

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

EL COVID-19 Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

AUTORES: INE - IIDH/CAPEL



EL COVID-19 Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

AUTORES: INE - IIDH/CAPEL

MAYO 2020

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. EL COVID-19 Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA	7
A. BOLIVIA	7
1. ANTECEDENTES	8
2. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES POR LA CONTINGENCIA SANITARIA	9
3. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	11
4. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	12
B. CHILE	13
1. ANTECEDENTES	13
2. PLEBISCITO NACIONAL	14
3. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES POR LA CONTINGENCIA SANITARIA	15
4. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	16
5. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	17
C. MÉXICO	17
1. ANTECEDENTES	18
2. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES ADOPTADOS ANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA	19
3. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	19
4. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	21
D. PARAGUAY	22
1. ANTECEDENTES	22
2. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES POR LA CONTINGENCIA SANITARIA	23
3. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	24
4. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	25

E. REPÚBLICA DOMINICANA	26
1. ANTECEDENTES	27
2. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES POR LA CONTINGENCIA SANITARIA	27
3. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	28
4. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	29

F. URUGUAY	30
1. ANTECEDENTES	30
2. MEDIDAS Y ACUERDOS ELECTORALES RELATIVOS A LA CONTINGENCIA SANITARIA	31
3. DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD ELECTORAL	32
4. ESCENARIOS EN EL CORTO O MEDIANO PLAZOS	33

III. NOTAS PARA UN BALANCE O CONSIDERACIONES FINALES	34
--	----

FUENTES DE REFERENCIA	37
-----------------------	----

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como una entidad académica internacional dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, ha creado la serie “América Latina: elecciones en tiempos de pandemia” para contribuir al debate acerca del impacto de la crisis sanitaria en el desarrollo de los procesos electorales. Esta iniciativa está a cargo de su programa especializado, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), cuyos fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones con un enfoque multidisciplinario.

En los fascículos que la componen se ofrece una mirada didáctica a la situación actual, de dimensiones mundiales, a partir de diversas consideraciones a tomar en cuenta para la celebración de elecciones en los países del hemisferio, así como reflexiones acerca de la necesidad de que los organismos electorales innoven en sus respuestas a esta inédita realidad con el debido respeto al derecho a la salud, cuyo resguardo es primordial, sin socavar los derechos políticos.

En este fascículo, el tercero de la serie, se recogen las vicisitudes de los organismos electorales de Bolivia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay que, en el contexto de la crisis sanitaria, han debido postergar la fecha de las elecciones previstas en sus constituciones y las leyes en la materia. En todos los casos, se han ajustado a los cambios necesarios de acuerdo con las particularidades nacionales y en cumplimiento de las disposiciones establecidas.

A partir de sus experiencias, se analizan sus decisiones y acciones para cumplir con la realización de los procesos electorales fijados para el segundo trimestre del año y, en el caso de Paraguay, para julio, cuando debían hacerse las internas partidarias. Asimismo, se abordan sus desafíos y se delinean los posibles escenarios en el corto y/o mediano plazos.

Los contenidos fueron elaborados por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México (INE)¹, mediante una colaboración interinstitucional con el IIDH/CAPEL. El esfuerzo conjunto de ambas instituciones ha permitido documentar estas experiencias; se espera que les sean útiles a otros organismos electorales para afianzar las democracias de las Américas en estos momentos de cambio.

¹ Este documento ha sido elaborado por: Nohemí Vázquez C., (mexicana). Abogada con más de quince años de trabajo en el campo electoral en el ámbito nacional y en organismos internacionales, actualmente es Jefa de Departamento de Análisis Electoral Internacional Comparado del Instituto Nacional Electoral de México; Carlos M. Navarro Fierro, (mexicano). Director de Estudios y Proyectos del área internacional del Instituto Nacional Electoral de México. Sus actividades se concentran en el intercambio de conocimientos y experiencias sobre temas político-electorales en perspectiva comparada; Sofía Vincenzi Guilá, (costarricense). Politóloga, Coordinadora del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

II.

EL COVID-19 Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

En el presente documento se describe brevemente el impacto de la crisis sanitaria que vive el mundo por el Covid-19 en el escenario electoral de América Latina.²

Se centra en los seis países en los que, al momento de adoptarse medidas nacionales de emergencia, ya se habían iniciado los preparativos para realizar elecciones o consultas programadas para el periodo abril-julio: Bolivia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Para ser consecuentes con las medidas sanitarias, en los países referidos se aplazó su realización.

En el documento se refieren las características de los procesos electorales programados en cada uno de los seis países, el proceso de toma de decisión que desembocó en su aplazamiento, los términos e implicaciones de la postergación, los desafíos para retomar el calendario electoral y algunos elementos que se vislumbran en escenarios del corto o mediano plazos.

A. BOLIVIA

Después de la anulación de los comicios celebrados en octubre de 2019, el 5 de enero del año en curso se convocó a nuevas elecciones generales extraordinarias en el territorio nacional y para los bolivianos que viven en el extranjero, las que se debían verificar el domingo 3 de mayo. Con las nuevas votaciones se renovarían 352 cargos: un presidente y vicepresidente en fórmula;

² Crisis sanitaria mundial ocasionada por una cepa nueva de coronavirus, con origen en China en diciembre de 2019. Por su acelerada propagación la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró pandemia el 11 de marzo de 2020.

130 diputaciones, 39 senadurías, 9 representantes ante organismos parlamentarios regionales y 175 suplentes³.

El 21 de marzo el Tribunal Supremo Electoral (TSE) decidió suspender el cronograma electoral y, en atención a una indicación de la titular del Ejecutivo, realizó un proceso de consulta con los partidos políticos para fijar una nueva fecha para las elecciones. Como resultado, se presentó a la Asamblea Plurinacional de Bolivia una iniciativa de ley en la que se formulaban varias propuestas.⁴ La ley aprobada por la Asamblea determina que las elecciones se deben realizar dentro de los 90 días posteriores a la fecha originalmente acordada, el 3 de mayo. La ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional.

1. Antecedentes

La elección general en Bolivia se realizó en octubre de 2019; las dos candidaturas presidenciales que más votos recibieron fueron la de Carlos Mesa, de la Comunidad Ciudadana (CC), y la de Evo Morales Ayma, del Movimiento al Socialismo-Instrumento político por la soberanía de los pueblos (MAS).

La transmisión de los resultados provisionales fue suspendida por el TSE a las 20:10 horas del día de la votación; en ese momento, había una diferencia aproximada del 7% entre los candidatos -de tener una diferencia menor al 10% por ley debía celebrarse una segunda vuelta. Tras veintitrés horas de suspensión, la transmisión fue restablecida, la candidatura de Evo Morales superaba en un 10% de votos a la de Carlos Mesa.

Tras diez días de protestas sociales en las principales ciudades del país, el también presidente Evo Morales anunció que la Organización de Estados Americanos (OEA)

³ Para los cargos de diputados, senadores y representantes regionales se elige un suplente.

⁴ La Asamblea Plurinacional del Estado está conformada por el congreso de la nación; la Cámara de Diputados y el Senado.

analizaría la elección dadas las acusaciones de fraude que pesaban sobre ella. El 10 de noviembre, la OEA recomendó en su informe preliminar la realización de nuevas elecciones, dado que los sistemas de transmisión de datos estuvieron viciados, fueron manipulados con conocimiento; además, señaló la parcialidad de la autoridad electoral.

El Presidente anunció que se convocaría a nuevas elecciones y pidió a la Asamblea Plurinacional que conformara otro Tribunal Supremo Electoral. Las renunciaciones del Presidente y el Vicepresidente, que fueron seguidas por las de diputados, senadores y funcionarios de gobierno y electorales, derivaron en una severa crisis política.

Finalmente, la senadora Jeanine Añez (Unidad Demócrata) asumió la Presidencia de la República el 12 de noviembre. En diciembre de 2019 la Asamblea Plurinacional designó a los vocales para los diez tribunales electorales (nueve departamentales y el supremo). Con la anulación de la elección de octubre del 19, se comenzó a organizar el nuevo proceso.⁵

2. Medidas y acuerdos electorales por la contingencia sanitaria

La declaración de emergencia sanitaria nacional por el Covid-19 se anunció el 17 de marzo; se adoptó una serie de medidas excepcionales que regularon la jornada laboral, las horas de movilidad en transporte público y privado -incluidos los vuelos- y el confinamiento de personas de la tercera edad. La cuarentena total, anunciada cuatro días después, sería efectiva hasta el 4 de abril de 2020.

Con base en estas disposiciones, el TSE determinó la suspensión del calendario electoral, inicialmente por catorce días; en la medida que fue avanzando el confinamiento, dado que no había condiciones para el trabajo de campo

⁵ De manera previa la Presidenta habría nombrado un vocal, es una facultad que la ley le da.

ni la necesaria movilidad de los actores involucrados en las elecciones, se comenzó a prever el escenario de postergación.

Para dar certeza el TSE convocó a reuniones virtuales a los ocho partidos políticos con candidaturas presidenciales con miras a lograr un acuerdo que permitiera la suspensión del calendario de actividades electorales y decidir un rango de fechas dentro del cual se definirá la nueva jornada de votación. Estos acuerdos mayoritarios sirvieron para que el TSE presentara la propuesta de ley a la Asamblea Plurinacional y que se aprobara el retraso de la elección.⁶

El Presidente del TSE fue convocado por la Asamblea para exponer los fundamentos de los principales criterios incluidos, entre ellos los siguientes:

- reanudar y concluir el proceso electoral proponiendo un rango de fechas para la jornada de votación: del 28 de julio al 27 de septiembre;
- flexibilidad para que el TSE ajuste el calendario electoral y determine la nueva fecha de la jornada a partir de criterios técnicos y sanitarios;
- toda actividad ya concluida al momento de la suspensión del calendario permanece en ese estado;⁷ y, le permite al TSE precisar
- los aspectos jurídicos, técnicos y logísticos, así como la ampliación presupuestal si se requiere, todo ello tendiente a facilitar el proceso.

La ley fue aprobada por la Asamblea considerando el grueso de las propuestas formuladas en la iniciativa del TSE, salvo el rango de fechas previsto; en tal sentido, ordena que las elecciones se celebren dentro de los 90 días posteriores a la fecha originalmente prevista, por lo que deben efectuarse antes del 3 de agosto.

⁶ Para proceder a la anulación de la elección de octubre de 2019 la Asamblea debió aprobar una ley detallando las bases y criterios de la nueva convocatoria a elecciones generales en 2020.

⁷ Principio de preclusión, las actividades no se revisarán ni se repetirán.

La ley fue examinada por la presidenta Añez; sin embargo, la Asamblea encontró infundadas sus observaciones. Asimismo, está en controversia ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en dos vertientes: de forma, por considerar que la Presidenta del Senado no tiene la facultad para promulgarla, solicitándose su nulidad; y, por una acción de inconstitucionalidad dado que los legisladores que accionaron consideran que colisiona con la actual norma de salud relativa al Covid-19, vigente hasta el 31 de mayo.

3. Desafíos para la autoridad electoral

Actualmente el Tribunal Supremo Electoral diseña el plan de vuelta al trabajo presencial; mientras tanto, avanza de manera virtual en los consensos y la toma de decisiones para definir la fecha de la jornada de votación. Entre los desafíos prioritarios destaca los siguientes:

- acordar los ajustes técnicos y logísticos con las autoridades electorales departamentales;
- elaborar una ampliación presupuestal para hacer frente a los gastos inherentes a las nuevas condiciones de trabajo y de bioseguridad de los electores; y,
- el monitoreo del *Índice de Riesgo Municipal Covid-19* que le permite definir o modificar la estrategia y la logística del proceso: un 45% de municipios están en riesgo medio.⁸

Su mayor desafío es la determinación de la fecha de las votaciones, considerando que el nuevo calendario electoral debe contemplar las actividades previstas en los 45 días siguientes a la suspensión del anterior. Tomando en cuenta que la ley aprobada -y vigente mientras no se resuelvan las controversias- le da 90 días para realizarlas, el TSE tiene un plazo máximo de 45 días -a partir del 3 de mayo- para

⁸ El Índice lo elabora el Ministerio de Salud, con él se determina la apertura o restricciones en los municipios, ya que los clasifica por riesgo epidemiológico y poblacional alto, medio o moderado. Publicación del 7 de mayo.

definir la fecha atendiendo las consideraciones señaladas en los incisos previos y con la variable de la evolución en las normas y restricciones sanitarias.

4. Escenarios en el corto o mediano plazos

En el terreno de la estabilidad política hay continuidad en las funciones; la extensión legal del mandato de las autoridades ejecutiva y legislativas permite el correcto funcionamiento del Estado y le otorga a la autoridad electoral un marco de acción, sin la presión de generar un vacío institucional.⁹

Existe un fuerte contexto de exigencia para que las elecciones se lleven a cabo y su verificación parece ser un factor de estabilidad social. En este contexto, el hecho de que el voto sea obligatorio exige extremar medidas de seguridad e higiene, pero los índices de elevada participación electoral no sólo se explican por la obligatoriedad del voto, sino por factores socio-culturales. En todo caso, las multas por no votar se han reducido en un 15%.

En el ámbito electoral, la autoridad enfrenta dos retos que trascienden la organización de las elecciones generales; el primero, es la posibilidad de una segunda vuelta presidencial -máximo 45 días después-; y, el segundo, es el mandato de organizar las elecciones subnacionales en los 120 días posteriores a la toma de posesión del nuevo presidente o presidenta.

En el corto plazo, el TSE deberá monitorear la evolución de las normativas sanitarias las que, al momento, establecen el confinamiento del grupo etario que representa el grueso del electorado.

⁹ La extensión del mandato está prevista hasta la toma de posesión de los ganadores de la elección. Ley 1270/20.

B. CHILE

Es un país con 14 753 394 electores,¹⁰ que en octubre de 2019 vivió protestas masivas ante la inconformidad por la desigualdad social, detonadas por el incremento a la tarifa del transporte colectivo.

Los acontecimientos llevaron a que el gobierno –presidido por Sebastián Piñera (Chile Vamos)¹¹– anunciara, el 27 de diciembre del mismo año, la celebración de un plebiscito nacional para formular una nueva Constitución, la principal demanda de las personas manifestantes. El plebiscito se fijó para el 26 de abril de 2020 y fue postergado para el 25 de octubre por la crisis sanitaria.

1. Antecedentes

En octubre de 2019 el Gobierno anunció el aumento de 30 pesos chilenos -equivalentes a 0.03 de dólar- en el coste de la tarifa del metro, con lo que se iniciaron las protestas que posiblemente desemboquen en la redacción de una nueva Constitución.

Las movilizaciones fueron dirigidas contra el sistema de pensiones, los aumentos en el coste de la luz y el agua, las desigualdades en la acumulación de riqueza y las deficiencias del sistema de salud pública. Entre las acciones sociales emprendidas se cuentan la evasión masiva del pago del metro iniciada por estudiantes de colegios representativos; posteriormente, las personas se volcaron a la calle; también hubo saqueos, pintas en edificios públicos y quema de algunas estaciones de transporte.

El 19 octubre se decretaron el toque de queda y el despliegue militar; los enfrentamientos dejaron 34 personas muertas y 3583 heridas, de acuerdo con cifras oficiales. Cinco días después de iniciadas las manifestaciones, el presidente Piñera pidió perdón públicamente *por la falta de visión* y

¹⁰ Dato del SERVEL publicado el 20 de febrero de 2020, incluye 58 135 registros desde el extranjero.

¹¹ Coalición integrada por cuatro partidos de centroderecha.

anunció una agenda de reformas sociales. A solicitud del Presidente, diez partidos políticos firmaron el *Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución*.

Los puntos del acuerdo se reflejaron en la ley 21.200, publicada el 24 de diciembre, con la que se incluyó en la Constitución la creación de un nuevo texto constitucional y la regulación del proceso de formulación. En tal sentido, se determinó que será convocado mediante un decreto presidencial y el electorado tendrá dos opciones respecto del tipo de convención que quiere para su redacción.¹²

2. Plebiscito nacional

El Servicio Electoral (SERVEL) publicó el 27 de diciembre de 2019 el Decreto Supremo 2.445 por el que se convoca al plebiscito nacional para conocer si se desea un nuevo texto constitucional y, de ser el caso, qué tipo de órgano deberá redactarlo.

La reforma constitucional le permite a la ciudadanía elegir entre dos opciones: a) una convención mixta constitucional; o, b) una convención constitucional. La primera se integraría por un total de 172 personas, la mitad serían representantes elegidos mediante el voto popular y, la otra, legisladores en funciones, los que serán escogidos por el Pleno del Congreso conforme a la ley sobre votaciones populares y escrutinios. La convención constitucional se integraría por 155 personas -igual número de distritos electorales-, todas elegidas expresamente para estos efectos; no habría participación de funcionarios públicos que se encuentran actualmente en el cargo. Cualquiera de las convenciones tendrá nueve meses para la redacción del nuevo texto constitucional, plazo que podrá ser prorrogado una sola vez por tres meses.

¹² En otras partes de América se conoce esta figura como constituyente o constituyente redactor.

3. Medidas y acuerdos electorales por la contingencia sanitaria

El 15 de febrero el Gobierno adoptó un esquema que llamó “cuarentenas dinámicas o selectivas” por comuna o municipio, iniciando con el paro de las actividades escolares; sin embargo, debido al incremento de casos en un 60%, el 13 de mayo el Ministro de Salud anunció la cuarentena total de ocho millones de personas a partir del 15 del mismo mes, sin determinar el periodo a cumplir.

Las comunas que entraron en este esquema de cuarentena total son de la zona metropolitana, 32 pertenecen a Santiago y otras seis son aledañas a esta ciudad.

Con la consulta técnica del Ministerio del Interior al SERVEL para conocer las consideraciones técnicas a tomarse en cuenta para este ajuste, en marzo se inició el proceso que llevó a la postergación de la jornada plebiscitaria y la recalendarización de las elecciones a realizarse en el primer semestre de 2020.

Después de la entrega de las consideraciones solicitadas por dicho Ministerio, la Presidencia del Senado incorporó al SERVEL a una mesa con representantes políticos para determinar los pasos a dar respecto al calendario de elecciones; para ello, se tomó en cuenta que la autoridad electoral no tiene facultad para iniciar una modificación a la ley debido a que las fechas de las elecciones están fijadas en la Constitución y la ley secundaria.

El 23 de marzo se publicó el Acuerdo Político para retrasar las jornadas de votación del primer semestre de 2020 pasándolas al segundo semestre, de manera que serán celebradas a partir de octubre y hasta el nueve de mayo de 2021. Las elecciones nacionales -presidenciales y legislativas- se mantienen para el segundo semestre de 2021 dado que aún no se ha determinado ninguna modificación.

Este amplio calendario modificó las fechas y plazos de inscripción, así como de cierre al padrón electoral para evitar su desactualización.

4. Desafíos para la autoridad electoral

El mayor desafío para la autoridad electoral chilena es la armonización de un abultado calendario de elecciones que podría verse afectado si la compleja situación económica del país así lo requiere y las medidas restrictivas se endurecen.

De octubre de 2020 a diciembre de 2021 el SERVEL deberá organizar catorce elecciones en diferentes niveles, desde la presidencial hasta las primarias para algunos cargos, incluyendo dos que se realizarían por primera vez: la de la convención constituyente, si se aprueba la creación de una nueva Constitución; y, la elección de gobernador regional, antes llamado intendente y era designado por la Presidencia de la República.

El ciclo podría elevarse a 17 actos eleccionarios si se efectuaran tanto la jornada para elegir a los constituyentes como un segundo plebiscito de ratificación del posible texto constitucional.

El segundo desafío, que no es menor, es el voto informado. Con elecciones concurrentes en una misma jornada -alcaldías, concejalías, gobernaciones y, posiblemente, constituyentes el 11 de abril de 2021- se entregarán hasta cinco hojas de votación a cada votante. La segunda jornada con esta característica es la de la elección presidencial, el 21 de noviembre de 2021, que coincide con las del Senado, diputaciones nacionales y consejeros regionales.

El tercer desafío para el órgano electoral chileno es la implementación, por primera vez, del voto en el extranjero en todos los eventos mencionados, desde las primarias hasta la presidencial y el plebiscito nacional.

5. Escenarios en el corto o mediano plazos

El primero de los escenarios es la ejecución de las actividades calendarizadas incorporando la eventual progresividad de las medidas sanitarias, así como las posibles restricciones derivadas de ellas. La propagación del virus que causa el Covid-19 aumenta de manera rápida en el país.

En lo político electoral, un reto que se perfila es la flexibilización de la norma para las elecciones primarias de las que saldrán las candidaturas para elegir a 345 alcaldes y 16 gobernadores regionales. Cada partido político determina en su estatuto la forma para realizarlas, ya sea con el voto directo o mediante asambleas colegiadas, las que en este momento no se pueden efectuar.

En lo político -que no corresponde a la autoridad electoral- se deberán prorrogar el mandato y funciones de las autoridades en los cargos cuya elección ha sido postergada.

En el ámbito social, en medio de la crisis sanitaria, se reactivaron las protestas, aunque no de manera consecutiva como en el último trimestre de 2019. Esto se dio después de que el presidente Piñera mencionara en una entrevista que, por cuestiones financieras, se podría volver a discutir una nueva postergación del plebiscito constitucional.

C. MÉXICO

Bajo un nuevo modelo de organización electoral en el nivel nacional establecido por una reforma constitucional de 2014, las elecciones locales son una responsabilidad compartida entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y la respectiva autoridad de cada una de las 32 entidades federativas.

Para el 7 de junio de 2020 estaban programadas dos elecciones locales en Coahuila y en Hidalgo para renovar el Congreso y las autoridades de 84 municipios, respectivamente. En el marco de la pandemia, en ejercicio de sus atribuciones y en coordinación con las autoridades

electorales locales, el INE, en su calidad de ente rector del sistema nacional de elecciones, aprobó un acuerdo para posponerlas y reprogramarlas tan pronto se determine que existen las condiciones sanitarias propicias para ello.

1. Antecedentes

De acuerdo con el marco jurídico prevaleciente, tal como se dijo en el apartado precedente, el 7 de junio se iban a celebrar elecciones locales en dos de las 32 entidades federativas: Coahuila e Hidalgo. Para ello, desde finales de 2019, se había procedido con las actividades de coordinación necesarias entre el INE y las autoridades electorales locales. En ambas entidades estaban en curso los preparativos cuando, por las razones conocidas, se postergaron y aún no se ha establecido una nueva fecha.

En Coahuila se renovará el Congreso, el que está integrado por 25 legisladores; en su padrón electoral se registran 2 234 131 votantes, tanto locales como en el extranjero. En Hidalgo se elegirá a las autoridades de 84 ayuntamientos y su padrón está conformado por 2 197 740 electores. En ambos estados hay cuatro partidos políticos locales, que se suman a los siete de carácter nacional.

Los organismos electorales y las fuerzas políticas de ambos estados analizaron las implicaciones de las medidas sanitarias decretadas por las autoridades federales y locales en las elecciones programadas y plantearon la pertinencia de postergarlas. En ejercicio de sus atribuciones y atendiendo tanto las condiciones imperantes como las propuestas planteadas, el 1 de abril el Consejo General del INE aprobó un acuerdo para retrasarlas; asimismo, plantea la posibilidad de efectuarlas entre finales de julio y principios de agosto, precisando que esto dependerá de la existencia de condiciones sanitarias apropiadas.

2. Medidas y acuerdos electorales adoptados ante la contingencia sanitaria

El 19 de marzo los gobiernos de Coahuila y de Hidalgo emitieron medidas de restricción para evitar la propagación del Covid-19; en ambos estados se cancelaron las concentraciones o eventos masivos y en el primero se exhortó a los entes autónomos (como la autoridad electoral) a acatarlas.

Por su parte, el 17 de marzo el INE adoptó una serie de disposiciones para la protección del personal, entre ellas, reguló las jornadas laborales y decidió el trabajo a distancia en ciertas áreas, como la atención al público en los trámites del registro electoral.¹³ El 27 de marzo entró en la modalidad de trabajo a distancia y suspendió los plazos legales y las fechas de las actividades no relacionadas con los procesos electorales de Hidalgo y Coahuila.

El 23 de marzo el Gobierno federal reconoció la epidemia como una enfermedad de atención prioritaria y, un día después, publicó las medidas a instrumentar para su mitigación y el control de riesgos.

Finalmente, el 1 de abril el Consejo General del INE canceló los procesos electorales de los estados mencionados y postergó la jornada de votación del 7 de junio, esto lo decidió después de consultas con los partidos políticos nacionales, en ejercicio de su facultad de atracción sobre los asuntos relacionados con la organización de elecciones locales cuando su trascendencia lo amerite; o, para fijar un criterio de validez y aplicación general.

3. Desafíos para la autoridad electoral

El acuerdo aprobado por el Consejo General del INE en los términos descritos en el párrafo anterior, constituye una decisión excepcional, sin precedentes en la vida

¹³ En México no se cuenta con una cédula de identidad por lo que la credencial para votar que expide el INE es la identificación oficial de mayor importancia; se realizan hasta 100 000 trámites cada día.

institucional del país, motivada por las medidas decretadas en el contexto de la pandemia.

El primer desafío para el INE y las autoridades electorales implicadas es que la reanudación de los procesos y la reprogramación de los comicios están sujetas a la evolución de las medidas sanitarias y a la existencia de condiciones cuya materialización está al margen de su campo de acción. En este sentido, aunque las decisiones del INE son vinculantes para todas las autoridades competentes, el horizonte temporal impone algunos retos adicionales.

En Hidalgo, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales conducentes, las nuevas autoridades municipales deben tomar posesión de sus cargos el 5 de septiembre. Si el proceso no se reanuda y las elecciones no se llevan a cabo oportunamente – cuando se suspendieron aún faltaban poco más de dos meses para efectuarlas-, seguramente será necesaria la intervención del órgano legislativo local. En Coahuila las presiones temporales son menores; su marco jurídico prevé que la nueva legislatura no se instale sino hasta enero de 2021.

Asimismo, al restablecerse las condiciones necesarias para reanudar los procesos electorales y fijar nuevas fechas de votaciones, en el marco del pacto federal mexicano, surge otro desafío en términos de que no solo se tendrán que formalizar y actualizar, en lo pertinente, los convenios de colaboración del INE con las autoridades electorales locales, sino además se deberán pactar e incorporar los protocolos, dispositivos y medidas de seguridad sanitaria conducentes, así como asegurar que se disponga de los recursos presupuestales suficientes para garantizar su debido cumplimiento.

Por otra parte, en su calidad de ente rector del sistema nacional de elecciones y porque brinda servicios permanentes -como la emisión de credenciales que funcionan como documentos nacionales de identidad-, el

INE ha debido adoptar medidas para continuar con sus actividades esenciales, entre ellas el reconocimiento y la validez de las sesiones de sus instancias directivas y ejecutivas y las decisiones que se adopten en ellas.

4. Escenarios en el corto o mediano plazos

La reanudación de los procesos electorales se mantendrá en vilo mientras no se restablezcan las condiciones sanitarias para su reactivación y conclusión. Una vez que esto ocurra, aunque las autoridades electorales han mantenido mecanismos de comunicación y coordinación, es probable que se deba trabajar a marchas forzadas en las actividades preparatorias y en la incorporación de los protocolos y medidas de seguridad e higiene pública necesarias, tanto en el plano organizativo como en el de la competencia por el voto.

El 4 de abril concluyó el mandato de cuatro de los once integrantes del Consejo General del INE que cuentan con voz y voto. En virtud de las circunstancias, se suspendió la designación de nuevos Consejeros, una labor encabezada por la Cámara Baja, actualmente en receso; no será sino hasta el 1 de septiembre que el Congreso retome sus trabajos y, presumiblemente, dicho proceso de selección. En tal sentido, no parece plantear mayores inconvenientes que esta instancia pueda sesionar con solo siete de las personas que la conforman, salvo cuando se deban tomar decisiones que requieran el consentimiento de ocho Consejeros/as por mandato constitucional y legal.

La posible continuación de los procesos locales en fechas que estén fuera de los rangos temporales previstos para la toma de posesión de las nuevas autoridades, en especial en Hidalgo, pueden demandar acciones extraordinarias de las legislaturas correspondientes.

Finalmente, el INE y las autoridades electorales de las 32 entidades federativas enfrentarán el reto de adecuar y

armonizar sus convenios y mecanismos de colaboración para preparar las elecciones federales y locales de 2021, que serán las mayores en la historia del país, trabajos que se deben iniciar en septiembre próximo.

D. PARAGUAY

El 6 de marzo de 2020 el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) convocó oficialmente a elecciones de autoridades municipales (intendencias e integrantes de las juntas) a celebrarse el 8 de noviembre. El cronograma anunciado contemplaba, como parte del proceso, las elecciones internas, obligatorias y simultáneas, para la selección de candidaturas el 12 de julio.

El 11 de marzo, menos de una semana después, a la luz de las primeras medidas para enfrentar la emergencia sanitaria, el TSJE aprobó una resolución que modificó el cronograma electoral fijando el 2 de agosto para las elecciones internas y el 29 de noviembre para las municipales.

Frente a la adopción de más disposiciones relativas a la pandemia, el 30 de marzo el TSJE decidió suspender tanto sus actividades como el nuevo cronograma, por lo que la definición de las fechas se trasladó al Congreso; la iniciativa, en trámite legislativo, contempla la postergación hasta por un año de las elecciones municipales (que podrían realizarse en noviembre de 2021), con la consecuente ampliación del mandato de las actuales autoridades hasta que se elijan y tomen protesta las elegidas que, excepcionalmente, fungirán durante cuatro años y no por los cinco que fija la ley.

1. Antecedentes

El 6 de marzo de 2020 el TSJE convocó oficialmente a la organización del proceso para elegir 256 intendentes y 2730 concejales, e igual número de suplentes, de juntas municipales. Según el cronograma aprobado, las primarias internas obligatorias se iban a realizar el 12 de julio y la jornada electoral el 8 de noviembre.

Este proceso electoral implica la puesta en práctica de dos innovaciones: el voto preferencial mediante el sistema de listas desbloqueadas¹⁴ para elecciones pluripersonales¹⁵ (juntas municipales); y, la emisión del voto en mesa con medios electrónicos. En cuanto a la segunda, el 6 de marzo se presentaron a los medios y funcionarios el modelo de las máquinas de votación y el sistema que se utilizará bajo la figura de voto electrónico no puro: la máquina es de pantalla táctil, no almacenará ninguna información de la votación e imprimirá el voto, que deberá depositarse en una urna externa; la identificación del elector se hará de la manera tradicional.

2. Medidas y acuerdos electorales por la contingencia sanitaria

El 9 de marzo se publicó el decreto 3442/2020, del Presidente de la República, con las primeras medidas sanitarias para evitar la propagación del virus SARS-CoV-2; se exhortó a los poderes e instituciones de la república a regular el horario laboral en la administración pública y la reasignación de recursos hacia el sector salud.

El 16 de marzo se declaró el estado de emergencia sanitaria mediante un nuevo decreto (el 3456/2020), autorizando el aislamiento preventivo y restringiendo el movimiento a partir de las 20:00 horas y hasta las 4:00 del día siguiente.

En atención a dichas medidas, y después de una comparecencia ante el Congreso, el 23 de marzo el TSJE postergó por primera vez las fechas de las elecciones primarias y la jornada de votación municipal al 2 de agosto y 29 de noviembre, respectivamente. Asimismo, ordenó la racionalización de recursos con la suspensión de diversas

¹⁴ Las listas cerradas y desbloqueadas significan que el elector vota por un partido político y, al mismo tiempo, selecciona de su lista de candidatos el de su preferencia sin importar si es el primero o el último en la lista –voto preferencial en listas cerradas y desbloqueadas.

¹⁵ Los cargos que se elegirán con este sistema desbloqueado son los convencionales constituyentes; senadores; diputados; parlamentarios del Mercosur y miembros de juntas departamentales y municipales.

prestaciones del funcionariado, como apoyos escolares y viáticos no relacionados con las capacitaciones para el voto electrónico, y un recorte salarial del 10 al 20%.¹⁶

El 28 de marzo el Gobierno decretó el aislamiento preventivo general en toda la República, con vigencia hasta el 12 de abril, lo que llevó al TSJE a decidir, dos días más tarde, la suspensión de todos los plazos para las elecciones de intendencias y juntas municipales, con lo que quedaron sin efecto las fechas que figuran en el párrafo anterior.

Un día más tarde, el Congreso Nacional aprobó la ley 6524/2020 que declaró el estado de emergencia y reglamentó las disposiciones de los decretos presidenciales. Una segunda ley del Congreso, en proceso de aprobación, será la que determine los términos para la celebración de las elecciones municipales.

3. Desafíos para la autoridad electoral

La autoridad electoral enfrenta el gran desafío de tomar todas las medidas necesarias para introducir en las próximas elecciones municipales, en un marco de crisis por la pandemia, las innovaciones que trae consigo el bloque preferencial con listas cerradas y el voto en urna electrónica.

Para ello, cuenta con importantes aliados; los principales tienen que ver, en muy buena medida, con el factor tiempo. Por una parte, el Congreso, con la posible aprobación de una ley que las postergue hasta por un año, es decir, hasta principios de noviembre de 2021. Por el otro, en su preparación podrá beneficiarse de las lecciones extraídas de las experiencias de sus homólogos de otros países de la región, sobre todo en la aplicación de los protocolos y medidas de salud e higiene que se deben considerar en este campo.

¹⁶ En ese momento, de acuerdo con el reporte de situación que publica diariamente la Organización Mundial de la Salud, había 22 personas contagiadas; al 19 de mayo eran 786 y 11 decesos.

En todo caso, es importante destacar que la autoridad electoral ya adoptó y está poniendo en práctica disposiciones para la sensibilización, capacitación e información relacionadas con el voto preferencial y electrónico por medios virtuales.

A diferencia de autoridades que han logrado ampliaciones presupuestales para organizar votaciones con disposiciones de bioseguridad, el TSJE optó por el racionamiento presupuestal dada la directriz de redireccionamiento de recursos de la administración pública al Ministerio de Salud, contenida en la ley sobre el estado de emergencia sanitaria.¹⁷

4. Escenarios en el corto o mediano plazos

El TSJE se reconvirtió para brindar ayuda humanitaria; en sus instalaciones, con participación de su personal, se han confeccionado 3000 barbijos -cubrebocas o mascarillas- y 200 portasueros que han sido donados al Ministerio de Salud; también se produjo gel antibacterial para cubrir las necesidades de la autoridad electoral.¹⁸

En lo que respecta a los procesos legislativos, se está a la espera de la aprobación de la ley que permita modificaciones al Código Electoral respecto de las elecciones municipales por única vez. El 20 de mayo fue discutida por la Cámara de Diputados, que la aprobó en los términos iniciales y la remitió al Senado para que sea promulgada y publicada, si no hay cambios.

En el mediano plazo, en el escenario electoral se tendrá como prioridad la elaboración del nuevo calendario según los términos de la ley que tramita el Congreso Nacional; de momento están pendientes de definición tanto este como la nueva fecha de la votación.

La ley en proceso de aprobación contiene cuatro elementos:

¹⁷ Si bien la ley no lo obliga a redireccionar gastos, el TSJE decidió hacerlo.

¹⁸ Todo con materiales donados y reciclados.

- la postergación de las elecciones municipales hasta por un año a partir de la fecha original;
- la celebración de las elecciones primarias cualquier domingo en un periodo de 90 a 120 días previos a la fecha que se determine para la votación;
- la ampliación hasta por un año del mandato de las actuales autoridades, que cesará el día que tomen protesta las elegidas; y,
- la reducción en un año del mandato de las autoridades entrantes para que concluyan en 2025.

En el corto plazo, se continúa con la capacitación en línea al funcionariado electoral para difundir información acerca del voto electrónico y el sistema de listas desbloqueadas. Las sesiones virtuales se realizan desde el 20 de mayo y seguirán en junio.

E. REPÚBLICA DOMINICANA

Es un país con 7 529 932 electores/as que sufragaron en la más reciente jornada subnacional, del 15 de marzo de 2020, cuando la pandemia ya había llegado a América Latina. Esta fue una elección municipal extraordinaria, que superó complicaciones técnicas, en la que se eligió a 3849 personas (158 alcaldes y suplentes; 1164 regidores y suplentes; 235 directores e igual número de subdirectores y 735 vocales municipales).

Desde 2019, de manera paralela, la Junta Central Electoral (JCE) trabajó tanto en la organización de los comicios municipales ordinarios como en los generales – presidencial, legislativo y del Parlamento Centroamericano- previstos para el 17 de mayo. Tras la suspensión de los primeros, el 16 de febrero, el periodo entre ambas votaciones se redujo a dos meses.

1. Antecedentes

El 16 de febrero del año en curso se inició, conforme a lo programado, la jornada para elegir autoridades municipales en las que la JCE instrumentó por vez primera el voto automatizado en 18 municipios, que representan el 62% de las personas votantes. Esta debió ser suspendida el mismo día porque el sistema automatizado no permitía visualizar correctamente todas las candidaturas. La JCE les solicitó auditorías técnicas a varias instituciones, entre ellas la UNIORE y OEA, organismos internacionales para determinar las causas del error, las que concluyeron que se trató de fallas humanas pero que no mediaron tentativas de sabotaje o fraude.

La JCE la reprogramó para el 15 de marzo, cuando se desarrolló sin problemas, y canceló la aplicación del voto automatizado tanto en estas elecciones como en las presidenciales y congresuales del 17 de mayo.

2. Medidas y acuerdos electorales por la contingencia sanitaria

El 11 de marzo el Covid-19 fue declarado pandemia por la OMS; ese mismo día, al cierre de las actividades para las elecciones municipales, el Ministerio de Salud anunció las primeras recomendaciones sanitarias

Las medidas se fueron endureciendo gradualmente. El 20 de marzo se decretó el toque de queda y a finales de este mes fue suspendida la actividad laboral pública no esencial. Asimismo, la movilidad aérea, nacional e internacional, se restringió a partir del 3 de abril.

Por su parte, el Congreso de la República aprobó una ley de estado de excepción en la que se ordena el toque de queda, vigente hasta el 17 de mayo, fecha de la elección presidencial. De ahí que el 10 de abril la JCE les solicitó su opinión a los 35 partidos políticos respecto a la realización o postergación de la elección, los que mayoritariamente

optaron por no celebrarla en la fecha prevista.

Con base en estas consideraciones, la JCE la retrasó por fuerza mayor mediante la resolución No. 42/2020; al ser un acto administrativo no se tuvo que modificar la ley por lo que, de momento, no ha sido necesaria la intervención del Congreso. Según dicha resolución, la elección presidencial será el 5 de julio y la segunda vuelta, si fuera el caso, se calendarizó para el 26 de julio.

Hasta la fecha, en sus oficinas en todo el territorio nacional, la autoridad electoral ha mantenido el trabajo presencial esencial escalonado. En las ubicadas en el extranjero se deben atender las restricciones sanitarias del país en el que se encuentren.

3. Desafíos para la autoridad electoral

Por el contexto y la historia política del país, no se podría proyectar otro escenario que no fuera el de tener autoridades nacionales electas al 16 de agosto, día señalado en la Constitución, por lo que la nueva fecha de las elecciones generales se determinó considerando únicamente el tiempo necesario para una segunda vuelta presidencial, si fuera el caso, y los respectivos escrutinios.

Un desafío adicional para la JCE es el avance de la pandemia en el mundo, en tanto que las personas votantes en el extranjero se ubican principalmente en países donde la crisis sanitaria alcanza puntos dramáticos, como España o Estados Unidos, principalmente en Nueva York, donde se ubica el mayor núcleo del electorado. La participación del electorado en el exterior, tanto en la elección presidencial como en la de las siete personas de la diáspora para la Cámara de Representantes, está pendiente de definición, sujeta a valoraciones y determinada por un conjunto de factores que trascienden el radio de acción de la JCE.

En este sentido, por medio de la Cancillería se está consultando la viabilidad de instrumentar la votación en el extranjero; al respecto, han respondido algunos países, como Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Ecuador, España,

Estados Unidos y Nicaragua. De celebrarse, su organización y logística representarán un enorme desafío para la autoridad electoral que deberá armonizar criterios y protocolos con las diversas clasificaciones de alertas de la pandemia y, por ende, los diversos esquemas de restricciones y medidas en torno al Covid-19 tanto del país donde se harían como de la República Dominicana.

En lo que se refiere a la logística electoral, existe una complejidad adicional en el armado de las maletas electorales¹⁹: implementar las medidas de sanidad para todo el personal involucrado; también se debe formular un protocolo sanitario para los centros de votación y, una vez hecho, garantizar el abasto de los materiales de bioseguridad, así como el traslado y entrega de las maletas electorales.

La República Dominicana cerró el ciclo con la elección municipal cuando la pandemia llegaba a América, lo que trajo consigo las primeras restricciones sanitarias; de los que decidieron postergar los procesos programados, será el primero en acudir a las urnas con la elección general de julio. Esto no le posibilitará la comparación con otras experiencias para prever probables escenarios.

4. Escenarios en el corto o mediano plazos

En el corto plazo, al no poderse garantizar el voto en el extranjero no se limitaría únicamente la participación en la elección presidencial porque quienes viven en el exterior también eligen a siete representantes al Congreso Nacional. De fragmentarse la elección y realizarla fuera del país después del 5 de julio, los congresistas elegidos en territorio nacional posiblemente tomarán posesión sin los de dicha población.

En el terreno legislativo, no se ha previsto ninguna adecuación del marco jurídico para la toma de posesión del Presidente y legisladores, en otro día que no sea el 16 de agosto;

¹⁹ Denominadas paquetes o sacos electorales en otros países de la región.

sin embargo, si el 5 de julio no se eligiera a las personas representantes de la comunidad dominicana migrante, sí se requerirá de la aprobación de una ley por parte del Congreso.

Finalmente, en el corto plazo, es necesario el consenso para la aprobación del protocolo sanitario en el que se incorporen las medidas sanitarias que vaya adoptando el Gobierno de la República, según se incremente o se reduzca la transmisión del SARS CoV-2; este deberá implementarse en la jornada electoral.

F. URUGUAY

En el padrón electoral están registradas 2 669 980 personas; hubo elecciones generales en octubre de 2019 y tanto la diferencia de 1.52% en los resultados de la segunda vuelta presidencial, como el trabajo de la autoridad electoral, fueron reconocidos sin problema alguno.

El 10 de mayo del presente año debían realizarse las elecciones subnacionales de 19 intendentes departamentales, igual número de juntas departamentales (integradas por 31 legisladores y suplentes) y 625 órganos municipales (integrados por cinco miembros cada uno -intendentes municipales, alcaldes y concejales).²⁰

Estos comicios fueron postergados para el 27 de septiembre a causa de la crisis sanitaria por el Covid-19 y con ello se suspendió el calendario electoral.

1. Antecedentes

Las nuevas autoridades nacionales elegidas en octubre del 19 -Asamblea General y Presidente de la República- tomaron posesión en febrero y marzo de este año, respectivamente. El cambio de Presidente constituyó una alternancia política después de quince años de gobierno del mismo partido y la mayoría en ambas cámaras es de la oposición.

²⁰ En otros países del continente el equivalente del intendente es el gobernador y los congresos locales serían la figura homóloga a las juntas departamentales.

En octubre también se eligió, como señala la ley, a las personas integrantes de los Órganos Deliberativos Departamentales (ODD) de cada partido político, quienes a lo interno de sus agrupaciones deben proponer las candidaturas a los cargos de intendente departamental y los órganos municipales.²¹ Este mandato lo cumplieron antes de suspenderse el calendario.

Por su parte, la Corte Electoral había iniciado las actividades correspondientes a la elección subnacional desde septiembre de 2019, con la aprobación de los reglamentos correspondientes.

2. Medidas y acuerdos electorales relativos a la contingencia sanitaria

A trece días de haber jurado el cargo, el nuevo presidente Luis Lacalle Pou decretó el estado de emergencia nacional sanitaria por el que suspendió las concentraciones públicas y dispuso el cierre de la actividad turística pública y privada y las concentraciones a cargo de autoridades de todos los niveles; además, exhortó a la cancelación de reuniones masivas privadas y extremar las medidas de higiene e instó a las autoridades autónomas y descentralizadas a adoptar dichas disposiciones en sus respectivos ámbitos.

El Pleno de la Corte Electoral, en una sesión extraordinaria efectuada tres días después de la declaratoria, elaboró un documento en el que describió la complejidad de ejecutar lo previsto en el calendario electoral en el contexto de la emergencia y advirtió sobre posibles demoras. Tras recibirlo, la Asamblea conformó un grupo interparlamentario para analizarlo; además, creó y aprobó por unanimidad la ley 19.875, publicada el 8 de abril, y facultó a la Corte Electoral y a los propios legisladores para tomar las medidas necesarias para postergar las actividades del proceso electoral subnacional.

²¹ En Uruguay se denominan nóminas y en otros países de la región fórmulas o binomios.

La ley contiene tres criterios para garantizar la certidumbre y guardar el orden constitucional: señala el 4 de octubre como fecha límite para realizar la votación; faculta por única vez a la Corte Electoral para definir, en un plazo no mayor a quince días, esa nueva fecha y extiende el mandato de las autoridades actuales hasta que tomen posesión las nuevas, reajustando el periodo de las autoridades entrantes para que concluya cuando señala la Constitución para los tiempos ordinarios.

El 22 de abril la autoridad electoral anunció que las votaciones se efectuarán el 27 de septiembre y, en el mismo documento, figuran los ajustes a los calendarios electorales departamental y municipal.

3. Desafíos para la autoridad electoral

Las autoridades legislativas y electorales pusieron mayor atención en elaborar una narrativa que les posibilitara hallar una salida a la necesidad de postergar la elección, que otorgara la seguridad plena de que se trataba de una situación excepcional y que jurídicamente no sentara ningún precedente de suspensión de elecciones. Este aspecto fue plenamente reflejado en la ley aprobada para tales efectos.

Lo anterior va de la mano con una necesidad identificada por la Corte Electoral: mantener un canal de comunicación abierto, con el máximo de claridad, para informar permanentemente a la ciudadanía con el ánimo de abonar a la certeza del proceso.

Un segundo desafío para la autoridad electoral fue garantizar la producción, armado y entrega del material electoral, así como el abasto del necesario para la seguridad biomédica según las indicaciones sanitarias gubernamentales.

La Corte Electoral, además, está atenta al avance de la transmisión de la enfermedad Covid-19 en vista de que, según esto, en las próximas semanas el Gobierno podría

restringir más actividades lo que, a su vez, afectaría los calendarios o el desarrollo de actividades de campo.

4. Escenarios en el corto o mediano plazos

En el ámbito legal, la Corte reconoce la importancia de contar con el consenso político; este ha sido fundamental para retrasar las votaciones sin generar vacíos legales que podrían traer consigo una presión para hacerlas con riesgos sanitarios o determinar una nueva fecha. Además, este factor incidió positivamente para otorgarle facultades de excepción mediante la interpretación del artículo constitucional correspondiente, que le permitieron darle certeza legal a la postergación.²²

En lo puramente electoral, identificar a la autoridad sanitaria como un actor más del proceso eleccionario supone asumir nuevos criterios y redactar protocolos logísticos y de bioseguridad adecuados, que podrán variar, que deberán ser implementados durante este ciclo.

Asimismo, implica el recurso inmediato a las tecnologías para el desarrollo de actividades laborales con miras a la organización de la jornada de votaciones, en tanto no se restrinja el derecho universal a votar ni se trastoque la confianza en los procesos.

²² El artículo 322 permite a la Corte Electoral conocer de todos los actos que tengan que ver con las elecciones.

III.

NOTAS PARA UN BALANCE O CONSIDERACIONES FINALES

Por vez primera en la historia contemporánea de la región, y de muchas otras alrededor del mundo, la pandemia y las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a una dramática crisis sanitaria (pero también económica y social), han tenido importantes repercusiones en la esfera político-electoral.

Muchos países se han enfrentado al dilema de celebrar o postergar elecciones o consultas programadas en el marco de la pandemia del Covid-19. Ninguna decisión es fácil pues se agrega al escenario un desafío inédito: el de conciliar exigencias y tensiones entre los derechos humanos fundamentales -los de la salud, el de la vida en casos extremos- con los político-electorales, incluso con los principios y valores esenciales para la preservación del orden democrático, como la renovación periódica de las autoridades.

En un primer momento, y por la gravedad de la situación, en América Latina se ha optado por la postergación de las elecciones y consultas programadas en el marco de la pandemia, pero el margen de visibilidad es difuso porque el horizonte sigue plagado de incertidumbres.

Un dato es cierto, al menos para un futuro previsible: no habrá proceso electoral o consulta popular que pueda desentenderse, obviar menos aún, imperativos de higiene y salud pública a lo largo de sus diversas fases y etapas. Desde sus protocolos y rutinas de trabajo en gabinete y en campo, hasta las previsiones que debe adoptar para la capacitación de los oficiales de la mesa de votación, los

contenidos de los paquetes de documentación y materiales, las reglas y hasta las modalidades para la emisión del voto, y un largo etcétera.

No serán menores las nuevas exigencias, condiciones y lineamientos para la realización de actividades de campaña. Son tiempos de incertidumbre y de confusión, pero también propicios para el cambio y la innovación.

Cualquier valoración de escenarios y perspectivas que se nos presentan en los ámbitos regional o global no puede pasar por alto el hecho de que la crisis de la pandemia se presenta en un momento, y se inserta en una agenda de debate, en la que ya predominaban inquietudes e interrogantes relacionadas con la situación de la democracia. Aunque de informes, reportes, estudios prospectivos o simples valoraciones surge un cuadro plagado de claroscuros, buena parte de la reflexión ha sido acaparada por los indicios y nociones relacionadas con el estancamiento o incluso la regresión democrática, sea en clave de nuevas pulsiones autoritarias, rebrotes nacionalistas o xenofóbicos, o nuevos populismos, por solo señalar los más obvios o perceptibles. Se advierte la propensión de algunos gobiernos a encontrar en la lucha contra la pandemia una coartada perfecta para justificar o reforzar el uso de poderes discrecionales, sin contrapesos institucionales o garantía de devolución alguna.

Como se ha mostrado con las seis experiencias nacionales incluidas en este documento, el proceso de deliberación y toma de decisiones para postergar las elecciones ha seguido un vector central: el de privilegiar los imperativos de sanidad, higiene y seguridad pública para hacer frente a la pandemia, ajustándose a las rutas jurídico-institucionales y las particularidades propias de cada contexto.

En todos los casos, y más allá de que el proceso de toma de decisiones se haya mantenido dentro de su marco de atribuciones o haya tenido que trasladarse a otros dominios,

en especial del legislativo, los organismos electorales han asumido un papel activo y muy responsable en el manejo de la situación. Lo anterior tanto en términos de las medidas adoptadas para resguardar la salud de su personal y de todas las partes o actores del proceso electoral, como de la construcción o generación de los acuerdos necesarios para facilitar el proceso de toma de decisión institucional que resulte más apropiado

No siempre el marco jurídico-institucional ha permitido un proceso de toma de decisión que permita postergar las elecciones o consultas hasta el momento en que existan las condiciones idóneas para su verificación. En algunos casos se tendrán que reanudar los procesos y concurrir a las urnas en escenarios de incertidumbre sobre el estado de la lucha contra la pandemia y las medidas necesarias para precautelar la salud de todas las partes implicadas.

Autoridades y organismos electorales despliegan su mejor esfuerzo para asegurar la integridad de los procesos y sus resultados en un contexto en el que las exigencias razonables de la población son las de la mayor sanidad e higiene posibles.

Los esfuerzos que se desarrollen, las precauciones que se adopten, los logros que se tengan y las enseñanzas que resulten de la organización de elecciones y consultas en tiempos de pandemia, serán de enorme valor para los procesos que sí han podido ser trasladados o aquellos que ya se vislumbran en el horizonte.

FUENTES DE REFERENCIA

Instituto Nacional Electoral; IIDH/ CAPEL (11 de mayo de 2020). Conversatorio Virtual “Organizando elecciones durante la pandemia del Covid-19: el caso de América Latina”. https://www.youtube.com/watch?v=_Mu91pLp1dQ

BOLIVIA

Reglamento de elecciones generales (2020) https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/Reglamento_Elecciones_Generales_2020.pdf

Ley 2020 (2019) <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/10/page:1>

Resolución TSE-RSP-ADM No. 009/2020 <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/>

Índice de Riesgo Municipal Covid-19, (7 de mayo de 2020) <https://www.minsalud.gob.bo/8-institucional/4144-indice-de-riesgo-municipal-xw-en-bolivia>

Opinión (12 de mayo de 2020); Bolivia se acerca a los 3 mil contagiados y Cochabamba registra un pico de casos nuevos. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/boli/20200512214121767320.html>

Opinión (4 de enero de 2020) Postergan subnacionales hasta la jura del nuevo presidente. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/postergan-subnacionales-jura-nuevo-presidente/20200103231515744153.html>

Nodal, noticias de América Latina y el Caribe (25 de marzo de 2020) TSE dialogará con los partidos para definir nueva fecha de elecciones tras postergación. <https://www.nodal.am/2020/03/tse-dialogara-con-los-partidos-para-definir-nueva-fecha-de-elecciones-tras-la-postergacion/>

La Razón (5 de mayo de 2020) Oposición al MAS empieza batalla legal para frenar la ley de postergación de elecciones

<https://www.la-razon.com/nacional/2020/05/05/oposicion-al-mas-empieza-batalla-legal-para-frenar-la-ley-de-postergacion-de-elecciones/>

Opinión (13 de enero 2020) El TSE reducen multas por inasistencia votar <https://www.opinion.com.bo/articulo/escenario-politico1/tse-reduce-multas-inasistencia-votar/20200113160913745717.html>

CHILE

Ley 21.200, 2019 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1140340>

SERVEL, Servicio Electoral publica el Padrón Electoral definitivo para este Plebiscito Nacional 2020 <https://www.servel.cl/servicio-electoral-publica-el-padron-electoral-definitivo-para-este-plebiscito-nacional-2020/>

Decreto Supremo Exento 2.445, 2020 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1140479>

Decreto Supremo Exento 388, 2020 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1143840>

Preguntas frecuentes, Servicio Electoral <https://www.plebiscitonacional2020.cl/preguntas-frecuentes/>

Documentos del plebiscito <https://www.plebiscitonacional2020.cl/recursos-informativos/>

Sitio oficial del Plebiscito Nacional <https://www.plebiscitonacional2020.cl/>

Constitución Política de la República de Chile (2020) https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución (2020).

<https://www.servel.cl/acuerdo-politico-posterga-la-realizacion-del-plebiscito-nacional/>

SERVEL, Consideraciones Técnicas (2020) <https://www.>

serval.cl/wp-content/uploads/2020/03/20200319_ConsideracionesTécnicas_RecalendarizacionSERVEL.pdf

SERVEL, Acuerdo Político posterga la realización del plebiscito nacional (2020) <https://www.serval.cl/acuerdo-politico-posterga-la-realizacion-del-plebiscito-nacional/>

Ministerio de Salud (13 de mayo de 2020). Ministerio de Salud decreta cuarentena total para la ciudad de Santiago y 6 comunas aledañas <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-decreta-cuarentena-total-para-la-ciudad-de-santiago-y-seis-comunas-aledanas/>

SERVEL, cronograma del plebiscito <https://www.plebiscitonacional2020.cl/las-nuevas-fechas-del-cronograma-electoral-para-el-plebiscito-nacional-del-25-de-octubre/>

SERVEL, Serval suspende la atención al público <https://www.serval.cl/serval-suspende-atencion-de-publico-en-forma-presencial/>

BBC (2019) Sección Internacional, micrositio Protestas en Chile <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50194550>

BBC (11 de marzo de 2018), Sebastián Piñera asume el poder en Chile, ¿En qué se diferencia su segunda llegada a la presidencia? <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42388538>

Organización Nueva Sociedad, NUSO No. 285 (enero-febrero 2020) Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile <https://nuso.org/articulo/diez-puntos-sobre-el-cambio-constitucional-en-chile/>

La Jornada (13 de mayo de 2020) Fracasa la estrategia en Chile ahora sí cuarentena obligatoria <https://www.lajornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/05/13/fracasa-estrategia-en-chile-ahora-si-cuarentena-obligatoria-9244.html>

Anadolu Agencia (27 de abril de 2020) Protestan en Chile en medio de la cuarentena por aplazamiento de plebiscito constitucional <https://www.aa.com.tr/es/mundo/protestas-en-chile-en-medio-de-la-cuarentena-por-aplazamiento>

to-de-plebiscito-constitucional/1819479

La Tercera (26 de abril de 2020) Piñera y eventual cambio de fecha de plebiscito constitucional: dice que no ha sido abordado pero que “quizás se va a volver a discutir” <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-y-eventual-nuevo-cambio-de-fecha-del-plebiscito-constitucional-dice-que-no-ha-sido-abordado-pero-que-quizas-se-va-a-volver-a-discutir/FDQVNARGZFDETHYJZUR3NYB2J4/>

MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

Instituto Nacional Electoral, estadísticas del padrón (27 de marzo de 2020) <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/083/2020 <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>

Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, Acuerdo IEEH 026/2020 <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2020/abril/04042020/IEEHCG0262020.pdf>

Instituto Electoral de Coahuila <http://www.iec.org.mx/v1/>

Constitución Política del Estado Independiente de Coahuila de Zaragoza https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

Constitución Política del Estado libre y soberano de Hidalgo http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Ley Electoral del Estado de Hidalgo, (2020) https://www.te.gob.mx/sites/default/files/legislacion/hidalgo/hidalgo-ley-electoral-actualizada-30jun14sin-siccp.htm#t6_txt

Ley orgánica municipal del estado de Hidalgo (2020) <http://>

www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/Todos%20los%20Municipios/wo45273.pdf

REPÚBLICA DOMINICANA

<https://jce.gob.do/Noticias/castanos-guzman-jce-trabaja-a-vapor-para-realizar-si-o-si-elecciones-del-5-de-julio> protocolo sanitario

Ministerio de la Presidencia (2020) <https://presidencia.gob.do/etiquetas/minpre?page=3>

Junta Central Electoral, (30 de marzo de 2020) JCE recibe comunicación del MIREX sobre Nota diplomática de la Oficina de Misiones Extranjeras del Departamento de Estado de Estados Unidos <https://jce.gob.do/Noticias/category/voto-en-el-exterior/jce-recibe-comunicacion-de-mirex-sobre-nota-diplomatica-de-oficina-de-misiones-extranjeras-del-departamento-de-estado-de-ee-uu>

URUGUAY

Ley 19.875 (2020) <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu4552484004663.htm>

Decreto del Ejecutivo 093/2020 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>

Corte Electoral, Circular 10.703 (2019) <http://www.impo.com.uy/bases/circulares-corte-electoral/10703-2019>

Corte Electoral, Circular 10.854 (2020) <https://www.corteelectoral.gub.uy/calendario-de-actividades-2020>