (Attribution-NonCommercial-ShareAlike) de Creative Commons (CC BY-NC-SA 3.0). Puede copiársela, distribuirla, transmitirla, combinársela y adaptársela, siempre que se lo haga únicamente con fines no comerciales, que se atribuya adecuadamente su fuente y que se la difunda con arreglo a una licencia idéntica.

Para mayor información consultar el sitio web de Creative Commons:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Contáctenos

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Correo: info@idea.int
Sitio web: <https://www.idea.int>

¿Hacia una “nueva normalidad” en la gestión electoral tras el COVID-19?

Desde que la OMS declaró que el brote de COVID-19 se tornó en una pandemia mundial los informes científicos han advertido que es posible que el virus persista durante muchos meses, o que resurja y continúe propagándose por un largo período. También existe el riesgo de que emerjan otros tipos de pandemias similares. Por ejemplo, la OMS (2020) indicó que “el riesgo de reintroducción y resurgimiento de la enfermedad continuará” y que “sin un planeamiento detallado y en ausencia de una ampliación de las capacidades en materia de salud pública y atención clínica es probable que el levantamiento prematuro de las medidas de distanciamiento físico cause un resurgimiento incontrolado de la transmisión del COVID-19 y una segunda ola de casos intensificada”. Con esa posibilidad en ciernes varios países, estados y territorios están aprestándose para la celebración de elecciones en esas condiciones.

Si bien se reconoce que cada país, estado y territorio cuenta con condiciones singulares y contextos diversos, además de estar equipado y preparado de formas diferentes para responder a la crisis del COVID-19, las experiencias de quienes han celebrado comicios desde que se desató la pandemia ofrecen valiosas percepciones. La resiliencia de la democracia implica un proceso continuo de análisis y aprendizaje dirigido a fortalecer y alistar a las instituciones para los retos que depara el futuro. Si bien la pandemia implica inevitablemente opciones, sacrificios y concesiones difíciles, hasta el momento las experiencias han demostrado que es posible celebrar comicios seguros y técnicamente sólidos durante una epidemia.

La elaboración de soluciones oportunas, adecuadas y sostenibles basadas en experiencias propias o de terceros permite un fortalecimiento gradual de los marcos de la democracia electoral para que logren soportar presiones indebidas. En última instancia la capacidad de los países, estados y territorios para afrontar los complejos retos y amenazas de la pandemia de COVID-19, para sobrevivirlos y superarlos y para actuar de forma innovadora al respecto, revelará y determinará el grado de resiliencia de sus sistemas de gestión y de sus marcos electorales, así como la competencia de sus gobiernos y la lozanía del contrato social con sus ciudadanos.

Referencias

- BBC, ‘Coronavirus: why some racial groups are more vulnerable’ [Coronavirus: por qué algunos grupos raciales son más vulnerables], 21 de abril 2020, <https://www.bbc.com/future/article/20200420-coronavirus-why-some-racial-groups-are-more-vulnerable>, consultado el 30 de junio de 2020.
- IDEA Internacional, *Electoral Management Design: Revised edition* [Diseño de gestión electoral: edición revisada] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>, consultado el 5 de julio de 2020.
- , *Risk Management in Elections* [Gestión de riesgos en elecciones] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016), <https://www.idea.int/publications/catalogue/risk-management-elections>, consultado el 5 de julio de 2020.
- Orr, G., *Ritual and Rhythm in Electoral Systems: A Comparative Legal Account* [Rituales y ritmos en los sistemas electorales: una cuenta jurídica comparativa] (Ashgate: Routledge, 2015)
- World Health Organization (WHO), ‘COVID-19: vulnerable and high risk groups’ [COVID-19: grupos vulnerables y de alto riesgo], n.d., <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information/high-risk-groups>, consultado el 30 de junio de 2020.
- , *COVID-19 Strategy Update* [Actualización de la estrategia COVID-19] (Geneva: WHO, 2020) <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020>, consultado el 5 de julio de 2020.