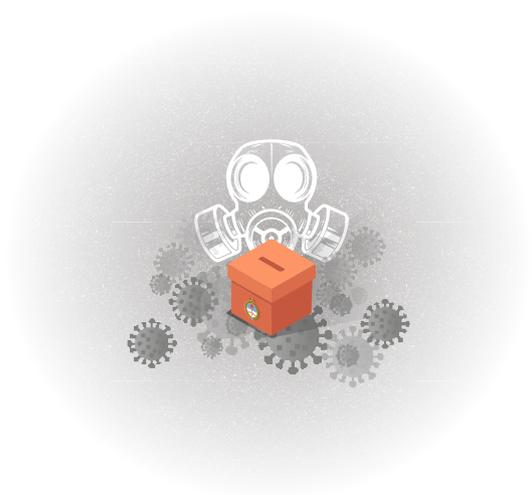


ELECCIONES Y COVID

INFORME | DICIEMBRE 2020

OBSERVATORIO DE POLÍTICA INTERNACIONAL
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES



Los conceptos vertidos en este ensayo no representan la opinión de ningún senador o senadora ni del cuerpo como pleno.

Es el resultado de la producción de conocimiento teórico-académico del Observatorio de Política Internacional.

ÍNDICE

▶ <u>Introducción</u>	4
▶ <u>Celebrar o posponer</u>	6
▶ <u>Medidas extraordinarias para una situación extraordinaria</u>	9
▶ <u>Experiencias exitosas</u>	10
▶ <u>¿Cómo votan las personas con Covid-19?</u>	12
▶ <u>¿Se puede cambiar la forma de votación por la pandemia? el caso de Polonia</u>	14
▶ <u>Estados Unidos y el boom del voto anticipado</u>	15
▶ <u>Subí a mi voiture: el voto en automóvil</u>	16
▶ <u>Voto por Internet</u>	17
▶ <u>Algunas ideas finales</u>	17
▶ <u>Bibliografía</u>	19

ELECCIONES Y COVID

Introducción

A un año de haberse detectado una neumonía de causa desconocida en la ciudad china de Wuhan, que dio origen a la actual pandemia por SARS-CoV-2,¹ se registran a la fecha 1,47 millones de muertos y cerca de 63 millones de contagios en el mundo.² Entre los múltiples y apremiantes desafíos que debió enfrentar la comunidad internacional como consecuencia de la pandemia por Covid-19, donde sobresalen aquellos que involucran la necesidad de dar respuesta efectiva y urgente al aspecto estrictamente sanitario de esta crisis, debemos señalar también aquellas decisiones impulsadas por los distintos gobiernos que han generado alguna zozobra en relación al mantenimiento de los principales estándares democráticos, la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho.

Algunos analistas, en especial aquellos que entienden a la democracia a partir de una serie de atributos mínimos, han expresado su preocupación acerca del grado en que puede haberse visto afectada ésta debido a la modificación del curso previsto para los procesos electorales. Otros, en cambio —aun asumiendo como los primeros que las elecciones son un “predicado básico” de la democracia,³ y que la legitimidad democrática del gobierno representativo radica, en gran parte, en la participación de los ciudadanos en elecciones libres, periódicas y transparentes— se han interrogado en qué ocasiones éstas podrían suspenderse sin comportar algún tipo de conducta antidemocrática y, eventualmente, de qué manera podrían celebrarse elecciones en un contexto como el actual, sin arriesgar la salud de la población.⁴

Si bien la pandemia trajo consigo dificultades para la celebración de las elecciones, cada escenario nacional ha mostrado sus propias complejidades dependiendo del marco normativo vigente, de la situación epidemiológica de cada país en particular, y también de un factor que no se puede excluir ni menospreciar: los consensos políticos y los intereses de los distintos actores institucionales,⁵ partidarios y sociales intervinientes en los comicios.

Asimismo, los diversos actores que participan del juego democrático han mostrado capacidad para adaptarse estratégicamente a las distintas situaciones, mo-

¹ Por su sigla en idioma inglés, síndrome respiratorio agudo grave asociado a la enfermedad por coronavirus. Recibió la denominación provisional de Covid-19 (*Coronavirus disease* 2019).

² <https://www.covidvisualizer.com/> (consultado 30 de noviembre de 2019).

³ LANDMAN y DI GENNARO SPLENDORE (2020).

⁴ Sobre esta discusión, véase JAMES y ALIHODZIC (2020).

⁵ Dentro de esta categoría ubicamos —entre otros— a los organismos electorales, esto es a la organización o institución creada con el propósito expreso y la responsabilidad legal de administrar uno o más de los elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones y de los instrumentos de democracia directa, de acuerdo a la definición de ACE Project (www.aceproject.org). En un interesante trabajo, CATT y otros (2014) señalan la influencia de las redes electorales regionales e internacionales en las políticas y programas de estos organismos a partir de la intensificación de los mecanismos de cooperación y asistencia internacional orientados a la promoción de la democracia. La Declaración de principios y código de conducta para la observación de elecciones internacionales adoptada por la ONU y sus organismos globales y regionales en octubre de 2005 es un ejemplo. En este sentido, un organismo electoral que busca mantener una buena reputación necesitará alinear sus prácticas y políticas con las normativas y principios reconocidos a nivel internacional y regional y estar al tanto de las tendencias globales en materia de gestión electoral.

dificando “no solamente al propio acto de votar sino también a las etapas pre y postelectorales, desde el diseño y planificación del proceso electoral, hasta el escrutinio, abarcando la logística, la identificación de las personas, la elaboración de documentación electoral, la transmisión de resultados, la capacitación del personal afectado y de la ciudadanía propiamente dicha, entre otras”.⁶

No obstante, el hecho de celebrar elecciones en un escenario de catástrofe a menudo puede conducir a que se vean comprometidas ciertas dimensiones de la democracia tal como la deliberación pública, la participación política y electoral, el voto informado, la calidad del proceso electoral, etc. lo cual plantearía un justificativo democrático a favor de suspender por tiempo delimitado los comicios, como sostienen James y Alihodzic.⁷ Con todo, dicho aplazamiento puede amenazar la certeza de las elecciones y representar un grave riesgo de ruptura democrática. En este sentido, Antonio Guterres, Secretario General de Naciones Unidas, enfatizó que existen retos legales, políticos y sanitarios a la hora de tomar la decisión de aplazar o celebrar un proceso electoral, por lo que resulta más conveniente tener en consideración a todas las partes intervinientes, de manera que no se generen rispideces políticas o se ponga en riesgo la legitimidad.⁸

En el presente informe analizaremos algunas experiencias comparadas de distintos procesos electorales llevados a cabo durante este año en diversos países. Algunas han sido exitosas y otras resultaron fallidas, pero de todas ellas se han extraído aprendizajes. Argentina tendrá elecciones legislativas el año próximo. Aun cuando a inicios de 2021 comiencen a inocularse a los primeros grupos, no se habrá vacunado a un porcentaje alto de la población hasta pasado un tiempo considerable, por lo cual deberán conservarse las pautas de convivencia que se vienen implementando desde un principio tales como barbijos, distanciamiento social e higiene de manos, incurriendo en costos adicionales. Las acciones a adoptar para la realización de las elecciones de medio término ya están en debate, y es muy probable que —al igual que en otros países— deban aplicarse medidas extraordinarias para la realización de los comicios. La incertidumbre sobre cuál será la situación en el momento de realizar las próximas elecciones legislativas habilita una discusión temprana que evite distorsiones en el proceso electoral.

Existen diversas salvaguardas disponibles para garantizar la integridad del proceso electoral en un escenario de catástrofe que van desde la introducción o expansión de soluciones de baja tecnología (la votación anticipada, el voto por correo, etc.) como así también una gestión de riesgos vigorosa (distanciamiento social).⁹ Lo visto en distintas latitudes nos lleva a afirmar que la actual pandemia por Covid-19 habrá de dejar una huella indeleble y graves perjuicios en términos económicos y sociales; pero también podría propiciar ciertos consensos políticos dirigidos a promover algunas innovaciones en lo institucional con miras a enfrentar futuros desafíos.

⁶ DINE (2020).

⁷ *Op. cit.*

⁸ PNUD (2020).

⁹ Algunos países contemplan en su constitución política la posibilidad de declarar el estado de excepción constitucional de catástrofe; sin embargo, aun existiendo las circunstancias que hubiesen motivado su activación no lo hicieron ya que eso hubiese conducido a suspender las elecciones. Por dicho motivo, se prefirió declarar la emergencia sanitaria a fin de no entorpecer el proceso electoral y acrecentar el malhumor del electorado.

Celebrar o posponer

Anteriormente señalamos que en situaciones de catástrofe o emergencia como la actual pandemia —donde el riesgo de pérdida de vidas humanas es elevado y así mismo ciertos procesos democráticos pueden verse trastocados—, es plausible utilizar dicho argumento como justificativo a favor de suspender o aplazar los comicios a la espera de condiciones propicias para celebrarlos. Muchos procesos electorales fueron postergados con el respaldo de consensos amplios en lo político y social, esperando que la situación epidemiológica cambiara para establecer luego una nueva fecha apropiada que permitiese cumplir con el mandato democrático sin que por eso se viese alterada la paz social.

Sin embargo, como destaca la Dirección Nacional Electoral (DINE),¹⁰ las normas legales establecen la duración de los mandatos de representación y, en consecuencia, las fechas en que han de renovarse las autoridades políticas. Esto se da particularmente en los presidencialismos, caracterizados por la rigidez del mandato fijo. Las instituciones políticas “deben proveer cierta previsibilidad del contrato de representación para no socavar las instituciones democráticas”,¹¹ especialmente en escenarios polarizados y ante la inexistencia de los consensos necesarios que permitan llevar la elección más allá de lo estipulado sin que surjan sospechas sobre las intenciones reales detrás del aplazamiento provocando un quiebre en la certeza institucional. Una elección puede postergarse legítimamente pero bajo ciertas circunstancias, hasta cierto límite temporal y en un marco de legalidad contando a la vez con un respaldo plural que involucre a diversos actores estatales, políticos y sociales.

Muchas de las elecciones que debían celebrarse en una fecha cercana al momento de declararse la pandemia fueron postergadas in limine, ya que se establecieron restricciones a la circulación debido al riesgo sanitario y no hubo tiempo material para reorganizar el proceso electoral. En cambio, aquellas elecciones programadas para después del primer semestre de 2020 tuvieron más tiempo para organizarse y contaron con la experiencia acumulada de los comicios que se desarrollaron en otras latitudes.

Por otra parte, hay países que decidieron afrontar el desafío y llevar a cabo el proceso electoral en su fecha original, adoptando las medidas que se consideraron necesarias para dicho propósito. El caso de la República de Corea, que posteriormente analizaremos, es uno de los que más se menciona en los debates académicos por encontrarse entre los primeros países que celebraron elecciones a nivel nacional tras declararse la pandemia, por la cantidad de medidas adoptadas y por haber aumentado la participación electoral en estos comicios.

Según el Instituto para la democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), desde el 21 de febrero hasta inicios de noviembre de este año, al menos 73 países y territorios de todo el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales o subnacionales debido a la Covid-19 y otros 84 decidieron celebrarlas en su fecha original. Con lo cual, hubo más procesos electorales que se llevaron a cabo en la fecha pactada que los que los que se pospusieron, y entre aquellos más de la mitad (unos 40) ya se habrían realizado a la fecha.

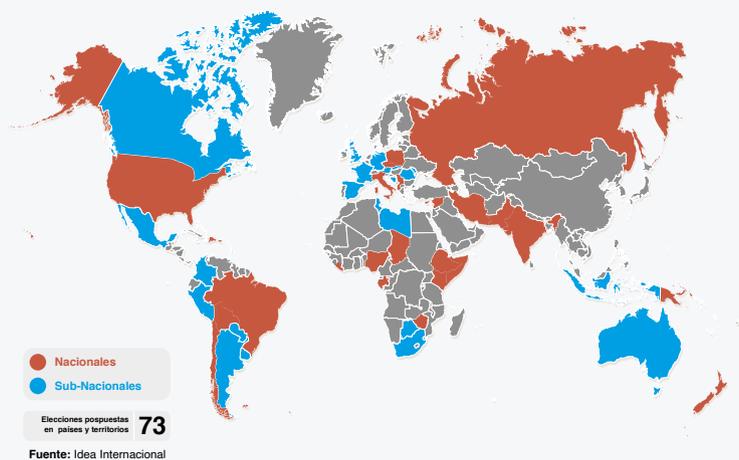
¹⁰ DINE (*op. cit.*).

¹¹ *Ibid.*, p.19.

Países que pospusieron sus elecciones en cualquiera de sus niveles

De las 73 elecciones pospuestas, 39 fueron nacionales (53,4%) y 34 subnacionales (46,6%). La mayoría, en el continente europeo (34,2%), siguiéndole el continente americano (21,9%), Asia del pacífico (20,5%), África (19,2%) y Medio Oriente (4,1%).

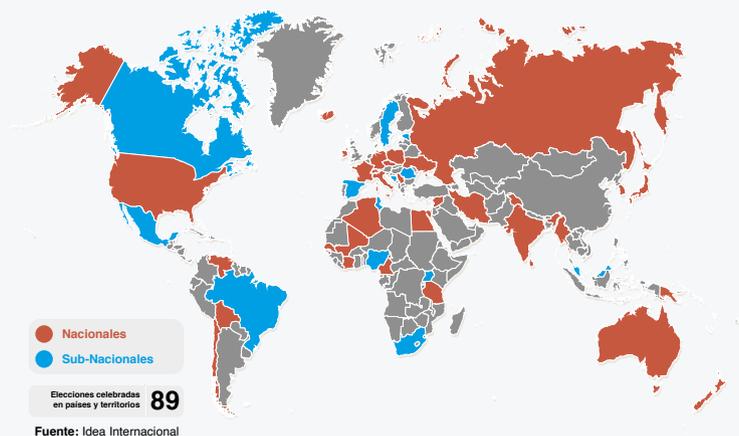
Elecciones nacionales y subnacionales pospuestas en tiempo de pandemia



Elecciones realizadas en su fecha original

De las 89 elecciones que se realizaron en su fecha original 69 fueron nacionales (77,5%) y 20 fueron elecciones subnacionales (22,5%). La mayoría se celebraron en Europa (32,6%), siguiéndole en orden decreciente la región de Asia-Pacífico (23,6%), África y América (20,2% cada una) y Medio Oriente (3,4%).

Elecciones nacionales y subnacionales celebradas en su fecha original



* Algunos países tienen la particularidad de aparecer en los dos gráficos, como es el caso de Estados Unidos, que si bien celebró elecciones generales en la fecha pactada (3 de noviembre), en la etapa de preselección de candidatos algunos estados de la Unión debieron posponer sus primarias.

Medidas extraordinarias para una situación extraordinaria

La pandemia llevó a que los organismos electorales tuvieran que innovar en materia de organización electoral como así también en los términos que debía darse la participación ciudadana en los comicios para cumplir con las recomendaciones y medidas de prevención sanitaria propuestas por las autoridades nacionales de salud pública y poder así mitigar los riesgos de un mayor contagio. Muchas de las modificaciones se establecieron a través de aplicación de protocolos, pero otras requirieron de reformas legales, algunas de las cuales se realizaron sobre la fecha de la votación, como sucedió en Polonia (ver aparte). Cabe recordar en este sentido las recomendaciones vertidas por el Consejo Europeo en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* en relación a la exigencia de sostener un régimen jurídico estable para las elecciones, lo cual abarca, entre otros ítems, la necesidad de no modificar la legislación en materia electoral inmediatamente antes de la celebración de los comicios.¹²

Más allá de haber establecido estrictos protocolos sanitarios a lo largo de todo el proceso electoral para proteger al personal afectado en las elecciones y a los votantes, algunos países implementaron soluciones de contingencia a fin de preservar y salvaguardar la participación electoral, dentro de las que podemos destacar: a) la votación anticipada o en horas no pico para reducir la aglomeración de sufragantes; b) la ampliación del horario de votación; c) el establecimiento de horarios exclusivos para mayores y la posibilidad de excusarse de la obligatoriedad de votar a personas de alto riesgo; d) la implementación de horarios específicos por género o por número de cedula de identidad; e) el incremento de la cantidad de mesas de votación; f) la división de la jornada electoral en varios días y la segmentación de los votantes por jornada; g) el establecimiento de cabinas de votación especial, con mayores niveles de seguridad (para mayores de 60 años o para personas con fiebre); h) la implantación de sistemas especiales de votación por vía remota (como el voto por correo o por Internet); i) otros.¹³

Llevar adelante las elecciones en tiempo de normalidad comporta de por sí grandes desafíos. La implementación de medidas extraordinarias para una situación como la actual, en particular cuando se busca garantizar el derecho al voto de la porción de la población más vulnerable a esta problemática, requiere de un esfuerzo adicional. Es necesario aun un debate más profundo sobre qué medidas adoptar para enfrentar este nuevo reto, en particular cuando tenemos a la mano soluciones que no requieren de un gran despliegue logístico o de alta tecnología.¹⁴

Otra cuestión a tener en cuenta se relaciona con el hecho de cómo comunicar al ciudadano las modificaciones hechas al proceso de votación de modo de evitar la desinformación o la información errónea, de lo cual dependerá el éxito de las medidas aplicadas. Es importante que la comunicación por parte de los organismos electorales y los gobiernos sea clara y anticipada para que el elector sepa fehacientemente cuáles son las alternativas propuestas para poder emitir el voto.

¹² Para más información, véase Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (2011) y asimismo JAMES (2020).

¹³ Fueron la excepción países como Bielorrusia, negaron o restaron importancia a la pandemia por lo cual no aplicaron ninguna medida (o en todo caso fueron mínimas) en relación a asegurar elecciones en un contexto seguro.

¹⁴ Véase JAMES y ALIHODZIC (*op. cit.*).

Hay que destacar que las medidas implementadas deben promover una amplia participación electoral y evitar un alto nivel de abstencionismo, reduciendo todos los obstáculos que impidan ejercer el derecho al voto, brindando a la vez certezas de seguridad a los votantes, asegurando no sólo su salud sino garantizando la credibilidad del proceso, ya que en ello se sustenta la legitimidad de los mismos, asegurando que los resultados reflejen la voluntad popular.

Experiencias exitosas

A continuación se describen dos casos considerados como exitosos por distintos observatorios a nivel mundial: por un lado, las elecciones realizadas en la República de Corea (con casi 44 millones de votantes registrados, la primera gran democracia en realizar comicios electorales legislativos en tiempos de pandemia),¹⁵ y en segundo lugar, Singapur.

República de Corea: las elecciones para la Asamblea Nacional se realizaron el pasado 15 de abril de 2020. Corea del Sur tomó la decisión de continuar con la fecha original de los comicios (algo con lo que la población estaba de acuerdo), tras contener los contagios siendo uno de los primeros países que celebraron elecciones a nivel nacional tras declararse la pandemia,¹⁶ en un momento en que la mayoría aplazaban sus elecciones. Esto hizo que atrajese la mirada de aquellos gobiernos que buscaban respuestas sobre cómo celebrar los procesos electorales en un contexto tan adverso.

La primera medida dispuesta por la Comisión Nacional Electoral (CEN) fue impulsar la votación anticipada. Vale decir que ya había antecedentes, debido a que este método de votación se había aplicado por primera vez en elecciones intermedias en 2013, y a nivel nacional en las elecciones locales de 2014. Buscando reducir la cantidad de votantes el día de las elecciones, se dispuso los días 10 y 11 de abril para el voto temprano, en cualquiera de las 3500 casillas electorales dispuestas a lo largo del país.

Por otra parte, los surcoreanos ampliaron el voto por correo,¹⁷ un método que podían utilizar solo las personas con discapacidad, quienes tuvieran edad avanzada, y quienes se hallasen alojados en hospitales o en centros de detención, entre otros. Esto posibilitó que las personas en aislamiento por haber contraído Covid-19 o por haber tenido contacto estrecho con personas infectadas pudiesen utilizar este dispositivo tras solicitarlo. Finalizado el plazo para hacer la solicitud para votar por correo, se instalaron casillas especiales en hospitales y centros médicos para que los enfermos y personal médico pudieran hacer su voto anticipado. A quienes se encontraban en aislamiento se les permitió ir a votar a las casillas después de que el horario oficial de las mismas hubiese terminado para que no se cruzaran con otros votantes. Asimismo, dentro del horario oficial se estableció un horario específico para la población del riesgo (personas de edad avanzada, embarazadas y enfermos crónicos).

¹⁵ <https://www.electionguide.org/elections/id/3277/>

¹⁶ IDEA Internacional (2020).

¹⁷ En Corea del Sur al voto por correo se lo denomina "votación desde el hogar".

Para mantener la transparencia del proceso electoral, éste fue transmitido en vivo a nivel nacional y mundial en sus distintas etapas, desde las actividades de preparación hasta el cierre y el conteo de votos.

La participación electoral en estos comicios fue de un 66% del electorado, siendo la más alta desde 1992.¹⁸ Las medidas implementadas y la forma de comunicárselas a la ciudadanía fueron exitosas. El 26,7% del electorado utilizó la votación anticipada, más que duplicando lo sucedido en 2016 (12%). Esto provocó una disminución de la concentración de electores el día de la elección y garantizó la participación electoral de los enfermos por Covid-19. Uno de los mayores riesgos para este país era que la pandemia afectara la participación electoral y con ello se deslegitimaran las elecciones. Sin embargo, sucedió lo contrario. El hecho de que en este país ya estuvieran reglamentados el voto anticipado y el voto por correo fue una ventaja decisiva a la hora de organizar los comicios, facilitando la ampliación del acto cívico en un entorno seguro.

Si bien esta experiencia no se puede trasladar exactamente igual a los restantes países debido a que existen diferencias de recursos, capacidades, etc., no obstante demostró que en un contexto sanitario como el actual era posible encontrar soluciones técnicas adecuadas para poder llevar a cabo las elecciones.

Singapur: es uno de los países que más medidas aplicó para la realización de los comicios. Las elecciones legislativas se celebraron el 10 de julio y contó con la experiencia previa de Corea del Sur. En este país el voto es obligatorio y si un ciudadano no vota el día de las elecciones, es eliminado del registro de electores. Para reingresar, debe presentar una razón válida de por qué se ausentó al acto electoral; si la justificación no es aceptable, está obligado a pagar una multa para volver a reincorporarse al registro. Una de las razones válidas es por enfermedad, al igual que en nuestro país. Por la pandemia, Singapur sugirió que si un elector tenía fiebre o síntomas respiratorios no concurriera a votar —aunque podía hacerlo, si así lo deseaba— sin que esto acarrearla penalidad alguna.¹⁹ Aun así, los comicios tuvieron una participación electoral cercana al 94%, siendo la más alta desde 2001.²⁰

El caso de Singapur es útil para hablar del voto obligatorio y de las penalidades asociadas a no sufragar en los países que poseen este mecanismo electoral. Algunos Estados excluyeron a las personas con Covid-19 o en aislamiento de la obligatoriedad de votar. En la Argentina, las personas infectadas por la enfermedad quedarían excluidas de esta obligación ya que el Código Electoral Nacional (CNE) exime del voto a los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor; habría que analizar si esto también incluiría a las personas en aislamiento, ya sea porque hayan vuelto del exterior o por ser contacto estrecho de un caso positivo (siempre refiriéndonos a la excepción de la obligatoriedad, y no a la quita del derecho al voto), y a los considerados

¹⁸ Otro factor que adicionalmente pudo incidir en una mayor participación electoral es el hecho de que se bajó la edad mínima para emitir el voto de 19 a 18 años, aunque no necesariamente tiene que haber una relación directa en ello.

¹⁹ DINE (2020b).

²⁰ <https://www.electionguide.org/elections/?inst=&cont=Singapore&yr=>

grupos de riesgo.²¹

Ahora bien, retomando el caso de Singapur, dentro de los dispositivos adoptados en las elecciones legislativas encontramos el voto escalonado. Los electores recibieron una tarjeta de votación en la que se encontraba la dirección del local al cual debían acudir y una franja de dos horas en las que se les recomendaba votar, sugiriéndose a los adultos mayores que sufragaran a primera hora. Asimismo, se les brindó un código con el cual ingresar a una página web y conocer cuántas personas estaban en ese momento esperando para votar de manera de evitar aglomeraciones, aunque terminó sucediendo.²² Las personas con más de 37,5° de temperatura votaron a última hora del día. También se amplió el horario de votación, se aumentaron la cantidad de mesas electorales y las personas con Covid-19 pudieron votar por correo o utilizando cabinas especiales.

El voto escalonado utilizado por Singapur es una solución de baja tecnología y de fácil aplicación. En el caso de este país se estableció que quienes tenían fiebre sólo podrían votar a última hora; otros países establecieron horarios exclusivos (mayormente al fin de la jornada) para las personas afectadas por Covid-19 y para quienes se hallasen en cuarentena, como fue el caso de la República de Corea.

Otra opción de voto escalonado es la posibilidad de que la jornada electoral se realice en más de un día, estableciéndose turnos, pero esta decisión trae consigo distintos desafíos. Principalmente, en cuanto a la logística y la seguridad necesaria para el resguardo de todo el material electoral, de manera que no exista sospecha de fraude entre el día de apertura del acto electoral y el cierre.²³ A la vez, hay que tener en consideración que los integrantes de las mesas electorales y el personal abocado al proceso electoral estarán más tiempo expuestos. Sin embargo, es una alternativa idónea cuando no exista la posibilidad de incrementar la cantidad de centros de votación, consiguiéndose resultados similares.

¿Cómo votan las personas con Covid-19?

Señalamos anteriormente que los organismos electorales enfrentaron el enorme desafío de proteger la salud de los ciudadanos evitando el contagio masivo durante la jornada electoral, permitiendo a la vez el ejercicio pleno del derecho político por excelencia, el derecho al voto. Medidas como el distanciamiento social, el uso adecuado de mascarillas, la higiene de manos, etc. fueron de fácil aplicación y permitieron en gran cantidad de casos que se realicen los comicios oportunamente programados. Ahora bien, la mayor parte de las legislaciones en materia electoral fueron pensadas para entornos de normalidad e indican que para emitir su voto los ciudadanos deben concurrir a los centros electorales habilitados a tal

²¹ En Argentina el voto es obligatorio para los mayores de 16 años. Sin embargo, la legislación no establece sanciones para los mayores de 70 años que no voten (lo mismo sucede con los menores de 18, para una ampliación véanse las Leyes 19945 y 26774). Análogamente, se podría evaluar dejar sin efecto las sanciones para los mayores de 60 años y quienes estén incluidos dentro del grupo de riesgo de contagio por Coronavirus que no voten en las próximas elecciones intermedias o mientras dure el estado de alerta sanitaria.

²² https://www.eld.gov.sg/elections_safevoting.html

²³ THOMPSON (*op. cit.*).

efecto. Sin embargo, en este contexto sanitario, el hecho de que muchos países decretasen de manera obligatoria el aislamiento social y restringieran la libertad de movimiento, planteó la necesidad de pensar nuevas alternativas.

En algunos países, si bien no se les impidió votar a las personas infectadas de Covid-19, no pudieron abandonar su aislamiento domiciliario para sufragar bajo pena de ser sancionadas. Dado que no se previeron soluciones alternativas, en la práctica operó como un modo de prohibición indirecta. Este fue, por ejemplo, el caso del plebiscito nacional de Chile del 25 de octubre.²⁴ Ahora bien, focalicémosnos en los que buscaron la forma de que sí pudieran hacerlo, como ha sido el caso de Macedonia del Norte y Croacia.

La mayoría de las leyes electorales permiten que las personas enfermas no estén obligadas a votar. Sin embargo, en los casos mencionados surgen dos alternativas para quienes sí quieren hacerlo: el voto domiciliario y el voto por poder.

El voto domiciliario ha sido anteriormente utilizado mayormente por personas con dificultades motrices impedidas de acercarse a un centro electoral.²⁴ Sin embargo, en el marco de una pandemia de las características de la actual, vemos que esta forma de votación pudo ser empleada para casos de pacientes infectados por Covid-19 o personas en aislamiento preventivo.

Croacia: la Comisión Electoral Estatal (DIP) del país de la región de los Balcanes había prohibido votar a personas con Covid-19 en las legislativas del 5 de julio, pero el Tribunal Constitucional falló en contra de dicha decisión declarándola inconstitucional,²⁵ por lo que pudieron hacerlo a través de una opción que mezcló el voto domiciliario y el voto por poder.²⁶ Un miembro del comité electoral habría de dirigirse al domicilio de la persona confinada y una persona conviviente, de la confianza del elector, votaba en su nombre de acuerdo con el mandato proferido por aquel. El voto domiciliario también se utilizó para personas en aislamiento que hubieran tenido contacto estrecho con un caso positivo de Covid-19. Esta modalidad se usó anteriormente para personas con discapacidades de tipo motriz, con lo cual solo hubo que ampliarla.

Macedonia del Norte: originalmente iba a celebrar elecciones parlamentarias el 12 de abril, pero fueron pospuestas para el 15 de julio. En este caso, se amplió el horario de votación que primeramente era de 07:00 a 19:00 y pasó a ser de 06:00 a 21:00. Por otra parte, la Comisión Estatal de Elecciones (SEC) decidió que los comicios se extendiesen durante tres jornadas consecutivas utilizándose un día para el voto desde casa para las personas que tuvieran Covid-19 o tuvieran que estar aisladas,²⁷ otro para que emitieran su voto las personas de avanzada edad y los presos, y un último día para el resto del electorado. Según datos de la SEC sólo 700 de las 6000 personas en situación de aislamiento ejercieron el voto para

²⁴ *El País* (2020, 23 de octubre)

²⁵ El Tribunal Constitucional consideró que se podía prohibir a las personas con Covid-19 concurrir al centro de votación, pero no el derecho a voto (OSCE: 2020, 25 de septiembre).

²⁶ En el voto por poder no se puede garantizar que un apoderado vote en el mismo sentido que le solicitó el elector, el carácter secreto del voto hace imposible verificarlo. Esta forma de votación despierta críticas por considerarse que estimula el fraude y la intimidación. En el caso de Croacia, al ser un porcentaje muy bajo de personas que podían pedir esta forma de votación y mucho menos la cantidad que efectivamente hicieron la solicitud, sumado a que votaban por los electores personas convivientes, no se registraron críticas a la implementación de esta modalidad.

²⁷ FILIPOSKI (2020).

estas elecciones. Por otra parte, la participación electoral fue de 51,94%, ostensiblemente menor que en los comicios de 2016 cuando el 66,79% del padrón dijo presente en las urnas.

¿Se puede cambiar la forma de votación por la pandemia? el caso de Polonia

Polonia es un caso que exhibió que los cambios en la forma de votación no se pueden hacer de manera drástica sin contar con el apoyo de los diversos actores que participan del proceso electoral. En abril, el parlamento polaco aprobó una ley impulsada por el partido gobernante que establecía que el voto para las elecciones presidenciales —previstas para la primera quincena de mayo— se harían en su totalidad por correo de modo de reducir el riesgo de propagación del coronavirus. Los partidos de oposición, así como dos tercios de los ciudadanos polacos (de acuerdo a diversas encuestas), se mostraron renuentes a aceptar la iniciativa, denunciada por no cumplir con los estándares de transparencia e igualdad exigidos por la democracia europea.²⁸

Debido a la controversia sobre su legitimidad y a las amenazas de boicot, la elección tuvo que ser pospuesta solo unas horas antes de la votación. Por un lado, al oficialismo se le planteó la dificultad de instituir el voto por correo en áreas en la que la infraestructura del servicio postal se veía afectada por la pandemia o donde de por sí la prestación del correo ya era de baja o deficiente calidad. Por otra parte, no era seguro que las estructuras de supervisión electoral creadas para la ocasión estuviesen a la altura de los comicios por falta de experiencia y preparación.²⁹ Finalmente, el gobierno y la oposición acordaron modificar la ley electoral para establecer un sistema mixto que contemplase tanto el voto por correo como el voto presencial, permitiendo que el pasado 28 de junio se vote. Cabe destacar que, a pesar de contar con la opción de votar por correo, la mayoría de los sufragantes decidió concurrir presencialmente a las urnas.³⁰

En parte como consecuencia del caso citado, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) expresó suma preocupación por los cambios de último momento que pudiesen hacerse en las distintas legislaciones europeas para adaptar los comicios al contexto de pandemia. El organismo recomendó, ante todo, la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica y la certeza electoral.³¹

²⁸ *El País* (2020, 13 de abril).

²⁹ KALANDADZE (2020).

³⁰ OSCE (2020, 23 de septiembre)

³¹ OSCE (*op. cit.*). Como ya se destacó, estas recomendaciones anteceden a la actual pandemia.

Estados Unidos y el boom del voto anticipado

En algunos países el voto anticipado, ya sea por correspondencia o presencial, se presentó como una respuesta idónea para reducir los riesgos en el marco de la actual pandemia ya que con ello se evitó la concentración masiva de personas en los centros de votación el día de los comicios.

Mayormente, el voto anticipado hace referencia a la votación por correspondencia y su utilización se restringe a casos particulares: electores que residen en el exterior, enfermos crónicos o ausencias justificadas. En el caso del voto temprano en persona, el elector concurre a los lugares debidamente habilitados a tal efecto y deposita el sobre o papeleta en una urna que queda a resguardo hasta la jornada electoral, que es cuando se escrutan los votos.³²

En el caso de Estados Unidos, el voto anticipado ya se utilizaba antes de las elecciones presidenciales del 3 de noviembre pasado. Sin embargo, siendo uno de los países más afectados por Covid-19, el voto postal adquirió gran protagonismo. Todos los estados del país del norte tienen voto por correo: en algunos de ellos el votante necesita una justificación para poder utilizarlo y en otros no. Utah, Hawái, Oregón, Washington y Colorado lo utilizan habitualmente como principal forma de votación. El actual contexto de pandemia dio a varios estados una justificación y la oportunidad de ampliar los medios existentes para ejercer el derecho cívico de votar.

Mes y medio antes de la fecha fijada para los comicios generales, Minnesota, junto con Dakota del Sur, Virginia y Wyoming comenzaron la votación anticipada en persona. Los plazos para el ejercicio del voto anticipado no son uniformes ya que cada estado establece los criterios de participación en los comicios y de emisión del voto. Como explicamos en el informe del mes de octubre (*Carrera Presidencial – EE.UU. 2020*), el proceso electoral estadounidense es muy descentralizado y en el único aspecto en que coinciden todos los estados es en la fecha de celebración de las elecciones generales.

En un contexto particular marcado por la pandemia, una alta polarización de la sociedad —entre otras cuestiones, por la nunca resuelta cuestión racial— y una crisis económica de envergadura, la ampliación del voto por correo y su promoción por parte del Partido Demócrata coadyuvó a que los Estados Unidos tuviesen en los comicios de noviembre la mayor participación electoral que se recuerde desde 1900. En estas elecciones hubo un récord de votos anticipados, tanto en persona como por vía postal, que superó los 100 millones de sufragios.³³ La cifra no sólo muestra el aumento del voto anticipado respecto a otras elecciones, sino también la gran relevancia del mismo, teniendo en cuenta que se emitieron en total cerca de 158 millones de votos.

³² TULLIO (*op.cit.*).

³³ En 2016, votaron de forma anticipada cerca de 47 millones de electores (<https://electproject.github.io/Early-Vote-2020G/index.html>).

Subí a mi *voiture*: el voto en automóvil

Entre otras disposiciones, **Lituania** permitió el voto desde el domicilio para las elecciones legislativas de este año, tanto para las personas con Covid-19 como para aquellas otras que se encontraban en aislamiento por haber regresado del extranjero o por haber estado en contacto estrecho con un paciente infectado.³⁴ Para poder hacer uso de esta alternativa, los ciudadanos afectados tuvieron que completar un formulario *online* o llamar por teléfono para solicitar que el organismo electoral habilite esta opción.

Sin embargo, el país báltico fue más allá que otros Estados con las medidas adoptadas. Para la segunda ronda de las elecciones parlamentarias del 25 de octubre aprobó por primera vez el voto en vehículo. Los casos sospechosos de Covid-19 que se hallaban en cuarentena podían concurrir a votar en uno de los cuatro puntos especiales habilitados para efectuar el voto anticipado. Los electores debían llegar solos, en vehículo propio. Si lo hacían de a dos, uno debía bajar y votar en una casilla que luego se desinfectaba. El llenado de la boleta debía hacerse dentro del automóvil y solamente se le permitía al votante sacar el brazo por la ventanilla para colocar el voto en una urna. Lituania demostró que era factible pensar vías alternativas para sufragar, en este caso adaptando ciertos lugares —un palacio de exposiciones, un parque industrial, un gimnasio deportivo y un mercado— para esta situación concreta. De todos modos, la participación electoral en esta segunda vuelta fue baja (38,96%), casi 8 puntos menos que en la primera vuelta (que de por sí fue la participación más baja en primera ronda desde 2004).³⁵

República Checa, que ese mismo mes celebró elecciones regionales y legislativas para renovar un tercio de la cámara alta, uso un dispositivo similar.³⁶ La segunda ronda de votaciones, pese a las medidas implementadas, tuvo una participación de solo el 16.74% del electorado, resultando la cuarta participación más baja en la historia de las contiendas para conseguir un curul en el Senado.³⁷

En el sureño estado de **Texas**, en los Estados Unidos, los electores contaron también con la posibilidad de votar desde el coche, como si se tratase de un Auto Mac. Ésta posibilidad fue admitida para permitir el voto de las personas incluidas dentro de los grupos de riesgo. Sin embargo, la decisión fue controvertida y miembros del Partido Republicano solicitaron a la justicia de Texas que anulara los casi 127 mil votos emitidos por anticipado a través del voto desde el vehículo, después de un fallo similar del Supremo de ese estado.³⁸

³⁴ <https://www.vrk.lt/en/informacija-saviizoliacijoje-esantiems-rinkejams-2020-sei>

³⁵ *European Movement* (2020, 2 de noviembre)

³⁶ *Télam* (2020, 30 de septiembre)

³⁷ *Romea* (2020, 11 de octubre)

³⁸ *Página 12* (2020, 4 de noviembre).

Voto por Internet

El 1° de julio de este año, **Rusia** llevó a cabo un referéndum constitucional.³⁹ Teniendo en cuenta el contexto de pandemia, el Kremlin otorgó a los electores un plazo de siete días para poder sufragar.⁴⁰ Asimismo, ya que la incidencia de la Covid-19 fue muy alta en Moscú y la región de Nizhni Nóvgorod, se permitió a los votantes de dichas ciudades —alrededor de 15 millones de personas— votar a través de Internet, siendo la primera experiencia de votación *online* para una elección nacional llevada a cabo en el país euroasiático.

Rusia limita con Estonia, país que incorporó el voto telemático en 2005 y es considerado un modelo en esta forma de votación. Es el único Estado que incorporó el voto *online* en todas las elecciones —tanto locales, como nacionales y europeas—. Para que los votantes tengan confianza en el sistema existen diversas medidas para verificar la identidad de la persona que vota, intentando brindar seguridad al proceso electoral.

El referéndum —que tuvo una participación electoral del 67%—⁴¹ arrojó un 77,9% de votos a favor de las enmiendas a la constitución y el 21,2% se manifestó en contra. De acuerdo al portal noticioso ruso Meduza, el 93,02 % por ciento de los 1.107.644 votantes registrados para emitir su voto *online* ejerció su derecho.⁴² El dato de color lo agregó el cosmonauta ruso Anatoly Ivanishin, al convertirse en la primera persona en votar *online* desde la Estación Espacial Internacional.⁴³

Como dato negativo, hay que tener en cuenta que esta forma de votación ha sido globalmente muy criticada y despierta la desconfianza de muchos sobre la seguridad del voto.

Algunas ideas finales

A lo largo del presente informe presentamos las principales experiencias en materia electoral implementadas por algunos países en un contexto general caracterizado por la pandemia de Covid-19. En particular, nos centramos en aquellas estrategias específicas instrumentadas para garantizar la realización de manera segura del acto eleccionario: voto escalonado, voto anticipado, voto domiciliario, voto por poder, entre otros dispositivos.

Como señala James,⁴⁴ ya de por sí es difícil celebrar elecciones en tiempos normales: una crisis como la actual planteó retos adicionales. De ordinario, los distintos gobiernos, los órganos electorales, los partidos y la ciudadanía debieron

³⁹ Si bien las enmiendas propuestas no requerían de la realización de un referéndum, se consideró que daría legitimidad democrática a la modificación que habilita al actual mandatario, Vladimir Putin, a postularse por dos nuevos períodos.

⁴⁰ <http://www.cikrf.ru/eng/news/cec/47025/>

⁴¹ <https://www.electionguide.org/elections/id/3463/>

⁴² Meduza (2020, 30 de junio).

⁴³ *The Moscow Times* (2020, 30 de junio)

⁴⁴ *Op. cit.*

enfrentar claros desafíos legales y políticos ante una situación nueva e imprevista. No hubo una única solución para llevar adelante los comicios en el marco de la pandemia, lo cual hizo que cada Estado utilizase la alternativa de votación que creyó conveniente y en algunos casos una combinación de ellas. Sin embargo, observamos asimismo como la rigidez de muchas constituciones políticas, que incluso establecen días fijos de votación o legislaciones electorales —que como la nuestra— determina horarios de apertura y cierre del acto electoral,⁴⁵ dificultan la capacidad de adaptación frente a un contexto inesperado.

Aquellos países que ya contaban en su legislación electoral con estos mecanismos de votación a lo sumo tuvieron que plantearse ampliarlos, adaptándolos al contexto. En los casos en que no estaban contemplados, la instrumentación apresurada de los mismos desencadenó cierta desconfianza en el sistema y, en algunos casos, incluso incertidumbre institucional. El actual escenario brinda la posibilidad de deliberar acerca de la necesidad de adaptar el marco normativo de modo que permita reaccionar ágilmente ante similares situaciones sin por eso amenazar la integridad electoral. Cuanto más rígidas son las normas electorales, el margen de maniobra de los gobiernos y organismos para aplicar las reformas necesarias se estrecha. La pandemia con sus desafíos abrió la oportunidad de reflexionar y de avanzar en nuevas formas de garantizar los derechos políticos y pensar en estrategias innovadoras en materia de gestión electoral.

Argentina celebrará elecciones legislativas nacionales en el 2021. Si bien se supone que gran parte de la población habrá sido vacunada para mediados del próximo año, es probable que aun se sienta el impacto de la pandemia y sus sucesivas ondas solitónicas. Por eso en el mes de junio comenzaron reuniones entre la Cámara Nacional Electoral (CNE), los ministerios del Interior y Salud, partidos políticos y otros actores para comenzar a analizar el posible impacto y las medidas que podrían implementarse en cada etapa del proceso.⁴⁶

La pandemia obligó a los gobiernos y a las autoridades en materia electoral alrededor del globo a innovar pensando no sólo en el actual escenario pandémico y pospandémico, sino también en el largo plazo. Muchas de las medidas aplicadas en el contexto de crisis epidemiológica pasarán a formar parte de una nueva normalidad o presionan para hacerlo. Los efectos de la pandemia en la gestión electoral no sólo se ven en las medidas aplicadas en la actualidad, sino que alimentan discusiones de reformas futuras.

⁴⁵ Arts. 83 y 100 del Código Electoral Nacional (Ley 19945).

⁴⁶ Cámara Nacional Electoral (CNE), Acordada Extraordinaria Número 33.

Bibliografía

Acordada Extraordinaria Número 33. Cámara Nacional Electoral (CNE). Disponible en https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/AE_033-20.pdf

Administrar elecciones bajo la pandemia Covid-19. La prueba crucial de la República de Corea (2020, 5 de mayo). *IDEA Internacional*. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test?lang=es>

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO (2011). *Código de buenas prácticas en materia electoral: directrices e informe explicativo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación.

Czech Senate elections won by "Mayors" party, xenophobic rhetoric scored no votes, owner of disinformation tabloid not reelected (2020, 11 de octubre). *Romea.cz*. Disponible en: <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-senate-elections-won-by-mayors-party-xenophobic-rhetoric-scored-no-votes-owner-of-disinformation-tabloid-not-reelected>

DINE (2020). *Elecciones y Covid-19. Análisis de una agenda electoral en contexto de pandemia*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine>

FILIPOSKI, Z. (2020, 13 de octubre). La gestión del riesgo electoral y la pandemia de Covid-19: el caso de las elecciones parlamentarias en Macedonia del Norte. *IDEA Internacional*. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/electoral-risk-management-and-covid-19-pandemic-case-parliamentary-elections-north>

JAMES, T. (2020). New development: Running elections during a pandemic. *Public Money & Management*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2020.1783084>

JAMES, T. y ALIHODZIC, S. (2020). When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections during Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 19, No. 3. Disponible en: <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/ELJ.2020.0642>

KALANDADZE, N. (2020, 15 de mayo). Cambiar al voto por correo en tiempos de crisis de salud pública: lecciones de Polonia. *IDEA Internacional*. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crisis-lessons-poland>

LANDMAN, T. y DI GENNARO SPLENDORE, L. (2020). Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13669877.2020.1765003>

Ley 19945. Código Electoral Nacional. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/19945-nacional-codigo-electoral-nacional-Ins0003070-1983-08-18/123456789-0abc-defg-07-03000scanyel>

Ley 26774. Ley de Ciudadanía Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/200000-204999/204176/norma.htm>

Lithuanian general election (2020, 2 de noviembre). *European Movement*. Disponible en: <https://www.europeanmovement.ie/lithuanian-general-election-october-2020/>

Más de 13.000 infectados de coronavirus no podrán votar en el plebiscito constitucional chileno (2020, 23 de octubre). *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-10-23/mas-de-13000-infectados-de-coronavirus-no-podran-votar-en-el-plebiscito-constitucional-chileno.html>

Online voting in Russia's constitutional plebiscite closes with 93 percent turnout (2020, 30 de junio). *Meduza*. Disponible en: <https://meduza.io/en/news/2020/06/30/online-voting-in-russia-s-constitutional-plebiscite-closes-with-93-percent-turnout>

OSCE (2020, 23 de septiembre). *Republic of Poland, presidential election, 28 June and 12 July*. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf>

OSCE (2020, 25 de septiembre). *Republic of Croatia. Parliamentary elections 5 July 2020*. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/croatia/465138>

Panorama global del impacto del Covid-19 en las elecciones (2020, 23 de marzo). *IDEA Internacional*. Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

PNUD Chile (2020, mes de julio). *Procesos electorales y COVID-19: consideraciones a partir de la experiencia internacional*. Disponible en: https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/Doc_legal/Minuta%20procesos%20electorales%20y%20pandemia.pdf

Por correo, no. La intención del Gobierno polaco de celebrar elecciones presidenciales por correo no cumple los estándares de transparencia e igualdad necesarios (2020, 13 de abril). *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/13/opinion/1586791172_118337.html

República Checa: las personas contagiadas votan desde el auto en las elecciones (2020, 30 de septiembre). *Télam*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202009/519990-personas-contagiadas-votan-auro-republica-checa.html>

Russian Cosmonaut Votes on Putin's Reforms From ISS (2020, 30 de junio). *The Moscow Times*. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2020/06/30/russian-cosmonaut-votes-on-putins-reforms-from-iss-a70742>

THOMPSON, J. (2020). *Dimensiones que inciden en la organización de los procesos electorales en tiempos de pandemia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Colección: América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1644/dimensiones-que-inciden-en-la-organizacio-n-de-procesos-electorales-en-tiem-pos-de-pandemia.pdf>

TULLIO, A. (2020). *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post pandemia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Colección: América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%C3%ADculo-4-lecciones-aprendidas-en-materia-de-organizaci%C3%B3n-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf>

Votar desde el auto, una de las medidas elegidas para cuidarse del coronavirus (2020, 4 de noviembre). *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/303610-votar-desde-el-auto-una-de-las-medidas-elegidas-para-cuidars>



DIRECTOR GENERAL DE
RELACIONES INTERNACIONALES
Lic. Franco Metaza

COORDINADOR DEL OBSERVATORIO
DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Lic. Fernando Bulgiani

COLABORACIÓN ESPECIAL
Dr. Patricio Narodowski
Lic. Sabrina Guevara

OBSERVATORIO DE POLÍTICA INTERNACIONAL

**DIRECCIÓN GENERAL
DE RELACIONES INTERNACIONALES**

Para acceder a informes anteriores puede consultarse:
<https://www.senado.gob.ar/micrositios/RlinternacionalesObservatorio>