

Organización de elecciones en contexto de pandemia: la experiencia y principales retos enfrentados por el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

Dora Esmeralda Martínez de Barahona*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_22_33_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de noviembre de 2021.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2022.

Resumen: Expone la experiencia del organismo electoral salvadoreño en la administración de las elecciones realizadas el 28 de febrero de 2021, refiriendo las afectaciones y retos surgidos como consecuencia de la pandemia por COVID-19; y las decisiones, estrategias y medidas sanitarias y de bioseguridad implementadas para afrontarla. Aborda, además, los resultados satisfactorios que finalmente alcanzó la institución.

Palabras clave: Protección de derechos fundamentales / Elecciones / Derechos políticos / Derecho al sufragio / Salud pública / El Salvador.

Abstract: The article presents the experience of the Salvadorean electoral body in managing the elections that took place in February 2021, referring to the consequent impact and challenges of the COVID-19 pandemic as well as to the decisions, strategies and sanitary and biosecurity measures implemented to deal with it, addressing, in addition, satisfactory outcomes which the institution attained.

Key Words: Protection of fundamental rights / Elections / Political rights / Right to suffrage / Public health / El Salvador.

* Salvadoreña, abogada, correo presidenciatse@gmail.com. Magistrada presidenta del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Máster en Derecho Penal por la Universidad de Oriente (UNIVO), El Salvador y licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador (UES). Ha sido fiscal auxiliar y delegada fiscal electoral de la Fiscalía General de la República de El Salvador.

1. INTRODUCCIÓN

En El Salvador se dice que la celebración de las elecciones implica el mayor despliegue logístico y la más grande movilización de personas en tiempos de paz. Esto se retoma a manera de premisa para contrastarlo, en una visión antagonista, con otra condición vinculada con el tema del coronavirus y su enfermedad la COVID-19, relativa a que en la contención de una pandemia, es fundamental, entre otros aspectos, la práctica de acciones como el distanciamiento físico entre personas y el cumplimiento de medidas sanitarias específicas, más aún, en los momentos en que la ciencia no ha alcanzado a plenitud el desarrollo de vacunas que permitan controlar efectivamente la pandemia.

Este escenario plantea, entonces, que, por un lado, la realización exitosa de elecciones supone la participación masiva y presencial de la ciudadanía, lo cual solo es posible en virtud del trabajo que ejecuta el aparato funcional del organismo electoral, conformado, a su vez, por una gran cantidad de personas. Por otro lado, el mejor control de la pandemia implica lo contrario, es decir, que a falta de vacunas que inmunicen a las personas contra la enfermedad, lo más seguro es guardar medidas específicas de bioseguridad, evitar la movilización masiva y las grandes concentraciones de personas, lo que incluye, desde luego, a aquellas dedicadas a sus labores en los centros o sitios destinados para su trabajo.

Por tanto, de lo que se trata en las elecciones en contexto de pandemia es de resolver cómo conciliar el fenómeno para lograr elecciones exitosas, salvaguardando, a la misma vez, la salud de la ciudadanía votante y del personal que interviene en la organización de estas, y ante tal escenario tan complejo, algunos países optaron en su momento por realizar sus elecciones y otros, por postergarlas. El caso de El Salvador pertenece a los primeros.

El tema que se desarrolla en este artículo ha sido estructurado en cinco momentos relevantes: el primero referido a la línea de tiempo que combina el inicio del proceso electoral salvadoreño y la irrupción de la pandemia. El segundo destaca las afectaciones principales e inmediatas de la crisis sanitaria al proceso electoral. El tercer momento corresponde a los principales retos y decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) durante la crisis referida. Luego, el penúltimo momento trata sobre el protocolo, estrategias y medidas sanitarias y de bioseguridad implementadas en virtud del fenómeno de la pandemia; para, finalmente,

abordar los resultados de la experiencia del 28 de febrero y la valoración sobre esta.

2. LÍNEA DE TIEMPO: EL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL SALVADOREÑO Y LA IRRUPCIÓN DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Una breve cronología enmarcada entre julio de 2019 y marzo de 2020 da cuenta del inicio del proceso electoral salvadoreño correspondiente al año 2021 y su encuentro con la llegada de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, lo que pone en evidencia el complicado panorama que tuvo el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, en adelante TSE, en materia de organización y ejecución de las elecciones realizadas el 28 de febrero de 2021.

Para ilustrar esta situación, pueden resumirse dentro del período mencionado algunos hitos importantes, comenzando por el asociado con la elección constitucional de las actuales magistraturas del TSE, por parte de la Asamblea Legislativa, la cual tuvo lugar el 30 de julio de 2019. Las magistradas y los magistrados electos en tal ocasión asumieron sus funciones a partir del 1 de agosto de ese mismo año. Inmediatamente, el trabajo de las nuevas autoridades dio como resultado la aprobación, tanto del calendario electoral como del Plan General de Elecciones para los comicios del 2021, lo cual fue logrado el 17 de septiembre y el 20 de noviembre de 2019, respectivamente.

Acto seguido, el 28 de noviembre de ese mismo año, el TSE cumplió con presentar al Ministerio de Hacienda la solicitud del presupuesto para las elecciones de diputaciones al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa e integrantes de los concejos municipales. Días después, según lo registró la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan, provincia de Hubei, China, notificó sobre un conglomerado de casos de neumonía, causados por un nuevo coronavirus (OMS, 2019). En este contexto, el 10 de enero de 2020, El Salvador inició la ejecución del Calendario Electoral 2021.

Luego, el 23 de enero de 2020, por Acuerdo Ministerial n.º 301, publicado en el Diario Oficial n.º 15, Tomo n.º 426 de esa misma fecha, el órgano ejecutivo de la República de El Salvador, en el ramo de la salud, decretó como medida preventiva para la salud pública, con base en el contexto epidemiológico internacional y ante el avance del nuevo coronavirus,

emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a partir de esa fecha por tiempo indefinido (Ministerio de Salud de El Salvador, 2020a, p. 43).

El 30 de enero de 2020, solo veinte días después de haber iniciado El Salvador la ejecución de su calendario electoral, la OPS publicó que, siguiendo la recomendación del Comité de Emergencia, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró el brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV) como una emergencia de salud pública de importancia internacional. En China se confirmaron, en aquel momento, más de 7700 casos y murieron 170 personas. Para entonces, había 82 casos adicionales confirmados en 18 países (OMS, 2020a).

Ese mismo día, el 30 de enero de 2020, mediante Decreto n.º 1, publicado en el Diario Oficial n.º 20, Tomo n.º 426, el órgano ejecutivo de la República de El Salvador, en el ramo de salud pública, decretó las directrices relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria «Nuevo Coronavirus (2019-nCoV)», con el objeto de proteger la salud de la población mediante la prevención oportuna o la disminución de un eventual impacto negativo en términos de morbilidad, mortalidad, alarma social e impacto económico, frente a la emergencia sanitaria por dicha enfermedad.

El 5 de marzo de 2020, se obtuvo la aprobación del presupuesto de elecciones 2021, por parte de la Asamblea Legislativa, con lo cual se iniciaría la ejecución del Plan General de Elecciones, pero tan solo seis días después, el 11 de marzo, la OMS determinó como pandemia la enfermedad producida por el nuevo coronavirus (OMS, 2020b), lo que de inmediato generó en El Salvador, entre el 13 y el 14 de marzo, que se decretara la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19 (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

Como puede apreciarse, las nuevas autoridades del TSE escasamente dispusieron de tiempo para completar la etapa de la planificación de las elecciones, cuando fueron sorprendidas por la pandemia. Por tanto, todo lo relativo a la organización, dirección, ejecución y control del proceso electoral se debió realizar bajo los efectos de la pandemia en mención; incluso, fue imperativo ajustar la planificación y el presupuesto de elecciones para incorporar medidas sanitarias y de bioseguridad, algo en lo que no se tenía experiencia.

3. AFECTACIONES INMEDIATAS DE LA PANDEMIA AL PROCESO ELECTORAL

Con la irrupción de la pandemia, llegaron a El Salvador, como en muchos países del mundo, las medidas restrictivas de movilización, el inicio y la proliferación de contagios, la adopción de medidas sanitarias, la cuarentena obligatoria y, prácticamente, la paralización del país. Esto tuvo afectación inmediata sobre el normal desarrollo del proceso electoral en marcha, lo que generó mucha inquietud e incertidumbre. Esta situación develó, paulatinamente, la dimensión del problema para el TSE, puesto que se comprendió que el proceso electoral debía continuar desarrollándose en plena crisis sanitaria, ya que la existencia de disposiciones inaplazables de orden constitucional imposibilitaban la dilación de los plazos contemplados en el calendario electoral y, con ello, se imponía la inamovilidad de la fecha de las elecciones, en tanto que las nuevas autoridades legislativas y municipales debían asumir funciones el 1 de mayo de 2021, en virtud de los artículos 122 y 202 de la Constitución de la República (El Salvador, 1983), y en razón del Decreto n.º 2 emitido por el TSE, publicado en el Diario Oficial n.º 74, Tomo n.º 419 del 24 de abril de 2018 "Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa y miembros de los concejos municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección" (TSE, 2018).

A eso se sumó una serie de inconvenientes que aparecieron inmediatamente, como por ejemplo, el caso de los proveedores de bienes y servicios requeridos por el proceso electoral, que dejaron de operar, lo cual tuvo una franca afectación a los tiempos previstos; o lo que sucedió con el cierre de los centros escolares en proceso de evaluación en campo por parte del TSE para habilitarlos como centros de votación, lo cual impactó la posibilidad de acceder a ellos para desarrollar las labores institucionales. Por otro lado, las elecciones internas de los partidos políticos en el plazo inmediato ya no podían realizarse de la manera presencial tradicional, y se tuvo que rediseñar para hacerlas internas, mas algunos optaron por la vía electrónica. Además, la asistencia del personal del Tribunal se vio mermada por la situación sanitaria y por la falta de transporte público. Hubo, también, restricciones en las reuniones de trabajo internas y de coordinación interinstitucional.

En aquel momento, el Registro Nacional de las Personas Naturales, entidad de donde se nutre el Registro Electoral, dejó de extender el documento único de identidad en todo el territorio. Y, consecuentemente,

las prioridades de inversión pública cambiaron drásticamente en el país, pues había que afrontar y contener la temida expansión de la nueva enfermedad.

Esta caótica situación repercutió en la organización de las elecciones, a tal grado que ya no fue posible utilizar importante infraestructura que tradicionalmente había sido empleada para fines electorales, como el caso del Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO). El CIFCO era el centro de votación más grande del país, ubicado en la capital salvadoreña, que pasó a ser un hospital especializado para atender la pandemia. Dicho centro de ferias era utilizado como base de operaciones del TSE en los períodos electorales. Ahí operaba el Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales (CNPRE) y era la sede para el desarrollo del escrutinio final de las elecciones. Por lo tanto, en el orden de las nuevas prioridades, El Salvador ganó un hospital en beneficio de preservar la salud de la población frente a la pandemia y, al mismo tiempo, perdió una importante infraestructura para el desarrollo de sus procesos electorales.

4. RETOS Y DECISIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DURANTE LA CRISIS SANITARIA

En esta situación de crisis mundial, la autoridad electoral salvadoreña tomó tres decisiones relevantes para el proceso, las cuales fueron:

- a) No alterar la programación del calendario electoral, manteniendo la fecha de las elecciones para el 28 de febrero de 2021.
- b) No postergar los procesos de elecciones internas de los partidos políticos.
- c) Continuar ininterrumpidamente las labores institucionales principales del proceso electoral, adoptando medidas sanitarias y de bioseguridad para el personal, en razón de que plazos administrativos no fueran suspendidos por decreto.

Con estas disposiciones se afrontaron los desafíos inéditos que la pandemia impuso, cuyo reto principal fue lograr llevar a cabo elecciones exitosas salvaguardando, a la misma vez, la salud de la ciudadanía votante y de los trabajadores del TSE, en un proceso que exigía un amplio despliegue logístico nacional con gran movilización de personas, en el que

se debía garantizar el ejercicio de derechos políticos constitucionales, afrontando un escenario que reunía múltiples factores altamente propicios para el contagio de la nueva enfermedad pandémica. Por lo tanto, había que difundir información sanitaria, mantener distanciamiento físico, cumplir medidas sanitarias recomendadas por entidades de salud mundial, regional y local, para lograr, en definitiva, disminuir el riesgo de contagio durante el evento.

Y más allá de este reto principal, también se afrontaron otros retos específicos, dentro de los cuales, cabe mencionar los siguientes:

- a) Lograr niveles de participación electoral que superaran o, al menos, se mantuvieran en el promedio histórico del país.
- b) Capacitar a alrededor de 84 000 miembros de organismos electorales temporales.
- c) Inscribir a más de 17 000 candidaturas a nivel nacional, con sus correspondientes atestados.
- d) Cumplir los plazos establecidos en el calendario electoral que requerían de la participación de terceros.
- e) Sostener el trabajo institucional sin ausencias o bajas por la enfermedad durante el proceso electoral.
- f) Adquirir, preparar, movilizar, instalar y desmontar equipos informáticos para apoyar el escrutinio y transmitir los resultados preliminares desde cada una de las 8451 juntas receptoras de votos (JRV).
- g) Lograr la asistencia y permanencia de integrantes de JRV y, particularmente, de la ciudadanía designada por sorteo para integrarlas.
- h) Concientizar a la ciudadanía en el cumplimiento de las medidas sanitarias y de bioseguridad el día de las elecciones.

5. PROTOCOLO, ESTRATEGIAS Y MEDIDAS SANITARIAS Y DE BIOSEGURIDAD IMPLEMENTADAS

Dentro de las estrategias para afrontar los retos antes expuestos, se destaca la coordinación sostenida entre el TSE y el Ministerio de Salud, la cual fue formalizada con la firma de un convenio de cooperación interinstitucional que facilitó la elaboración del documento "Medidas Sanitarias y de Bioseguridad para el Proceso Electoral 2021" que incluyó el protocolo implementado el día de las elecciones. Entre las principales medidas aplicadas estuvo la descontaminación realizada por el Ministerio de Salud en los centros de votación durante los días previos a las elecciones, lo que, gracias a su amplia difusión para conocimiento de la población, generó mucha confianza en el electorado. También hubo procesos de capacitación *On Line*, a través del aula virtual del TSE y la preparación de instructivos con las medidas sanitarias incorporadas.

Así mismo, se elaboró un video animado sobre las recomendaciones y el protocolo sanitario por seguir en las elecciones, el cual fue publicitado por el TSE a través de los medios de comunicación y en las redes sociales institucionales y que, adicionalmente, fue transmitido en cadena nacional de radio y televisión la noche anterior a las elecciones. Otra de las medidas importantes fue el ordenamiento y la desinfección de las personas al ingreso de los centros de votación por parte de personal de control sanitario del TSE. Se destaca, también, la dotación de un *kit* de insumos de bioseguridad para cada junta receptora de votos, y la señalización, mensajes y demás medidas en cada centro de votación.

6. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA DEL 28 DE FEBRERO Y VALORACIÓN DE LA POBLACIÓN

Dentro de los resultados de la experiencia del TSE en las elecciones del 28 de febrero de 2021, se subrayan el cumplimiento de los plazos electorales legales y el incremento en la participación electoral equivalente al 50,27 % del padrón electoral que, pese a la pandemia, superó la participación de las anteriores elecciones legislativas y municipales de 2015 donde se tuvo el 49,17 %, y de 2018 cuando alcanzó el 46,64 %.

En materia sanitaria, los resultados fueron muy satisfactorios, en el sentido de que no obstante la realización de elecciones conlleva múltiples factores tendientes a la propagación del coronavirus, en El Salvador fue posible proteger la salud de la población sin conculcar los derechos y

deberes políticos consagrados en la Constitución de la República, en tanto que los casos de contagio diario se mantuvieron estables antes, durante y después de las elecciones, los cuales oscilaron entre 168 al 20 de febrero y 154 al 15 de marzo (El Salvador, 2021).

Particular mención merece la medida de la tecnología utilizada en las juntas receptoras de votos (JRV) por primera vez en El Salvador, la cual no solo resultó exitosa para el escrutinio y divulgación de resultados electorales preliminares, sino que también contribuyó con el cumplimiento de la medida sanitaria de distanciamiento personal durante el escrutinio en cada JRV, manteniendo, a la vez, su transparencia. Otro de sus valores agregados fue el de facilitar el proceso del escrutinio final de las elecciones, con el uso de las bases de datos preliminares, lo cual favoreció acortando la duración del trabajo y con ello reducir los tiempos de exposición a los riesgos de contagio en todo el personal participante en dicho escrutinio. Finalmente, una encuesta pública poselectoral (Segura, 2021) señaló que el 75,6 % de los salvadoreños que votaron calificó como bueno o muy bueno el proceso para emitir el sufragio y, también, se dijo que fue mejor comparado con el de años anteriores, con lo cual se ha reconocido el esfuerzo institucional realizado.

Considerando los resultados expuestos, puede afirmarse que la experiencia de las elecciones 2021 en El Salvador fue exitosa en tanto que los grandes retos que planteó la pandemia fueron superados satisfactoriamente de la única manera en que podía lograrse: con el trabajo ininterrumpido de la institución y la entera colaboración recibida de instituciones públicas y del pueblo salvadoreño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa de El Salvador (2020). *Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia covid-19, decreto n.º 611*. Publicado en el Diario Oficial n.º 65, Tomo n.º 426 del 29 de marzo. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/29-03-2020.pdf>
- El Salvador (1983). *Constitución Política de la República*. Recuperado de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1711_17_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

- El Salvador (2021). Situación nacional COVID-19 Gobierno de El Salvador. Recuperado de <https://covid19.gob.sv/>
- El Salvador. Ministerio de Salud (2020a). *Acuerdo Ministerios n.º 301* Publicado en Diario Oficial n.º 15, Tomo n.º 426 el 23 de enero. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/01-enero/23-01-2020.pdf>
- El Salvador. Ministerio de Salud (2020b). *Directrices relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria nuevo coronavirus (2019-nCov), decreto n.º 1*. Publicado en el Diario Oficial n.º 20, Tomo n.º 426 el 30 de enero. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/01-enero/30-01-2020.pdf>
- El Salvador Tribunal Supremo Electoral (2018). *Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa y miembros de los concejos municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección, decreto n.º 2*. Publicado en el Diario Oficial n.º 74, Tomo n.º 419 el 24 de abril. Recuperado de <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2018/04-abril/24-04-2018.pdf>
- El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2021). Medidas sanitarias y de bioseguridad para el proceso electoral 2021. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1947/protocolo-sanitario-tse-oficial.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2019). *[Declaración de la Comisión Municipal de Salud de Wuhan]*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>
- Organización Mundial de la Salud (30 de enero, 2020a). *La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional*. Recuperado de <https://www.paho.org/es/noticias/30-1-2020-oms-declara-que-nuevo-brote-coronavirus-es-emergencia-salud-publica-importancia>
- Organización Mundial de la Salud (11 marzo, 2020b). *[Declaración mundial de la pandemia]*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Segura, E. (22 de marzo, 2021). LPG datos. Población satisfecha con el proceso de votación. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Poblacion-satisfecha-con-el-proceso-de-votacion-20210321-0077.html>