

CAPÍTULO FINAL

Comentarios finales

Jesús Delgado*

Venezuela

Leandro Querido**

Argentina

El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, y Transparencia Electoral, han considerado de gran importancia la elaboración de un estudio comparativo sobre el impacto del covid-19 en el Estado de derecho de la región.

Si bien América Latina en general ya atravesaba dificultades en cuanto a ciertos indicadores que son tomados en cuenta para la medición del Estado de derecho de acuerdo con distintas metodologías internacionales, la aparición de la pandemia ha profundizado algunas prácticas que sin duda alguna obstaculizan el acceso a la justicia y la rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y afectan directamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Según el World Justice Project (WJP):

Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, protege a las personas de injusticias, y combate la pobreza. El Estado de Derecho es el sustento de comunidades de igualdad, oportunidades, y paz, además de que funge como la base del desarrollo, de gobiernos

* Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Central de Venezuela (UCV) y candidato a magíster en Estudios Electorales, Universidad de San Martín (Unsam) de Argentina. Ha participado en la organización de más de veinte misiones de observación electoral en distintos países de América y Europa. jesus.delgado@transparenciaelectoral.org.

** Magíster en Derecho Electoral, por la Universidad de Castilla – La Mancha, España; politólogo, Universidad de Buenos Aires. Participó en Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde fue coordinador regional, coordinador logístico y coordinador metodológico. leandrocquerido@gmail.com.

transparentes que rinden cuentas, y del respeto a los derechos fundamentales.¹

De acuerdo con su metodología, la vigencia del Estado de derecho aporta cuatro principios fundamentales:

- Rendición de cuentas: el gobierno y los actores privados rinden cuentas ante la ley.
- Leyes justas: las leyes son claras, públicas, estables y justas. Además, se aplican de forma equitativa y protegen los derechos fundamentales de toda la población.
- Gobierno abierto: los procesos para promulgar, administrar y aplicar las leyes son accesibles, justos y eficientes.
- Mecanismos accesibles e imparciales para resolver disputas: la justicia se aplica de forma oportuna por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales, que son accesibles, cuentan con recursos suficientes y reflejan la composición de las comunidades en las que trabajan.²

Lo que hemos podido registrar a través de las contribuciones de los expertos convocados en cada país de la región, es que estos principios se han visto claramente deteriorados por la irrupción de la pandemia. Aunado a ello, países como Nicaragua, Honduras, Bolivia, Brasil o Venezuela (último en el *ranking* mundial del WJP) ya presentaban un retroceso pronunciado en los últimos años, e incluso Cuba ni siquiera es tomada en cuenta para el índice.

Los derechos políticos y personales se han visto restringidos, sobre todo en el primer semestre del año 2020, debido a las medidas tomadas por los gobiernos, en parte basándose en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que, con base en la información disponible sobre el comportamiento del virus –altamente contagioso– consideraron que se debían reducir drásticamente los aforos, lo que afectaba derechos fundamentales como los de libre tránsito y movilidad, de manifestación, de reunión, entre otros.

1 World Justice Project, “Índice de Estado de Derecho 2020”, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>

2 World Justice Project, “Índice de Estado de Derecho 2020”.

De esta manera, a través de recursos como los estados de excepción, de sitio o de calamidad, se restringieron las libertades fundamentales en distintos grados en todos los países de la región.

Aunque algunos tomaron medidas más laxas que otros para limitar la movilidad y el aforo, esto no fue lo común. La mayoría de los gobiernos adoptaron estrictas restricciones que profundizaron la brecha de desigualdad y afectaron en mayor medida a los grupos vulnerables, entre ellos sectores empobrecidos, hogares monoparentales, población de la tercera edad, personas con discapacidad, minorías sexuales, hogares con violencia de género o intrafamiliar, comunidades originarias, trabajadores migrantes, entre otros.

Mientras que en Uruguay el tipo de cuarentena decretada fue voluntaria y no obligatoria, es decir, no se establecieron penalidades para quienes no pudieran cumplir con la cuarentena fijada, en otros países se tomaron estrictas medidas para impedir el libre tránsito.

Tal es el caso de Panamá, donde el Ministerio de Salud dispuso un sistema binario de tránsito, en el que las mujeres estaban habilitadas a salir en los días de la semana laboral (de lunes a viernes) en los que no estaban habilitados los hombres, y viceversa. Ante el aumento de los contagios se decidió que los sábados y los domingos habría cuarentena estricta para todos, limitando los días de los hombres a dos por semana (los otros tres para las mujeres), sin ningún soporte frente al aumento de tal restricción para ellos.

En este sentido, Humans Rights Watch publicó un informe con casos de discriminación contra la población trans en el que expresó que, si bien se pueden establecer limitaciones a la movilidad en situaciones extraordinarias, no se puede permitir que las mismas afecten especialmente a un sector por su identidad o expresión de género.

En República Dominicana también se ha podido registrar que ninguna entidad gubernamental ha implementado una política tendente a concretar propuestas en apoyo a la población LGBTIQ. Aunado a lo anterior, estudios han arrojado que solo un 41,9% de la población declaró aceptar que las personas homosexuales pudiesen postularse a cargos políticos;³ y

³ Rosario Espinal et al., *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas 2018/2019. Tomándole el pulso a la democracia* (Washington: Usaid, 2019),

cuatro de seis de los candidatos presidenciales se pronunciaron en contra del reconocimiento de los derechos de esta población en la campaña electoral.

En países con graves problemas institucionales y con regímenes autoritarios, como Cuba, Venezuela o Nicaragua, las arbitrariedades estuvieron a la orden del día. Allí, los gobernantes usaron la pandemia para seguir limitando las libertades y perjudicar a las organizaciones políticas disidentes y a la sociedad civil organizada.

En Cuba, lo común ha sido la incertidumbre legal en cuanto a la toma de decisiones e implementación de medidas. La mayoría de estas se han informado a través de medios de comunicación oficiales, pero no han sido promulgadas en gaceta oficial.

El caso de Nicaragua es especialmente preocupante porque el régimen de Daniel Ortega ha desconocido las consecuencias que tiene el virus en la población. De esta manera, no se han establecido limitaciones a las libertades más allá de las que ya afectaban sensiblemente a los líderes opositores y a los manifestantes desde hacía varios años.

Venezuela no ha desconocido el impacto del covid-19 y ha intentado implementar un modelo de cuarentena dinámica, en el que por dos semanas se limita la movilidad y por otras dos se habilita. Sin embargo, la incapacidad del Estado impide que esto se cumpla y, de hecho, los datos sobre contagios y fatalidades no son creíbles dado que se impone un criterio político y no sanitario para el tratamiento de la pandemia.

Las arbitrariedades en el manejo de la enfermedad y el uso de los Estados de excepción no han sido exclusivos de regímenes autoritarios. Varias de las democracias de la región han aprovechado los estados de emergencia para tomar medidas que han comprometido seriamente la vigencia del Estado de derecho. Tal ha sido el caso de Argentina, que en el contexto de la pandemia ha promovido desde el Ejecutivo la expropiación de una empresa cerealera con graves problemas financieros (Vicentín) amparándose en la búsqueda de la “soberanía alimentaria”. Finalmente, la justicia consideró que se debía avanzar hacia un concurso de acreedores, tal como establece la ley, y este proyecto no prosperó.

https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2018-19_Dominican_Republic_Country_Report_V6_Rev_W_01.20.20.pdf

En el mes de octubre también se dio la toma simultánea de terrenos privados en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. Si bien varios funcionarios del Gobierno nacional no condenaron estas acciones, finalmente la justicia resolvió que se debía expulsar a los que habían tomado las tierras para devolverlas a sus legítimos dueños.

En otros países hemos podido constatar sanciones no proporcionales para castigar la difusión de noticias falsas, lo que desincentiva la libertad de expresión en la medida en que estas pueden resultar excesivas en comparación con la falta que se busca amonestar.

En este sentido, el poder legislativo y su función de control sobre el ejecutivo son fundamentales. Sin embargo, hemos podido registrar que en algunos países la actividad legislativa no se adecuó a la dinámica de la virtualidad con suficiente antelación, o que las disputas políticas de los partidos que hacen parte en los congresos han impedido el logro de acuerdos amplios sobre las medidas que deben ser tomadas para enfrentar la pandemia.

En general, los órganos legislativos han migrado a un formato virtual o mixto. En este último, una parte de los legisladores asisten presencialmente, mientras que el resto participa de manera virtual. Para ello se han desarrollado plataformas específicas con sistemas de identificación biométrica.

Algunos países han encontrado en sus propias leyes y reglamentos obstáculos para sesionar de manera no presencial, por lo que han tenido que hacer reformas o redactar nuevos reglamentos para esta nueva modalidad.

En el caso de Perú, por ejemplo, desde la primera quincena de abril de 2020 se han desarrollado sesiones regularmente. Hasta el mes de julio, más de 40 ministros habían sido invitados a informar, sobre todo, temas vinculados a la gestión del covid-19. Más de 70 autoridades y funcionarios, tanto del Gobierno nacional como subnacional, han asistido para rendir cuentas. Además, el 26 de marzo se creó una comisión especial multipartidaria de seguimiento a emergencia y gestión de riesgo de desastres asociados al covid-19.

En la otra cara de la moneda tenemos a países como Nicaragua o Cuba. En el primero, el 60,9% de las iniciativas de ley provenían del Ejecutivo, lo que deja claro que el presidente Daniel Ortega ha usurpado las funciones legislativas y no se ejerce ninguna función contralora sobre sus acciones.

En cuanto a Cuba, no fue sino hasta finales de octubre cuando se celebró la primera sesión para aprobar, sin discusión alguna, cuatro proyectos de ley que no guardaban relación con la pandemia. Tampoco han existido reclamos de diputados o de su presidencia para tener mayor participación, reunión o control sobre las medidas tomadas por el Gobierno desde marzo de 2020 para la gestión del covid-19.

Salvo algunos casos, la mayoría de los países consiguieron sesionar, sobre todo en materia sanitaria. El papel contralor del poder legislativo será fundamental para que el ejecutivo rinda cuentas sobre los gastos extraordinarios en los que ha tenido que incurrir para abordar las consecuencias de la pandemia.

Uno de los grandes desafíos que tuvieron que afrontar los países, y no solo los de la región, fue la celebración de elecciones. Si bien hoy ya existe un consenso en que aun en el contexto de la pandemia las elecciones deben ser celebradas, en los primeros meses de 2020 algunos países optaron por posponer los comicios ante la gravedad de la crisis sanitaria.

Esto supuso importantes dificultades a nivel legal y constitucional debido a que los países de la región, con excepción de algunos del Caribe, tienen sistemas presidencialistas y los mandatos de las autoridades están la mayoría de las veces especificados y limitados en el texto constitucional, lo cual impedía que las elecciones se pospusieran más allá del vencimiento de los mandatos de las autoridades, salvo que se realizaran reformas.

Según IDEA Internacional,⁴ hasta el 25 de octubre de 2020, a nivel mundial, al menos 73 países y territorios habían resuelto posponer sus elecciones, mientras que 77 decidieron avanzar con la celebración de los comicios en las fechas originalmente previstas. De los primeros 73 que las pospusieron, 39 las celebraron en las nuevas fechas acordadas.

En América Latina, en 2020, fueron pospuestas las elecciones generales de Bolivia (3 de mayo al 6 de septiembre y luego al 18 de octubre), las municipales de Brasil (del 4 y 25 de octubre al 15 y 29 de noviembre), el plebiscito constitucional de Chile (del 26 de abril al 25 de octubre), las elecciones generales de República Dominicana (del 17 de mayo al 5 de julio), las elecciones primarias y municipales de Paraguay (del 12 de julio

⁴ International IDEA, "Global overview of COVID-19: Impact on elections", <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

al 20 de junio de 2021, y del 8 de noviembre al 10 de octubre de 2021), las elecciones municipales de Uruguay (del 10 de mayo al 27 de septiembre), entre otras.

Las restricciones impuestas por la pandemia afectaron fases del proceso electoral muy sensibles como, por ejemplo, el registro de electores y candidaturas, la equidad de las campañas electorales, así como la emisión del voto de los electores pertenecientes a grupos de riesgo.

Lamentablemente, en la mayoría de los casos las personas contagiadas o en cuarentena preventiva no pudieron emitir su voto, lo que representa una vulneración de sus derechos políticos. Mientras que en países como Corea del Sur se implementaron mecanismos para que estos grupos pudieran votar, tanto en los centros de votación convencionales como en los centros de asistencia médica, en América Latina no se previeron mecanismos para ellos y, de esta manera, perdieron su derecho político a elegir.

Así como la pandemia exigió respuestas rápidas y novedosas para la función legislativa, también lo ha hecho en la vida interna de los partidos. De esta manera, varias organizaciones políticas han implementado mecanismos virtuales de votación para la selección de sus autoridades.

Sin embargo, la pandemia por el covid-19 sorprendió a América Latina sin mecanismos de votación superadores del “manualismo electoral”.⁵ Mientras que en Europa, Asia o Norteamérica existe la votación anticipada, ya sea presencial o por correo, o el voto electrónico remoto, en América Latina la gran mayoría de países sigue usando el esquema de una jornada de votación masiva con el uso de boletas de papel. Esto ha resultado especialmente problemático para la administración de elecciones en el contexto de la pandemia.

Según lo informado por Mike Ryan, director de Emergencias Sanitarias de la OMS en una videoconferencia el 14 de octubre de 2020, “debemos prepararnos para convivir con él [virus que causa la covid-19]. Puede convertirse en otro virus endémico y no desaparecer”.⁶

5 Leandro Querido, “Las elecciones bajo el estrés de la pandemia”, *DemoAMLAT*, <https://www.demoamlat.com/las-elecciones-bajo-el-estres-de-la-pandemia/>.

6 Infobae, “La OMS reconoció que el COVID-19 podría dejar de ser pandemia y volverse endémico”, *Infobae*, 14 de octubre de 2020, <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/10/14/la-oms-reconocio-que-el-covid-19-podria-dejar-de-ser-pandemia-y-volverse-endemico/>.

Esto significa que los organismos electorales, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deben empezar a promover un amplio debate sobre los mecanismos de votación alternativos al manualismo electoral, que permitan la emisión masiva de votos y garanticen la participación ciudadana sin la necesidad de que un gran número de electores y funcionarios electorales se aglomeren en espacios cerrados en una franja horaria limitada. Esta necesidad también se traslada al resto de acciones que involucran aforos: educación, salud, transporte, manifestaciones, actividades políticas, entre otras.

Una frase que se convirtió en mantra en los principios de la pandemia fue: “la democracia no entra en cuarentena”, esto quiere decir que las libertades fundamentales no pueden verse afectadas por las medidas extraordinarias, a menos que estas decisiones sean consensuadas y limitadas en el tiempo; que se garantice el acceso a la justicia (y que este sea oportuno), así como el trato igualitario, y que se prevean medidas diferenciales para grupos vulnerables y discriminados; que prevalezca la rendición de cuentas; que haya accesibilidad al proceso de promulgación y aplicación de las leyes, y que se respeten los mecanismos de *check and balance*.

La pandemia ha profundizado las diferencias en la región más desigual del mundo. Que prevalezca el Estado de derecho como garante de paz, igualdad y transparencia no solo es imperativo, sino que también es la garantía de que existan condiciones para poder superar las graves consecuencias que dejará esta crisis sanitaria.

Bibliografía

Espinal, Rosario, Jana Morgan, María Fernanda Boidi y Elizabeth J. Zechmeister. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas 2018/2019. Tomándole el pulso a la democracia*. Washington: Usaid, 2019. https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2018-19_Dominican_Republic_Country_Report_V6_Rev_W_01.20.20.pdf

Infobae. “La OMS reconoció que el COVID-19 podría dejar de ser pandemia y volverse endémico”. *Infobae*, 14 de octubre de 2020. <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/10/14/la-oms-reconocio-que-el-covid-19-podria-dejar-de-ser-pandemia-y-volverse-endemico/>.

International IDEA. “Global overview of COVID-19: Impact on elections. 2020”. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

Querido, Leandro. “Las elecciones bajo el estrés de la pandemia”. *DemoAMLAT*. <https://www.demoamlat.com/las-elecciones-bajo-el-estres-de-la-pandemia/>

World Justice Project. “Índice de Estado de Derecho 2020”. *Index 2020*. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>.