

INCLUSIÓN ELECTORAL DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN AMÉRICA LATINA EN LA ERA DEL COVID-19*

BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN*

Resumen

La pandemia del COVID-19 ha afectado a los países de América Latina, pero, como en todas las crisis, está afectando más pronunciadamente, y de forma diferenciada, a grupos en situación de vulnerabilidad. Poniendo el lente en estas poblaciones, el documento provee, en primer lugar, un repaso de las afectaciones particulares que la pandemia del COVID-19 ha tenido en los derechos de estas personas en América Latina. En segundo lugar, mapea los principales riesgos en materia democrática que surgen en esta crisis, incluyendo la mirada de estas poblaciones, y, en el

plano político-electoral, introduce el concepto de discriminación e identifica algunas manifestaciones de ella en el contexto particular de pandemia. Finalmente, el estudio provee una serie de recomendaciones para el proceso de organización de elecciones en la región en cuatro dimensiones: comunicacional, operativa, tecnológica y política, cruzadas por una perspectiva de inclusión y acceso a derechos de estos grupos.

Palabras clave: inclusión; grupos en situación de vulnerabilidad; derechos político-electorales; elecciones; discriminación electoral; organización electoral.

* Las opiniones son personales, no representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Opinions are personal. They do not represent those of the Organization of American States (OAS).

** Doctora en Ciencias Políticas, Florida International University (Miami, FL). Directora del Departamento de Inclusión Social, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington, DC (EE. UU.). [bvmmr@hotmail.com; betildemunozpogossian@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-8757-2316]. Recibido: 23 de enero de 2021 / Modificado: 22 de febrero de 2021 / Aceptado: 15 de marzo de 2021

Para citar este artículo:

Muñoz-Pogossian, B. (2021). Inclusión electoral de grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina en la era del COVID-19. *OPERA*, 29, pp. 31-46

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.03>

**ELECTORAL INCLUSION
OF GROUPS IN VULNERABLE
SITUATIONS IN LATIN
AMERICA IN THE CONTEXT OF
THE COVID-19 PANDEMIC**

Abstract

The COVID-19 pandemic has affected everyone in the Latin American countries, and, as in all crises, it is affecting more pronouncedly, and in a different way, groups in situations of vulnerability. Turning our attention to the particular situation of these populations, this document provides, in the first instance, a review of the particular effects that the Covid-19 pandemic has had on the rights of these populations in the Americas. Secondly, it maps out the main risks facing democracy and elections as a result of the crisis, including the perspective of these populations. At the political-electoral level, this section introduces the concept of political-electoral discrimination, and identifies some of its manifestations in the particular context of a pandemic. Finally, the study provides a series of recommendations for the organization of elections during Covid-19 in the region in four dimensions: communicational, operational, technological and political, crossed by a perspective of inclusion and access to rights of these groups.

Key words: Inclusion; groups in vulnerable situation; political-electoral rights; elections; electoral discrimination; electoral organization.

INTRODUCCIÓN

Desde marzo 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia mundial por causa del COVID-19, son millones los casos de contagios confirmados, y millones también las muertes (WHO, s. f.). En las Américas, la misma institución reseña que son más de 40 millones de casos confirmados y, en enero de 2021, se acercaba al millón de muertes como resultado de complicaciones asociadas al contagio con el virus, lo que hace a la región uno de los epicentros de contagios. Esta pandemia global es la crisis más importante que el mundo ha enfrentado en los últimos tiempos y, probablemente, marcará un antes y un después en la manera como operamos como sociedades. Los impactos son también más fuertemente sentidos en América Latina, que ya traía grandes retos en materia económica y de institucionalización democrática. En efecto, “a medida que la pandemia penetre [aún más] en Estados frágiles y de bajos ingresos, es probable que tenga efectos aún más profundos e impredecibles que los visibles hasta ahora” (Ayala, 2020), y que sus secuelas marquen profundamente los términos en los que la ciudadanía se inserta en los procesos sociales y políticos.

La pandemia ha puesto presiones importantes en los gobiernos de la región, especialmente en sus sistemas de salud pública y protección social, y sus respuestas de política pública han variado. Desde garantizar el acceso a alimentos y medicamentos para la población, la provisión de créditos especiales a las compañías para garantizar el pago de salarios, la con-

gelación de los pagos por servicios básicos y la prohibición de la suspensión de estos servicios por falta de pago a los proveedores, los aumentos en el gasto social a través de la expansión de transferencias monetarias directas a hogares sin salarios o familias en pobreza, así como la entrega de paquetes de alimentos a familias y estudiantes que solo en las escuelas tenían acceso a una alimentación adecuada (SISCA, s. f.). Todas estas medidas han estado enfocadas en aliviar los efectos de la pandemia en todas las facetas de los derechos, pero en particular en los derechos económicos y sociales de la ciudadanía.

Al mismo tiempo, adicional a los derechos sociales y económicos, la pandemia está alterando las condiciones para el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la población. Para contener los contagios, los gobiernos de la región han tenido que tomar medidas que van desde las restricciones al tránsito y la actividad productiva, hasta el derecho de movilidad y cierre de fronteras, las limitaciones al derecho a la protesta para evitar aglomeraciones, al igual que controles por parte del Estado al acceso a la información sobre la base de que se pueda estar diseminando “desinformación” en una situación de crisis. Otras medidas han involucrado, en algunos casos, la postergación de elecciones y el tránsito hacia toma de decisiones de política pública por vía de decretos del ejecutivo. Pero también está latente el recrudecimiento de la represión en países que ya experimentaban quiebres democráticos. En este contexto, es importante tener en cuenta que las medidas de contención y mitigación de la pandemia “deben estar dirigidas a utilizar los medios proporcionales para lograr el fin

legítimo de garantizar los derechos a la salud, a la integridad física y a la vida de las personas; pero no para restringir sus derechos de manera innecesaria o desproporcionada; y mucho menos para dismantelar la Constitución, y restringir el Estado de derecho y la democracia” (Ayala, 2020).

Un hecho claro que ha revelado esta crisis es que, como en todas las catástrofes, son las personas que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad quienes se están viendo afectadas de forma más acentuada por la pandemia. Y es que, en la región más desigual del planeta, este tipo de situaciones tiende a exacerbar las disparidades y expone a unas personas más que a otras a una mayor exclusión y vulneración de derechos. Incluso las acciones que atentan contra el Estado de derecho, la constitución y, últimamente, contra la democracia, tienden también a vulnerar de forma diferenciada, y hasta más pronunciada, el acceso a los derechos político-electorales de estas poblaciones.

El presente artículo explora las maneras en que la pandemia del COVID-19 está teniendo un impacto en el Estado de derecho a nivel regional. Poniendo el lente en los grupos en situación de vulnerabilidad (Gsv), el documento provee, en primer lugar, un repaso de las afectaciones particulares que la pandemia del COVID-19 ha tenido en estas personas. En segundo lugar, mapea los principales riesgos en materia democrática que surgen en esta crisis, incluyendo la mirada de estas poblaciones, y pasando ya al plano político-electoral, introduce el concepto de discriminación político-electoral, mapeando algunas manifestaciones de ella en el contexto particular de pandemia. Finalmente, el artículo reseña algunas

recomendaciones de orden comunicacional, operativo, tecnológico y político que pudieran considerarse para facilitar la participación política de estas poblaciones históricamente excluidas en procesos electorales en tiempos de pandemia.

GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y COVID-19

Los GSV pueden ser definidos como el colectivo de personas que, por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural, religión, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condiciones bio-psico-sociales o cualquiera otra, han sido históricamente discriminadas, y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos han sido negados o violados (OEA, 2020). En este marco, los GSV incluyen a las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas LGBTI; las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas; las privadas de libertad, así como también, la infancia y adolescencia, y las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, por requerir respuestas de políticas públicas adecuadas a los retos específicos que enfrentan, mucho más en medio de una pandemia como la que se está enfrentando.

Al mismo tiempo, cualquier discusión sobre la inclusión social y política de grupos en situación de vulnerabilidad debe partir del

reconocimiento de que no hay nada inherente en estos grupos sociales que les haga estar en situación de vulnerabilidad. Al contrario, su situación es el resultado del cruce de múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia que se intersectan y dan como resultado lo que los datos reflejan claramente: son estos los grupos que continúan subrepresentados en los cargos de representación política, sobrerrepresentados en los niveles de pobreza, y presentan importantes brechas en el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, así como en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. En este entendido, se podría suponer que con proyectos e intervenciones que apunten a revertir su situación, es posible lograr su empoderamiento de forma tal que puedan ejercer plenamente su ciudadanía, en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la sociedad.

La pandemia generada por el COVID-19 sorprendió a la región en un contexto de bajo crecimiento económico, crecientes niveles de pobreza y desigualdad, altas tasas de informalidad y desempleo, y ausencia de sistemas de protección social universales (Cepal, 2020). A nivel macro, aproximadamente medio billón de personas, o el equivalente al 8% de la población mundial podría caer situación de pobreza como consecuencia de la crisis económica generada por el COVID-19. Esta sería la primera vez que la pobreza mundial aumenta en 30 años (Sumner *et al.*, 2020). A nivel regional existen proyecciones que indican que como resultado de la caída del producto interno bruto (PIB) de entre -3 y -4%, alrededor de 35 millones de personas más caigan en situación de pobreza. Estas estimaciones sugieren que la

pobreza extrema podría aumentar en la región del 10,7 % al 13,3 %, es decir, aproximadamente 82 millones de personas (ONU, 2020). Adicionalmente, la información disponible indica que en la etapa pos-COVID-19, la región no solo no crecerá como se esperaba, sino que experimentará un crecimiento negativo con el lamentable saldo del incremento de la pobreza y de la pobreza extrema.

En este contexto global y regional, las afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad son múltiples y en diversos ámbitos. En el caso de las mujeres, ellas están en la primera línea de respuesta con alrededor del 80 % del sector salud en América Latina conformado por mujeres (Robles *et al.*, 2019), por tanto, están expuestas a mayores riesgos. Las mujeres están también enfrentando la carga más pesada en la distribución del cuidado de lo privado, es decir, la misma desproporcionada carga pero acentuada por las medidas de cuarentena. Tal como argumenta Piras, “si analizamos el tiempo total destinado al trabajo no remunerado en los hogares, en América Latina en promedio las mujeres contribuyen con el 73 % y los hombres con el 27 % restante. A modo de comparación, en Suecia, la contribución de los hombres es del 44 %, en EE. UU. del 38 % y en China del 39 %” (2020). Adicionalmente, la pandemia ha afectado al sector informal mucho más, con la consideración adicional de que los trabajadores informales no pueden acceder a permisos médicos o servicios de salud cuando se contagian. Esto es alarmante si consideramos la desproporcionada representación de mujeres en el sector informal. Ya sea como vendedoras ambulantes, empleadas domésticas o en el sector servicios, trabajadoras de la

agricultura de subsistencia o temporales, y hoy en día, hasta como repartidoras de comida, el 59 % de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector informal (ONU Mujeres, s. f.). Entre otras afectaciones de la pandemia en las mujeres, la más preocupante ha sido el aumento en los casos de violencia doméstica al incrementarse la probabilidad de ser víctimas de algún acto de violencia en sus hogares debido al confinamiento. En efecto, la combinación de las presiones económicas y sociales provocadas por la pandemia, así como el aislamiento en las casas, han aumentado drásticamente el número de mujeres y niñas que se enfrentan a abusos en muchos de los países de la región. En Argentina, por ejemplo, la línea telefónica de emergencia 137 –del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos– registró un incremento del 67 % en las llamadas de mujeres que pidieron ayuda en abril con respecto al mismo mes de 2019. Una segunda línea telefónica para reportar violencia de género, la 144, vio un aumento de llamadas del 40 % desde que el Gobierno dispuso un aislamiento nacional obligatorio el 20 de marzo. Para los casos de Colombia y Chile, el aumento en las llamadas por violencia doméstica ha sido en porcentajes similares: 39 y 70 %, respectivamente (Muñoz-Pogossian, 2020).

Por su parte, las personas mayores y personas con discapacidad, que son poblaciones de alto riesgo según la OMS, y quienes ya sufrían de situaciones de aislamiento y abandono, hoy en día están expuestas a mayores vulnerabilidades. En primer lugar, el confinamiento está impactando negativamente la salud mental de esta población, ya sea a través de ansiedad, depresión, estrés, etc. (Rovira y Pérez, 2020). Por

su parte, para las personas con discapacidad, el tema del acceso a la información sobre las medidas de contención, mitigación e higiene contra el virus representan un reto importante ya que la accesibilidad no es siempre el principio que rige la producción y diseminación de materiales. Al mismo tiempo, estas personas también enfrentan al menos tres tipos de barreras ante esta emergencia sanitaria: a) barreras ante las medidas de prevención, vinculadas al nulo o escaso acceso a la información preventiva de salud pública; b) barreras ante las medidas de minimización y control de riesgo, ya que la implementación de cuarentenas, toques de queda o programas restrictivos similares pueden implicar interrupciones en los servicios vitales para muchas personas mayores o con discapacidad, y c) barreras ante las medidas de atención y cuidado en salud, ya que cuando adquieren el COVID-19, las personas mayores o con discapacidad tienden a enfrentar obstáculos adicionales para buscar atención médica (Molina, 2020).

Mientras que niños, niñas y adolescentes se han visto afectados por la suspensión de la actividad escolar, incluidos los niños de hogares de bajos ingresos o en situación de pobreza, que solo en la escuela recibían alimentación, también preocupa la situación de las personas LGBTI que históricamente han tenido limitado acceso al derecho a la salud, o de las personas afrodescendientes e indígenas quienes están sobrerrepresentadas entre las personas pobres, en ruralidad, y no pueden acceder en igualdad de condiciones a sus derechos.

Para los migrantes y refugiados, la principal fuente de empleo es en el sector informal de la economía, y al no poder salir a buscar

su sustento diario están enfrentando, junto a sus familias, situaciones de severa inseguridad alimentaria e incapacidad de cubrir los costos de sus alquileres. Igualmente, muchos no han cotizado a la seguridad social por su situación de irregularidad y, por tanto, no tienen acceso a servicios de salud y medicamentos. Dentro del contexto que ha generado la pandemia del COVID-19 preocupan también las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que se encuentran privadas de su libertad en centros de detención migratoria, confinados en campamentos o asentamientos ilegales, o viven en áreas urbanas, hacinadas, con servicios de saneamiento deficientes y servicios de salud sobrecargados o inaccesibles (Botero, 2020).

En resumen, tal como ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la pandemia del COVID-19

... puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad. (2020a; 2020b)

EL COVID-19: RIESGOS DEMOCRÁTICOS

Además de los derechos sociales y económicos, la pandemia también está atentando contra los progresos que ya tenía la región en materia democrática. Es decir, todo Estado en su soberanía tiene el derecho de regular o restringir ciertos derechos transitoriamente en razón del bienestar colectivo, pero estos no pueden ser suspendidos de manera indefinida. La crisis

generada por el COVID-19, además de tomar a la región en niveles nada óptimos en materia económica, también llega cuando hay importantes amenazas a la consolidación democrática: adicional a los quiebres que hemos visto en países como Venezuela y Nicaragua, la región sigue enfrentando tentaciones reeleccionistas, continúan los cuestionamientos a la certeza de los resultados electorales, se enfrenta la amenaza que trae el uso de las redes sociales, y, en particular, la desinformación y los *fake news*, esto aunado a lastres que ya traía la región en materia de exclusión y subrepresentación política de parte de su población. En efecto, las diversas exclusiones que se han venido mapeando tienen un “efecto espejo” en el ámbito de los derechos políticos: las brechas que se observan en el ámbito socioeconómico, acentuadas por la situación de pandemia, terminan replicándose en el ámbito político. La crisis generada por el COVID-19 viene, entonces, a profundizar las brechas de desigualdad que ya enfrentábamos a nivel regional, y las consecuencias en materia de salud, pero también las que llegan como resultado de las medidas de contención y mitigación del virus. Entre todos estos retos es válido profundizar, al menos, en tres de ellos, teniendo en cuenta la realidad que enfrentan los GSV.

El primero, es el riesgo de la concentración del poder en el ejecutivo (Brown *et al.*, 2020), y el escenario de crecientes restricciones a los derechos de la ciudadanía. Mientras que los gobiernos latinoamericanos han hecho uso de declaratorias de estados de emergencia nacional, regímenes de excepción y restricciones a la movilidad ciudadana para hacer frente al COVID-19, es clave que se haga en coordinación

con otras instituciones del Estado y asegurando no vulnerar los derechos de los ciudadanos.

Si bien en este momento muchas de estas medidas tienen justificación, las mismas deben ejecutarse con sumo cuidado y supervisión parlamentaria para evitar cualquier tipo de abuso y garantizar que las mismas cesen, de inmediato, una vez que la situación vuelva a la normalidad. El combate al COVID-19 no justifica, en ningún caso, poderes de emergencia ilimitados y exentos de control. (Bitar y Zovatto, 2020)

Un segundo riesgo es el potencial aumento en la tolerancia hacia prácticas antidemocráticas y liderazgos autoritarios por parte de la ciudadanía, aumento que ya venía siendo tendencia en mediciones de percepciones de la ciudadanía. En efecto, el último informe del Proyecto de Opinión Pública de América (Latin American Public Opinion Project – LAPOP) o AmericasBarometer de Vanderbilt University, documenta la desalentadora y creciente tolerancia de la ciudadanía hacia “formas alternativas”, es decir, hacia formas menos democráticas para distribuir el poder en la sociedad, a menudo contra los principios democráticos (Zechmeister y Lupu, 2019). Este es un claro riesgo para la democracia, que ya la región tenía pendiente atender, y que con la necesidad de la ciudadanía de contar con un liderazgo claro y contundente que resuelva sus problemas en medio de la crisis, se corre el riesgo de normalizar. Es decir, las medidas que permitan el control de la pandemia no deben contribuir a incrementar el nivel de tolerancia hacia liderazgos que concentran poder, bajo la justificación de la crisis sanitaria.

Un tercer y último riesgo para la democracia es en materia electoral, el cual toma dos

rutas, cada una con implicaciones y retos diferentes. Por un lado, la decisión de suspender elecciones, y, por tanto, el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía durante la pandemia, y, por el otro, la decisión de celebrar elecciones en contexto de pandemia, especialmente a la luz de las vulnerabilidades específicas de las personas mayores, con discapacidad y otras en situación histórica de exclusión y las restricciones en materia de salubridad.

En aras de cuidar el Estado de derecho, la mejor opción es siempre no suspender elecciones ya que la pandemia no debería poner en pausa a la democracia; sin embargo, cada país ha venido alcanzando sus propios acuerdos sociales y políticos para definir cuál de las dos rutas tomar. En el caso de países que han optado por la ruta de celebración de elecciones, es vital tener en cuenta, por un lado, que no existe “riesgo cero” de contagio al celebrar una elección, y, por el otro, que los GSV enfrentan riesgos agregados. La posibilidad de que la elección se convierta en una oportunidad para la propagación del COVID-19 es latente, lo que va a exigir por parte del Estado y sus órganos electorales “una redefinición de todos los procedimientos y protocolos del proceso electoral, ante el riesgo de propagación del coronavirus hacia funcionarios electorales y ciudadanos” (OEA, 2020b), especialmente aquellos que se encuentran entre los grupos de alto riesgo, o en situación de exclusión.

En el ámbito de los derechos político-electorales, ciertos grupos en situación de vulnerabilidad han sido históricamente objeto de discriminación electoral. La discriminación electoral puede ser definida como la condición

en la cual una persona o un grupo de personas no gozan plenamente, y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus derechos políticos en sus dos facetas, pasiva y activa —*derecho a elegir y derecho a ser electo o electa*— debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados y en situación de vulnerabilidad (Muñoz-Pogossian, 2017). El resultado es una democracia con una representación imperfecta o desigual, que equivale a una democracia que no es del todo incluyente.

Los grupos en situación de vulnerabilidad, e históricamente excluidos, ya enfrentaban entonces obstáculos para ejercer sus derechos político-lectorales en la etapa de prepandemia, especialmente dado el hecho de que, abrumadoramente, forman parte de los estratos socioeconómicos de bajos ingresos y padecen una situación de discriminación estructural. En el contexto pospandemia, y a la hora de celebrar elecciones, es inevitable revisar los nuevos retos que genera organizar y administrar una elección en las actuales condiciones, siempre teniendo en cuenta que ya traíamos brechas en el acceso a los derechos político-electorales para estos grupos. En esta revisión es clave considerar las grietas que pueden potencialmente encontrarse en cada una de las fases del ciclo electoral: las etapas preelectoral, la electoral y día de la votación, y en el periodo poselectoral. A continuación, se revisan los elementos más importantes de estas.

—*Etapa preelectoral.* En lo que respecta a la esfera vinculada al elector (faceta activa), más allá de las restricciones que existen en algunos países de América Latina para militares en ejercicio, policías, el clero, para personas con

discapacidad¹, para ciudadanos en el exterior o condenados, o en espera de juicio, el contexto particular de pandemia presenta retos a los GSV, especialmente en su posibilidad de acceder a mecanismos e instrumentos efectivos para que tengan acceso al registro electoral, por un lado, y a las mesas de votaciones para así poder hacer ejercicio de su derecho a elegir, por el otro.

Rial (2000) advierte de una discriminación sutil que surge en los procesos de inscripción electoral, la cual tiene diversos orígenes. Puede darse en países donde prevalece la discriminación racial que hace que un sector social esté excluido en los hechos, aunque no lo esté legalmente. Un ejemplo es la situación de ruralidad en la que viven personas indígenas o afrodescendientes o la inexistencia de materiales accesibles para el registro de votantes y votación para las personas con discapacidad. Usando el concepto de “discriminación múltiple” (OEA, 2013), el caso de las poblaciones indígenas en situación de pobreza es ilustrativo. La mayoría de estas poblaciones con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales y, aun estándolo, su participación

en los procesos electorales se ve dificultada por problemas de logística o desconexión de las decisiones que suponen muy alejadas de su interés cotidiano. Estos retos de acceso al registro se ven acentuados en situación de pandemia ya que se mantienen estas mismas limitantes con el agravante de que muchas de estas comunidades han decidido preservarse y mantener el aislamiento para evitar contagios dentro de sus comunidades, o están enfrentando más profundamente los estragos de la crisis económica en sus países.

Finalmente, y producto de recientes debates de reforma política a nivel regional, se encuentra el caso de las personas trans e intersex en América Latina, a quienes por prejuicios sociales con frecuencia no se les garantiza su derecho a votar en elecciones por discrepancias entre su identidad de género y la que muestran los documentos de identidad². En efecto, el derecho a la identidad civil se encuentra entre los principales tipos de discriminación que enfrentan las personas trans³, teniendo esto consecuencias directas en su capacidad de acceder al registro electoral, y ejercer su derecho al voto (Muñoz-Pogossian, 2020b). Considerando que la pandemia está acentuando las

1 La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce, en su artículo 12, el derecho de este colectivo a la capacidad jurídica, y hace un llamado a los Estados parte a levantar las interdicciones que afectaban la capacidad de hecho y de derecho de las personas con discapacidad para gozar plenamente de sus derechos civiles y políticos. Actualmente, varios países de la región se encuentran impulsando acciones para lograr reformas legales en este sentido. En el caso particular del derecho al voto, bajo esta normativa, el Estado debería asegurar a las personas con discapacidad psicosocial o intelectual las salvaguardas jurídicas que las protejan contra el abuso y permitan, en la medida de lo posible, el ejercicio de su voluntad.

2 Para más información sobre la situación de las poblaciones LGTBI en las Américas, ver “Violencia contra las personas LGTBI” (CIDH, 2015).

3 Un estudio llevado a cabo en Perú, titulado “Estado de violencia: situación de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y *queer* en Lima Metropolitana” documenta que la principal vulneración de derechos que experimentan las personas trans es el derecho a la identidad. Para más información, ver <http://descarga.notengomiedo.pe/archivo/No%20Tengo%20Miedo%20-%20Estado%20de%20Violencia.pdf>

desigualdades, su derecho a acceder al registro y votar en igualdad de condiciones probablemente pase a un segundo orden de prioridad. Sin embargo, es clave que estas personas también sean objeto de atención de forma que, en los países en que apliquen, puedan acceder a los registros electorales, obtener información sobre las elecciones en contexto de pandemia, y, efectivamente, votar.

Además del registro de candidaturas y la acreditación de observadores, otros elementos en esta etapa incluyen el acceso a educación cívica e información para los electores. Los procesos y las campañas de información a los electores, y de educación sobre la votación, deben tener en cuenta las dificultades que los gsv tienen para acceder a esta información. Igualmente importante es incluir en esas campañas los protocolos particulares de higiene y salubridad, tanto para el registro en el padrón, como para la votación en sí, y que esto se haga en lenguaje simple, accesible y de divulgación a estos sectores más vulnerables.

– *Día de la elección.* En América Latina, por ejemplo, la evidencia muestra que los grupos que cuentan con mayores niveles de educación e ingresos votan más que el resto de la población, y que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema son menos propensas a votar que el resto de la población (Blais, 2003). En el contexto particular de recesión económica, los gsv son los que usualmente pertenecen en mayor proporción a esta parte de la población, y es importante tomar en cuenta que si generalmente no son los que más votan, en contexto de pandemia enfrentan adicionales limitaciones para ejercer su derecho al voto. Por ejemplo, en situacio-

nes donde la movilidad está restringida, y no cuentan con modos propios, no podrán votar. En situaciones donde existe algún nivel de actividad económica, son estas poblaciones las que tendrán que trabajar el día de jornada electoral para proveer a sus familias, y, probablemente, optarán por trabajar en lugar de votar. Si son poblaciones con condiciones delicadas de salud, adultos mayores, entre otros, probablemente querrán evitar aglomeraciones como las que convoca un día de la votación. Después de todo, en nuestros países, el día de la votación es el mayor evento de movilización de personas que existe, exceptuando marchas multitudinarias a favor o en contra de algo o alguien, y que no necesariamente abarcan territorialmente la movilización que sí alcanza la jornada electoral. De allí que su convocatoria, sin medidas preventivas efectivas por parte de las autoridades electorales, sería un acto irresponsable para los electores y un atentado para la democracia misma.

En la faceta pasiva de los derechos políticos, el derecho a ser electo o electa, los retos son más complejos y tienen que ver con desigualdades materiales y sociales, así como con desigualdades producto de percepciones y estereotipos que aún persisten hacia los gsv. Los desequilibrios en la composición de los órganos del poder político que consistentemente subrepresentan a grupos económicamente subordinados, a las minorías étnicas, a las mujeres y a personas identificadas como LGBTI, siguen siendo significativos y dignos de atención.

Siguiendo el “efecto espejo” mencionado anteriormente, en este ámbito de los derechos políticos se manifiestan las desigualdades socioeconómicas. De forma que resolver los

temas de subrepresentación de GSV pasa por intervenciones de política pública para lo social, al igual que la adopción de reformas que generen condiciones para una competencia electoral equitativa para las candidaturas de estas personas. Estas últimas son las llamadas medidas de acción afirmativa, y aunque se podría argumentar que los retos no han cambiado como resultado de la pandemia, será importante monitorear qué elementos de la crisis sanitaria y sus efectos contribuyen a perpetuar la situación de subrepresentación.

En lo concerniente al acceso a candidaturas y, eventualmente, a toma de decisiones en el sistema político y las situaciones de discriminación que enfrentan ciertos grupos de la sociedad también es válido hacer referencia a la relación entre el dinero y la política. Esto puesto que, particularmente durante las elecciones, la competitividad de estas con frecuencia se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales de generar condiciones para que todos los candidatos/candidatas puedan competir con un piso mínimo de igualdad. Esto continúa más allá de la pandemia.

Al mismo tiempo, y dado que en la actualidad predomina el financiamiento privado de campañas, aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos acceso a las redes de financiamiento privado compiten en desventaja. Estos grupos históricamente marginados son los que, usualmente, no tienen acceso a estos recursos y redes. En esta medida, la democracia pierde su habilidad de cumplir su función central de romper las grandes concentraciones de poder y no permite que los grupos, bien sean económicamente subordinados o socialmente discriminados, par-

ticipen de manera igualitaria y sin desventaja alguna en ella. Un punto clave en el horizonte pospandemia es la transición hacia modos virtuales para realizar las campañas electorales, y las inversiones financieras que se deben hacer para la promoción de propaganda política en las plataformas digitales. Igualmente, y en caso de que se decida sostener eventos presenciales, cualquiera que se organice deberá cumplir con las medidas de salubridad, y contar con todos los implementos necesarios para garantizar protección contra el virus (máscaras, alcohol desinfectante, guantes, entre otros).

INCLUSIÓN Y ENFOQUE DE DERECHOS EN ELECCIONES: RECOMENDACIONES

A la hora de organizar elecciones en pandemia, es importante proteger a toda la población contra contagios, y hacerlo teniendo en cuenta los riesgos adicionales que enfrentan las personas pertenecientes a GSV. Hay una serie de recomendaciones de medidas que pueden contribuir a reducir estos riesgos y darle mayor protección a la población en general, pero especialmente a los GSV. A continuación se ofrecen algunas, organizadas en cuatro dimensiones clave para la organización de elecciones: comunicacional, operativa, tecnológica y política.

Dimensión comunicacional

– Desarrollar campañas de educación cívica e información electoral sobre los nuevos procedimientos vinculados a la protección de la salud, y las adecuaciones al ejercicio del voto producto de la pandemia. Estas campañas de-

ben asegurarse de ser adecuadas en cuanto a presencia territorial (zonas urbanas, periferias, zonas rurales), de forma que los GSV puedan acceder a esta información, y deben también garantizar la accesibilidad de sus contenidos.

– Garantizar acceso a la información sobre las acciones del órgano electoral para preparar la elección tomando en cuenta las condiciones que genera la pandemia, y hacerlo considerando a GSV. Deberán, por tanto, diseñarse mecanismos y estrategias de diseminación/comunicación de información, especialmente para el proceso de conteo, tabulación, contabilización y publicación de los resultados electorales.

– Establecer una célula de coordinación o *Task Force*, donde se centre la información por comunicar al público, y asegurar el uso efectivo de plataformas y medios para abordar los intentos de manipulación y la difusión de la desinformación relacionada con el proceso electoral en el contexto de la crisis del COVID-19, entre otros (Bicu, 2020).

Dimensión operativa

– Contar con información sociocultural y epidemiológica desagregada sobre pueblos indígenas y afrodescendientes para apoyar el proceso de toma de decisiones previo a la realización del proceso electoral, y garantizar las condiciones para la participación electoral de estas personas. Las medidas sanitarias que se adopten deberán tomar en cuenta las condiciones geográficas y climatológicas de los lugares en donde habitan estas poblaciones para asegurar su implementación (OEA, 2020a).

– Reforzar las campañas de registro de votantes, especialmente enfocarlas en la ins-

cripción de personas de GSV, quienes son las que históricamente han tenido los niveles más bajos en los registros: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, personas analfabetas, población indígena, afrodescendientes y población en situación de pobreza (OEA, 2020b).

– Considerar la posibilidad de integrar la nómina de personas designadas como jurado electoral con personas jóvenes, con bajas condiciones de riesgo ante el COVID-19, para evitar mayor exposición de poblaciones vulnerables como adultos mayores, o personas con condiciones preexistentes a la enfermedad (IIDH, 2020).

– Considerar la capacitación de funcionarios de mesas a través de medios digitales como Zoom, YouTube y otras plataformas virtuales garantizando condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad (interpretación en lengua de señas y subtítulo), y traducción simultánea en lenguas indígenas, de requerirse, entre otras medidas orientadas a la inclusión de GSV.

– En el caso de que se opte por medios presenciales de capacitación de funcionarios electorales, considerar organizarlos en grupos pequeños en diferentes fechas y horarios preestablecidos, usando como criterio la situación particular de GSV y, en particular, de aquellos en poblaciones de alto riesgo (OEA, 2020b).

– Otorgar flexibilidades para el voto de personas con condiciones especiales de salud, o personas con discapacidad, para acercar su derecho al voto y reducir posibilidades de contagio. Modalidades de voto en casa o facilidades de movilización provistas por la autoridad electoral en un ambiente salubre y

protegido pueden ser algunas opciones para dar protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

– Considerar modos alternativos de votación presencial con masiva presencia en un solo día. Algunas opciones podrían incluir la votación anticipada (como en Corea del Sur), votación postal (como en Estiria/Austria, Alemania, varios estados de EE. UU. y Polonia), votación en caja móvil (como en Singapur) y votación por poder, o *proxy voting* (como en Francia), que podrían contribuir a reducir las multitudes el día de las elecciones, reducir el riesgo de infección y acercar el derecho al voto a muchas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

– De optar por la votación tradicional, en los casos en que sea viable, llevarla a cabo bajo medidas especiales de salud y seguridad, que incluyan el distanciamiento social, especialmente para proteger a adultos mayores, y poblaciones en riesgo. Una alternativa por considerar es que “el acto de votación no se realice en un solo día sino en varios días, de manera que se pueda organizar mejor la concurrencia y participación de los electores, por ejemplo, por grupos diferenciados. Ello supondría también, que el escrutinio fuese realizado al final, cuando haya cerrado el acto de votación” (Asplund y Clark, 2020).

– Incluir en los materiales electorales kits de salubridad (desinfectante de manos, pañuelos desinfectantes, termómetros sin contacto, pantallas de plexiglás, guantes, mascarillas quirúrgicas, viseras quirúrgicas, entre otras cosas) y proveerlos, sin costo alguno, a la población en general pero especialmente a grupos en situación de vulnerabilidad, con todas las

implicaciones que pudiera tener esto a nivel presupuestario, de logística e importación a tiempo y despliegue de los insumos requeridos.

– Diseñar e incluir en el procedimiento de votación protocolos propios de la elección y los relativos a salubridad. Para asegurar la apropiada inclusión de gsv es vital realizar pilotos que permitan identificar cualquier dificultad en el entendimiento del procedimiento y lecciones aprendidas que permitan identificar mejoras.

– Para los países que cuentan con el voto en el extranjero, asegurar que estos ciudadanos también puedan acceder a este derecho, aun en tiempos de pandemia. Los órganos electorales deberán coordinar con sus cancillerías, embajadas y consulados para garantizar este derecho, y se deberán incorporar las mismas medidas de protección que se dan en el país para sus electores fuera.

Dimensión tecnológica

– Promover mayor uso de las plataformas digitales y redes sociales para la difusión de las listas de personas sorteadas como jurados electorales, y garantizar condiciones de accesibilidad a la información para gsv (Ayala, 2020).

– Utilizar las plataformas digitales para la capacitación de los miembros de mesas de votación, garantizando accesibilidad a las personas con discapacidad, y acceso a equipos y formación en alfabetización digital a gsv que pudieran ser miembros de mesa.

– Establecer protocolos para la realización de campañas electorales en contextos de pandemia, que consideren el uso de las tecnologías, pero garantizando que se lleve información

electoral a GSV, quienes son los menos conectados a nivel regional⁴.

Dimensión política

– Coordinar a nivel político las adecuaciones o reformas a los procedimientos, reglamentos o lineamientos electorales para responder a la pandemia, y asegurar la respuesta legislativa que se requiere. Esto demanda trabajo a nivel político para asegurar las reformas al régimen legal que se requieran a fin de organizar y administrar una elección en tiempos de pandemia.

– Asegurar que el presupuesto para la organización de la elección sea acorde a lo demandado. Existe evidencia que demuestra que hay una relación positiva entre contar con financiamiento adecuado y oportuno para organizar una elección, y la calidad de la elección como tal (Allistair, 2016), es decir, las elecciones con mejores condiciones financieras tienden a ser las que mejor salen. La implementación de recomendaciones como las planteadas en este estudio va a representar costos adicionales para los órganos electorales. En efecto, organizar elecciones verdaderamente inclusivas y seguras para la ciudadanía durante la pandemia va a requerir de inversiones importantes de dinero. En un contexto de recesión económica se podría optar por no priorizar esta inversión, sin embargo, el financiamiento adecuado de la administración electoral es necesario para garantizar la partici-

pación electoral y la confianza en los resultados de la elección (Asplund y Allistair, 2020) y, finalmente, la continuidad democrática que requieren los países de la región.

REFERENCIAS

- Allistair, C. (2016). *Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: The case of Britain*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/identifying-the-determinants-of-electoral-integrity-and-administration-in-advanced-democracies-the-case-of-britain/4B51C001A3133DD2E7C81DF9DAE4E914>.
- Asplund, J. y Allistair, C. (2020). Electoral officials need more money to run elections during COVID-19. <https://www.democraticaudit.com/2020/07/14/electoral-officials-need-more-money-to-run-elections-during-covid-19/?fbclid=IwAR25KX7o06eGIkhUOsKhWcTvHJLaIrJvpBMf5Q6xtKhpD1wk-TbdT6nblN8>.
- Ayala Corao, C. (2020). Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos. *Research Paper No. 2020-17*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3596040>.
- Bicu, I. (2020, 26 de mayo). Pautas de comunicación para los Organismos de Gestión Electoral (OGE) durante la crisis del COVID-19. *IDEA Internacional*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/pautas-de-comunicaci%C3%B3n-para-los-organismos-de-gesti%C3%B3n-electoral-oge-durante-la>

4 En la región, menos de la mitad de la población tiene acceso a internet y solo aproximadamente el 5% de la población más pobre tiene acceso a este desde su vivienda. Si lo miramos con lentes de género, los datos nos dicen que las mujeres tienen menor acceso.

- Bitar, S. y Zovatto, D. (2020). El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina. *IDEA Internacional*. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina>
- Blais, A. (2003). *To Vote or Not To Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. University of Pittsburgh Press.
- Botero, A. (2020). Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados ante la pandemia del COVID-19 en las Américas. En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. OEA.
- Brown, F. Z., Brechenmacher, S. y Carothers, T. (2020). *How will the Coronavirus reshape Democracy and Governance globally?* <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe Especial COVID-19*, 3. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020a). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020b). Comunicado 76/20 - La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>
- Fornos, C., Power, T. y Garand, J. (2017). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37, 909-940. 10.1177/0010414004267981.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2020). América Latina: elecciones en tiempos de pandemia. En *Elecciones en tiempos de crisis sanitaria: una mirada desde la Sociedad Civil* (fascículo 5). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Molina, P. (2020). Hacia una respuesta inclusiva de las personas con discapacidad frente a la emergencia del COVID-19. En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. OEA.
- Muñoz-Pogossian, B. (2017). Discriminación electoral. En *Serie elecciones y democracia, Diccionario electoral* (tomo 1, pp. 323-331). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Muñoz-Pogossian, B. (2020a). COVID-19 en las Américas. *Revista Voz y Voto*, (38). <https://www.vozyvoto.com.mx/Revista/328>
- Muñoz-Pogossian, B. (2020b). Democracia y derechos de las personas LGBTI en América Latina: reformas para garantizar el derecho a la identidad y el derecho al voto de las personas trans, 2012-2020. *Revista Electoral*, 30.
- ONU Mujeres (s. f.). Las mujeres en la economía informal. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013). *Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Convenciones Interamericanas contra el Racismo y la Discriminación*. OEA.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020a). *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19*. OEA.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020b). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. OEA.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). El número de pobres en la América Latina puede crecer en 35 millones por el coronavirus COVID-19. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>
- Piras, C. (2020). *Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el Coronavirus*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/>
- Rial, J. (2000). Discriminación Electoral. En *Diccionario Electoral*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Robles, M., Cruz-Aguayo, Y., Schady, N., Zuloaga, D., Fuertes, N. y Kang, M. (2019). *¿Educación y salud: los sectores del futuro?* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001520>
- Rovira, A. y Pérez, R. (2020). Consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas mayores ante la pandemia COVID-19 en las Américas. En *Guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID19*. OEA.
- Sistema de Integración Social Centroamericana (SISCA) (s. f.). *Medidas de protección social implementadas por los países del SICA ante la crisis generada por el COVID-19*. <https://sisca.int/centro-de-documentacion/5-ocades/1-publicaciones/serie-de-infografias/desarrollo-proteccion-e-inclusion-social/COVID-19-medidas-implementadas-por-los-paises-de-la-region-sica>
- Sumner, A., Hoy, C. y Ortiz-Juárez, E. (2020). *Will COVID-19 Lead to Half a Billion More People Living in Poverty in Developing Countries?* United Nations University. <https://www.wider.unu.edu/publication/will-covid-19-lead-half-billion-more-people-living-poverty-developing-countries>
- World Health Organization (WHO) (s. f.). Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. <https://COVID19.who.int/>
- Zechmeister, E. J. y Lupu, N. (2019). *Pulse of Democracy*. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf