BALANCE DE LAS TENDENCIAS DEMOCRÁTICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTES Y DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19 [1]

IDEA INTERNACIONAL[2]

En este informe se hace una reflexión de la situación de la democracia y los efectos que tuvo la pandemia de COVID-19 en este sistema en la región de América Latina y el Caribe. Destaca 15 desafíos que refleja la pandemia y 5 oportunidades que podrían aprovecharse de ellas. En especial se hace referencia a la pérdida de confianza de la ciudadanía y a cómo podría aprovecharse para replantear el contrato social.

CONTENIDO

Principales hechos y hallazgos 3

1. Introducción 3

El panorama de la democracia en América Latina y el Caribe antes de la pandemia de la COVID-19 3

2. La democracia durante la pandemia de la COVID-19: desafíos y oportunidades 5

Estados de emergencia en América Latina y el Caribe durante la pandemia 5

2.1. Desafíos a la democracia 7

2.1.1. Gobierno representativo 7

DESAFÍO 1. APLAZAMIENTO DE ELECCIONES EN TODA LA REGIÓN 7

2.1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES 9

DESAFÍO 1. USO EXCESIVO DE LA FUERZA POLICIAL 9

DESAFÍO 2. SACAR A LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS CUARTELES PARA MANEJAR LA PANDEMIA 10

DESAFÍO 3. DELINCUENCIA Y VIOLENCIA PERSISENTES 10

DESAFÍO 4. APLIACIONES DE RASTREO D ECONTACTOS Y DERECHO A LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS 11

DESAFÍO 5. RESTRICICONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN 11

DESAFÍO 6. AUMENTO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA 12

---

[1] Síntesis elaborada por: **Jimena Alvarez Martínez**

[2] IDEA Internacional. (2020) "Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de COVID-19" Informe especial. Accesible en: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/balance-tendencias-democraticas-america-latina-y-caribe-antes-y-durante-la-pandemia.pdf (consulta: 19 de enero de 2021)

DESAFÍO 7. IMPACTOS EN LOS GRUPOS VULNERABLES 13
DESAFÍO 8. ACCESO LIMITADO A LA JUSTICIA 13
2.1.3. Control de Gobierno 14
DESAFÍO 1. AMPLIACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS 14
DESAFÍO 2. CONTROL PARLAMENTARIO DEBILITADO 14
DESAFÍO 3. ENFRENTAMIENTOS ENTRE LOS PODEREJES EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS 14
2.1.4. Administración imparcial 15
DESAFÍO 1. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA CORRUPCIÓN 15
2.1.5. Participación 16
DESAFÍO 1. DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA NACIONAL Y LOCAL 16
DESAFÍO 2. DESCONTENTO SOCIAL Y MOVILIZACIÓN 16
2.2. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRACIA 17
OPORTUNIDAD 1. RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN ELECTORAL 17
OPORTUNIDAD 2. DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN 17
OPORTUNIDAD 3. COOPERACIÓN EN DEMOCRACIA LOCAL 18
OPORTUNIDAD 4. RESILIENCIA INSTITUCIONAL 18
OPORTUNIDAD 5. REDEFINIR LOS TÉRMINOS DE LOS CONTRATOS SOCIALES 19
3. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA 19
Balance General 20

Principales hechos y hallazgos

La COVID-19 ha tenido en asedio a la región de América Latina y el Caribe pues la respuesta se ha visto limitada y afectada por problemas estructurales como la delincuencia, violencia, fragmentación y polarización política, la desigualdad, la corrupción y la debilidad del Estado. Además, se venía observando una pérdida de confianza en la democracia como un sistema que respondiera a las necesidades ciudadanas, lo cual agravó la pandemia del virus SARS-CoV-2. En particular, los gobiernos de la región postergaron reformas políticas y socioeconómicas que afectaron al sistema de salud pública y la economía, lo cual propició mayores consecuencias negativas de esta emergencia sanitaria.

A partir de los aplazamientos electorales, el uso excesivo de la fuerza para implementar las medidas sanitarias, el limitado acceso a la justicia, la restricción de libertades civiles, el aumento en la concentración de poder en el Ejecutivo, así como la polarización política y las nuevas oportunidades para la corrupción la región muestra la oportunidad de redefinir los contratos sociales para forjar gobiernos más responsables, transparentes y eficientes.

1. Introducción

Este informe busca adelantar un poco las consecuencias que ha tenido la pandemia ocasionada por la COVID-19 en América Latina y el Caribe, pues el reporte de la región y el estado de la democracia está programado para finales de 2021. La intención es identificar si los avances que había tenido la región en cuestiones como integridad electoral, igualdad de género, fortalecimiento institucional y movilización ciudadana siguen presentes.

Desde la tercera ola democrática, de las 19 democracias de la región, todas menos cuatro mantienen este sistema de forma ininterrumpida. Antes de la pandemia, la región mostraba mejor desempeño que otras regiones del mundo en dos aspectos: participación electoral y libertad de religión y siete países se encuentran en los niveles más altos de integridad electoral. Sin embargo, la erosión y fragilidad democrática en la región se advierte desde 2019 y con la pandemia solo ha incrementado, en particular dados los niveles de desigualdad, polarización política, debilitamiento de la independencia judicial y endeudamiento público.

La ciudadanía latinoamericana muestra un importante descontento con la democracia por la falta de modelo socioeconómico adecuado, una sociedad más igualitaria y transparente. Tras los 10 meses de pandemia hay aspectos preocupantes, en especial, abuso de poderes presidenciales, así como atropello a los derechos y libertades fundamentales. El reporte presenta el panorama general de América Latina y el Caribe previo a la pandemia, los retos que ha expuesto la pandemia y las oportunidades para las democracias de la región.

La región es mayoritariamente democrática, pues de los seis países que eran democracias en 1977, cinco lo siguen siendo (Barbados, Colombia, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago). De los 16 que han transitado a la democracia desde el ’77, casi dos tercios siguen siendo democracias.

- El panorama democrático de la región es heterogéneo, solamente cuatro países tienen una alta calidad democrática (Uruguay, Costa Rica, Chile y Jamaica).
- Las elecciones antes de la pandemia eran competitivas, libres y justas y en varios países las normas y prácticas electorales eran de alto nivel democrático, en especial seis países que se encuentran en el 25 % más alto de todo el mundo (Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá y Uruguay).
- Los cuatro países que son regímenes híbridos o autoritarios son Bolivia y Nicaragua corresponden con el primer supuesto y Venezuela y Cuba en el segundo.
- La participación electoral y la libertad religiosa son de los niveles más altos del mundo, solo detrás de Europa y América del Norte.
- Antes de la pandemia, era la región con más avances en la Igualdad de Género, con una representación más alta de mujeres en el parlamento (31 % en promedio), por encima del 25 % a nivel mundial.
- La expansión de libertades políticas de la región dio lugar a una ciudadanía cada vez más empoderada.

Sin embargo, la región también enfrenta desafíos a la democracia. En particular, la calidad y desempeño democrático a lo largo del tiempo, incluso antes de la pandemia.

- En 2019, la mayor parte de las democracias latinoamericanas eran de rango medio; tres de ellas eran débiles (República Dominicana, Guatemala y Honduras) y una muy débil (Haití).
- De estas democracias débiles tres, no Guatemala, son además democracias frágiles pues han sufrido interrupciones antidemocráticas en las últimas cuatro décadas, al igual que Perú.
- Antes de la pandemia, Nicaragua y Venezuela habían sufrido un severo retroceso democrático, aunque su retroceso ha sido gradual y se ha enfocado en aumentar el poder del Ejecutivo, debilitando al parlamento y los controles como la independencia judicial y los medios de comunicación y la sociedad civil.
- Bolivia retrocedió a un régimen híbrido en 2019 pero regresó a su camino democrático con las elecciones de octubre de 2020.
- Cuba ese el único país en la región que no ha transitado a la democracia.
- La región sufre de las mayores asimetrías en el ingreso y distribución de tierra en el mundo, lo cual ha generado un acceso desigual al poder político.
- La región tiene uno de los más altos niveles de violencia y delincuencia en el mundo.
- La corrupción es uno de los mayores problemas, 35 % de los países tienen altos niveles de corrupción y 7 se encuentran en el 25 % de los países más corruptos (Cuba, Nicaragua, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana y Venezuela).

- La crisis de representatividad de los partidos políticos y la reducción del espacio cívico y mediático son otros elementos que han afectado el desempeño democrático regional desde antes de la pandemia.
- La región ya enfrentaba desafíos de migración masiva antes de la crisis sanitaria y una disminución del apoyo de la ciudadanía a este tipo de sistema (en 2008 70 % de la ciudadanía apoyaba la democracia, para 2017 el apoyo bajó en 12 puntos, hasta 58 %).

2. La democracia durante la pandemia de la COVID-19: desafíos y oportunidades

A finales de octubre de 2020, la pandemia por COVID-19 había dejado más de 390 mil muertes registradas y, al igual que en otras regiones del mundo, se optó por declarar estados de emergencia (EdE), lo cual varió según el país pero implicó un aumento de autoridad a los poderes ejecutivos, suspensión de algunos derechos y libertades, así como el uso de fuerzas armadas para tareas policiacas.

Estados de emergencia en América Latina y el Caribe durante la pandemia

FIGURA 2

Estados de emergencia en la región (marzo-noviembre de 2020)

Fuente: IDEA Internacional, Monitor global del impacto de la COVID-19 sobre la democracia y los derechos humanos (2020a).

Nota: El mapa muestra los países de la región de ALC que declararon un EdE (para contener la COVID-19) en algún momento entre marzo y noviembre de 2020. El mapa muestra otros países del Caribe que no son parte de ese análisis; sin embargo, se incluyen en el mapa con fines informativos.

La forma de definir el EdE y su duración fue distinta en los diversos países que asumieron esta definición.

- Argentina declaró una “emergencia sanitaria”
- Chile un “estado de excepción constitucional”
- México una “emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor”
- Colombia “emergencia económica, social y ecológica”
- Jamaica “zona de desastre”

Si bien la diversidad en los motivos y procedimientos tendrá que estudiarse a detalle (el reporte destaca que IDEA Internacional lo hará para el informe regional de 2021)

A pesar de las diferencias se identifican dos factores interrelacionados en todas estas decisiones:

a) Aumento en la judicialización de las decisiones para que los tribunales constitucionales revisarán estos EdE

b) Creciente influencia y aplicación del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales.

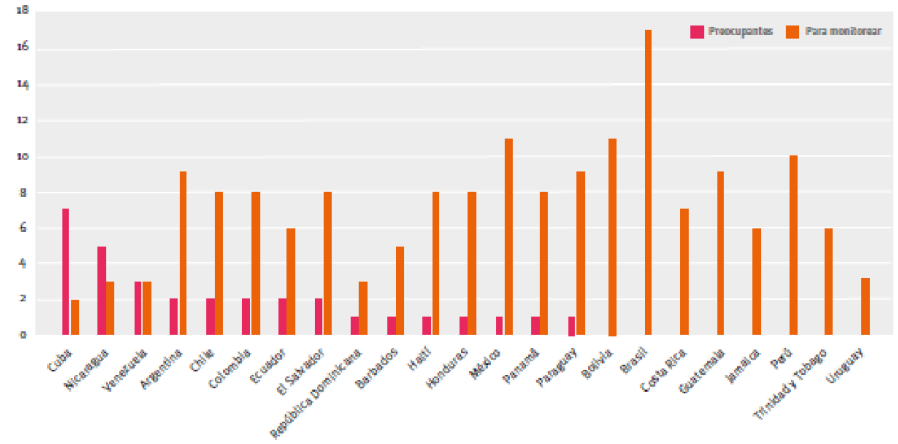
Sin embargo, a diferencia de EdE de otros tiempos en la región, en 2/3 partes de las democracias de América Latina y el Caribe, estos estados excepcionales se decretaron con fecha de finalización, aunque entre los 10 países con mayor extensión de EdE en el mundo están cuator latinoamericanos: Argentina (que termina hasta marzo 2021), Brasil, Chile y Honduras (los tres concluyeron en diciembre 2020). Sin embargo, para septiembre 2020 45 % de las democracias en el mundo ya habían levantado sus EdE, pero en la región solo Barbados, Ecuador, Guatemala, Haití y México habían hecho lo propio para esa fecha.

De acuerdo con el "Monitor Global" (índice que maneja IDEA Internacional para evaluar cinco aspectos de la democracia: gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno, administración imparcial y participación), 65 % de los países en América Latina y el Caribe implementaron medidas para contrarrestar la COVID-19 que podrían considerarse preocupantes para la democracia y los derechos humanos.

- Las medidas "preocupantes" corresponden a aquellos en los cuales se violan derechos humanos y parámetros democráticos de forma desproporcionada, innecesaria, ilegal o indefinida.
- No sorprende que los regímenes no democráticos (Venezuela, Nicaragua y Cuba) presenten número de medidas preocupantes tres veces mayores que el del resto de las democracias (tal y como muestra la "Figura 4" a continuación).
- De entre las democracias de rango medio:
    - Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Ecuador incluyen dos medidas preocupantes.
    - México, Barbados, Panamá y Paraguay incluyen solo un aspecto preocupante.
- De las democracias débiles —Haití, Honduras y República Dominicana— incluyen un aspecto preocupante.
- Brasil, México y Perú son las democracias con más medidas para monitorear.
- Las democracias de la región con menos medidas preocupantes son también las de más alto rendimiento democrático previo a la pandemia (Uruguay, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago).

FIGURA 4

Número de medidas "preocupantes" y "a monitorear" por país en ALC durante la pandemia de la COVID-19

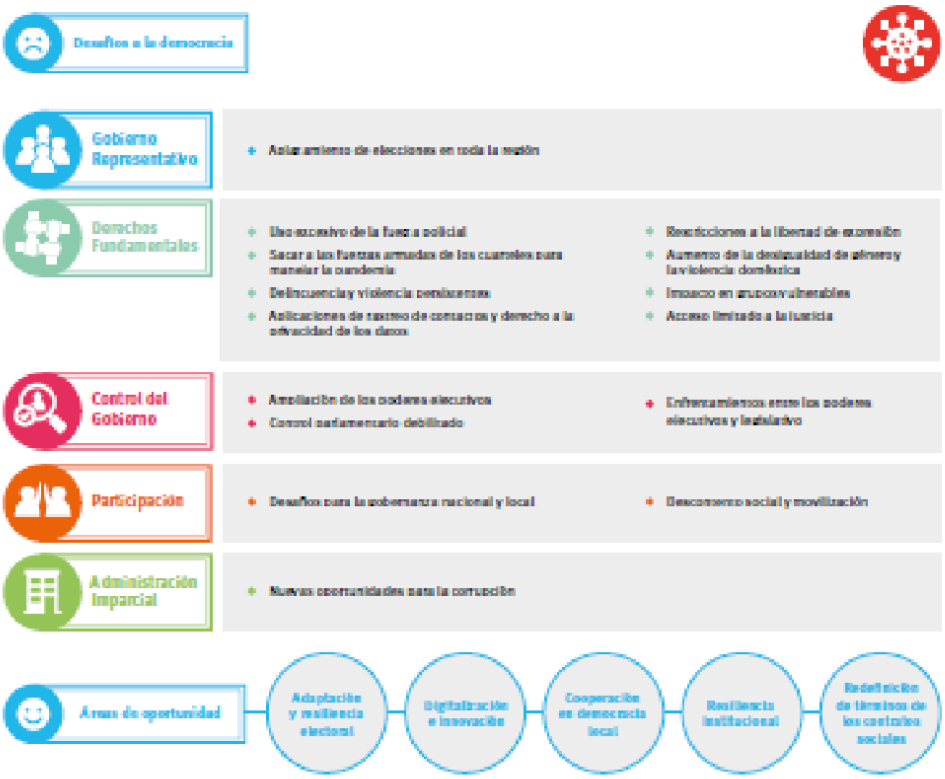


Fuente: IDEA Internacional, Monitor global del impacto de la COVID-19 sobre la democracia y los derechos humanos, (2020).

A continuación se destacan 15 desafíos identificados por IDEA Internacional y cinco áreas de oportunidad clave para la democracia durante la COVID-19.

FIGURA 5

Desafíos y áreas de oportunidad para la democracia en ALC durante la pandemia de la COVID-19



2.1. Desafíos a la democracia

2.1.1. Gobierno representativo

DESAFÍO 1. APLAZAMIENTO DE ELECCIONES EN TODA LA REGIÓN

A partir de la pandemia, el panorama electoral de la región se modificó aplazando casi la mitad de los procesos electorales. En 2020 se tenían previstos cuatro tipos de procesos electorales:

1. Elecciones presidenciales y parlamentarias
2. Elecciones locales o regionales
3. Elecciones primarias
4. Instrumentos de democracia directa

12 de los 25 procesos planeados se celebraron de acuerdo a lo previsto; 8 se aplazaron, 3 se pospusieron y no se han celebrado al momento de generar este reporte y 2 se aplazaron sin fecha definida.

TABLA 1: Procesos electorales celebrados o por celebrarse durante la pandemia de la COVID-19

	Nacionales	Subnacionales	Primarias
Celebradas según lo planeado	Anguila, Belice, Bermudas, Guyana, Jamaica, Surinam, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Venezuela (Asamblea Nacional)	República Dominicana	Ecuador, El Salvador
Por celebrarse según lo planeado			
Aplazados y luego celebrados	Bolivia, Chile (plebiscito constitucional), República Dominicana	Uruguay, Argentina (municipalidad de Río Cuarto), Brasil, México (Coahuila e Hidalgo)	Perú
Aplazados y aún no celebrados		Colombia (elecciones de la Junta de Acción Comunitaria), Paraguay	Paraguay
Aplazados sin nueva fecha para celebrarse		Bahamas, Perú (municipalidad de Chipao)	

Fuente: IDEA Internacional, “Panorama global de la COVID-19: impacto en las elecciones” (2020c).

Nota: La tabla incluye con fines informativos a países del Caribe que no forman parte del análisis de este informe.

El aplazamiento y la reprogramación son válidas en un contexto de pandemia pero pueden entrañar riesgos par al democracia debido a la extensión o temores de que los cambios a los límites constitucionales sigan después de terminada la crisis sanitaria.

a) Los cambios repentinos en los protocolos de campaña y votación pueden llevar a una baja participación, lo cual puede generar una desconfianza
b) Hay costos adicionales para las autoridades electorales
c) La pandemia ha dejado ver la necesidad de incorporar mecanismos especiales de votación para permitir votaciones seguras.
    - La confianza en las autoridades electorales también ha disminuido de 2004 (63 %) a 2019 (45 %) según LAPOP.
d) Las elecciones generales de Bolivia y el plebiscito de Chile son ejemplo de las controversias que pueden surgir con elecciones altamente anticipadas durante una pandemia.
    - Bolivia redefinió sus elecciones a partir de los sucesos de noviembre de 2019 y definió que el 18 de octubre de 2020 era la fecha para celebrarlas sin incurrir en un ilícito. Las elecciones se celebraron sin irregularidades en esa fecha.
    - En Chile el plebiscito constitucional del 26 de abril se pospuso al 25 de octubre de 2020. Se aprobó una ley para que el Servicio Nacional Electoral de Chile (Servel) implementara las medidas de seguridad y salud para realizar ese plebiscito, lo cual ocurrió en la fecha redefinida con una alta participación que votó en favor del cambio constitucional (70 %).
    - Venezuela celebró las elecciones en agosto 2020 para la Asamblea Nacional pero 27 partidos opositores no participaron y solo el 30.5 % de la ciudadanía votó en favor del oficialismo.
    - Haití no había tenido parlamento desde 2019 por motivos ajenos a la pandemia y el presidente Moïse ha gobernado por decreto por más de 10 meses y nombró a un Consejo Electoral Provisional para preparar elecciones y un referéndum constitucional, pero la oposición no lo reconoce.

2.1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES

DESAFÍO 1. USO EXCESIVO DE LA FUERZA POLICIAL

Para cumplir con las medidas de confinamiento, toque de queda y cuarentena los gobiernos han facultado a las fuerzas policiales. Sin embargo, en al menos 13 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) han realizado detenciones por incumplimiento a las medidas de confinamiento. Sin embargo, se han reportado diversos actos de uso excesivo de la fuerza y violencia contra manifestantes en

distintos casos, por ejemplo, en Ecuador, Colombia y Perú. En este último se tiene reportado uso ilegal, excesivo y arbitrario de la fuerza ante las protestas en contra de la destitución del presidente, lo cual dejó a 100 heridos y 2 personas muertas.

También se ha buscado evitar el uso de la fuerza. Por ejemplo, en Brasil, la Corte Suprema prohibió las redadas policiales en las favelas durante la pandemia sin autorización previa del Ministerio Público del Estado. Sin embargo, las redadas han continuado. En El Salvador, el gobierno ordenó "centros de contención" para quienes incumplieran la cuarentena, lo cual ha sido motivo de preocupación pues el hacinamiento ha sido amplio y esos centros no parecen perseguir los fines previstos.

La gestión de la pandemia también ha sido problemática en la región y 17 países han liberado prisioneros con el fin de aliviar el hacinamiento y reducir el riesgo.

DESAFÍO 2. SACAR A LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS CUARTELES PARA MANEJAR LA PANDEMIA

Ocho países de la región han otorgado poderes a las fuerzas armadas para mantener el orden público. Algunos casos destacados son:

a) Chile → toque de queda y despliegue de las fuerzas para mantener la prohibición de circulación desde marzo hasta diciembre 2020 de las 22 a las 5 h.
b) Colombia → las fuerzas armadas apoyaron en las funciones policiales tradicionales
c) Brasil → varios miembros del servicio activo y exmiembros del ejército han asumido cargos del gabinete de Bolsonaro, incluyendo el titular del Ministerio de Salud.
d) México → se mantuvo a las fuerzas armadas realizando la labor de seguridad pública a través de la Guardia Nacional.
e) Ecuador → se definieron reglas para el "uso progresivo" de las fuerzas armadas, pero la Corte Suprema suspendió el acuerdo a petición de la Defensoría del Pueblo.
f) El Salvador y Nicaragua → sus poderes ejecutivos están recurriendo a las fuerzas armadas para intimidar a los opositores político so pretexto de la pandemia.

Además, este uso de las FF. AA. es riesgoso puesto que la confianza de la ciudadanía en ellas es alta, como muestran los datos del Latinobarómetro. Es necesario asegurar que se tenga la obediencia a los mandos civiles y estricto apego al Estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

DESAFÍO 3. DELINCUENCIA Y VIOLENCIA PERSISENTES

El narcotráfico y el crimen organizado no parecen cesar durante la pandemia en los lugares con presencia débil del Estado. La pandemia ha facilitado a que estos grupos sustituyan funciones estatales como garantizar el orden público y brindar asistencia humanitaria. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y El Salvador los criminales, las FARC y pandillas (respectivamente) han impuesto confinamientos. En México, los carteles han asumido un papel de asistencia humanitaria en algunas partes del país, presuntamente entregando paquetes de alimentos en nombre de sus dirigentes.

país	homicidios registrados	periodo
México	2 585 homicidios	marzo 2020
Colombia	46 masacres y 100 líderes sociales y activistas asesinados	agosto 2020
El Salvador	Tendencia a la baja. Se presume que hay negociaciones con la mara MS-13 de parte del gobierno para esta reducción pero no hay evidencia.	Desde junio 2019

DESAFÍO 4. APLIACIONES DE RASTREO D ECONTACTOS Y DERECHO A LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS

Durante la pandemia se han desarrollado aplicaciones de rastreo de contactos pero hay preocupación de su uso, en particular las que permiten geolocalización y el temor a que no protegen efectivamente los datos privados. Al menos 13 países de la región han utilizado estas aplicaciones.

- **Argentina** → ha hecho su uso obligatorio.
- **Ecuador** → desde mediados de 2020, declaró el EdE y permitió al gobierno utilizar las herramientas digitales para monitorear a personas bajo aislamiento obligatorio o cuarentena lo cual generó preocupación por el posible uso excesivo de esta herramienta.
- **Brasil** → los gobiernos estatales y municipales han desarrollado su propia aplicación a partir de datos recopilados legalmente por las empresas de telefonía móvil.

- **Paraguay y Guatemala** → tampoco operan bajo una ley especializada para la protección de datos privados y se tiene información de que en Guatemala se filtró la información de personas en cuarentena del Ministerio de Salud.

Se identificaron deficiencias y contradicciones en las políticas de privacidad de las aplicaciones en uso en Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

En Perú la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales emitió un dictamen a principios de mayo sobre el uso de estos datos por parte de los lugares de trabajo, afirmando que son aplicables principios de proporcionalidad, calidad y seguridad.

DESAFÍO 5. RESTRICICONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión y prensa han sufrido ataques durante la pandemia en todo el mundo y la región de América Latina y el Caribe no es la excepción.

Venezuela y Cuba han criminalizado el ejercicio de las libertades de prensa con la detención de médicos y periodistas. Nicaragua, Venezuela y Cuba han incautado equipos de trabajo de científicos y los han amenazado.

Argentina → se reportó el inicio de una docena de procesos penales por intimidación pública.

Brasil, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México → se ha reportado que periodistas y organizaciones de medios de comunicación han recibido ataques verbales de jefes de Estado por informar sobre la pandemia.

DESAFÍO 6. AUMENTO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO Y LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La igualdad de género ha sufrido durante la pandemia, ya que las mujeres ya dedicaban entre 22 y 42 horas semanales al trabajo doméstico y otros trabajos de cuidado y salud (CEPAL). El confinamiento ha empeorado esta situación y es muy probable que afecte la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Además, las mujeres representan el 72.8 % de la fuerza laboral en servicios de salud pero perciben un 25 % menos de ingreso que los hombres.

Además, el trabajo de las mujeres informal para apoyo doméstico está entre 10.5 % y 14.3 % y el desempleo aumenta dejándolas sin protección social alguna. Alrededor de 110 millones de mujeres en la región podrían verse en situación de pobreza debido al desempleo (CEPAL).

Violencia doméstica durante la pandemia

Las mujeres se han visto afectadas por el aumento en la violencia doméstica. Antes de la pandemia aproximadamente 12 % de las mujeres y niñas entre 15 y 49 años reportaban sufrir violencia física o sexual. Esto ha aumentado como muestra la tabla siguiente.

países	cifras	fechas
Colombia	12 feminicidios y aumento del 51 % de casos de violencia familiar	20 de marzo al 4 de abril de 2020
Argentina	39 % más de llamadas diarias a líneas de ayuda de violencia doméstica	Últimas semanas de marzo 2020
Honduras	Aumentaron en 16 % llamadas de emergencia por violencia doméstica	Septiembre 2020
Paraguay	78 % de aumento en denuncias de violencia doméstica	10 meses de cuarentena
México	99 feminicidios solo en junio 489 feminicidios 60 % en violencia doméstica contra mujeres	primer semestre a mediados de julio 2020
Perú	38 casos de feminicidio 75 feminicidios llamadas casos de violencia doméstica se duplicaron	marzo 2020 1 de enero a 21 de agosto 2020 entre marzo y julio 2020

DESAFÍO 7. IMPACTOS EN LOS GRUPOS VULNERABLES

La pandemia ha tenido un impacto particularmente severo en grupos vulnerables como: indígenas, comunidades afrodescendientes, migrantes, inmigrantes, desplazados internos y personas LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales).

- Las **poblaciones indígenas y afrodescendientes** se han visto afectadas desproporcionadamente por una tasa de infecciones y mortalidad altas debido a no contar con servicios médicos y agua, así como acceso limitado a tecnologías de la información y comunicación.

- **Colombia** → los indígena Wayuu se encuentran bajo condiciones de precariedad dada la dificultad para obtener alimentación y adecuada atención médica.
- **Brasil** → los indígenas del Amazonas tienen tazas de contagio en 84 % más altas que el promedio nacional y una tasa de mortalidad de 150 % mayor.
- **Perú** → el gobierno no ha desagregado datos que permitan hacer la estimación de números para personas indígenas.
- En algunos casos de **Colombia y México**, las comunidades indígenas han tomado control de su territorio para prohibir el ingreso a foráneos.
- En **Bolivia, Chile y Perú** las comunidades han intentado proteger su territorio, en ocasiones en coordinación con gobiernos locales, policía y ejército.

- La situaciones de **inmigrantes y desplazados internos** durante la pandemia también ha sido grave por hacinamiento y centros de detención sin atención médica adecuada. Esto es particularmente claro en México, Panamá y Colombia.
- La pandemia ha vulnerado los derechos de las **personas LGBTI,** especialmente, por restricciones de género que después se han eliminado y por ataques a las personas transgénero (casos documentados de Panamá, Perú y Brasil).
- La **pobreza y las desigualdades** socioeconómicas han tenido como resultado altos niveles de desempleo, lo cual se prevé aumente en 7.1 % la pobreza en la región y 4.5 % la pobreza extrema (CEPAL).

DESAFÍO 8. ACCESO LIMITADO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia, tradicionalmente limitado, es otro derecho afectado por la pandemia. 70 % de los países en la región (16 países) han experimentado interrupciones en sus sistemas de justicia a partir del confinamiento, por lo cual se ha reducido la jornada laboral de tribunales, reducido la carga de trabajo y se han aplazado casos o cierres. Este funcionamiento limitado de los poderes es preocupante dado el aumento en cuestiones como la violencia doméstica, lo cual impedirá el derecho a una justicia rápida y expedita.

2.1.3. Control de Gobierno

DESAFÍO 1. AMPLIACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS

La región se ha caracterizado por sistemas “hiperpresidencialistas” y con la declaración de estados de emergencia, la ampliación de poderes ejecutivos al tiempo disminuye los controles ordinarios. Por ejemplo, en Argentina la emisión de decretos presidenciales ha dejado del lado al Congreso.

La concentración de toma de decisiones ha ocurrido también en la gestión de los fondos públicos durante la pandemia. Por ejemplo, Brasil, Chile y El Salvador han involucrado a los poderes legislativos durante la pandemia, mientras que en Argentina, Colombia, México y Perú el Poder Ejecutivo ha tomado decisiones por decreto.

DESAFÍO 2. CONTROL PARLAMENTARIO DEBILITADO

Las medidas implementadas para contener la pandemia han interrumpido el funcionamiento de los parlamentos, lo cual ha tenido tres consecuencias específicas:

a) Supervisión debilitada de la acción ejecutiva
b) Suspensión o atraso de los procesos legislativos
c) Estándares reducidos de transparencia y rendición de cuentas.

Los parlamentos han funcionado y se han adaptado a las capacidades tecnológicas, pero los estándares de transparencia, supervisión y participación pública han sido más bajos que a los de antes de la pandemia.

- Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay → siguen reuniéndose virtualmente
- Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá y Perú → reuniones menos regulares

Sin embargo, se han dado otros contrapesos. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia definió innecesario el Decreto Legislativo que autorizaba sesiones virtuales pues era innecesario ya que cada autoridad podía decidir si realizar o no dichas sesiones ajustando sus propios procedimientos. En Perú, el Tribunal Constitucional señaló ciertos parámetros para la deliberación parlamentaria. Así se han definido algunos de los diálogos en el “ágora digital”.

DESAFÍO 3. ENFRENTAMIENTOS ENTRE LOS PODEREJES EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS

Las alta fragmentación de los sistemas políticos ha generado constantes enfrentamientos entre el poder legislativo y el ejecutivo.

- Ecuador → la confrontación entre poderes (legislativo y ejecutivo) ocurrió por ley de emergencia financiera
- Bolivia → confrontación por préstamo de FMI
- Brasil → confrontación por uso de mascarillas

- Costa Rica → confrontación por propuesta de préstamo del FMI para recuperación económica
- Chile → retiro excepcional de una vez de 10 % de fondos de pensiones individuales
- El Salvador → aprobación de préstamos internacionales
- Perú → retiro de dinero de Fondos de Pensiones

De hecho, en Perú el nivel de crisis llegó a la destitución del presidente Moquegua por "permanente incapacidad moral", lo cual ya se había intentado en cuatro ocasiones previas y solo se aprobó en este último momento. Sin embargo, se generó un debate amplio de criterios objetivos para el significado de esa posibilidad jurídica y se dieron amplias manifestaciones en contra de la destitución.

Igual de preocupante que esta fragmentación por temas financieros entre poder legislativo y ejecutivo, también se dieron confrontaciones por la declaración de los estados de excepción. El caso emblemático fue El Salvador y la ley de emergencia la cual la Corte Suprema dictaminó como inconstitucional.

2.1.4. Administración imparcial

DESAFÍO 1. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA CORRUPCIÓN

América Latina es la región con la segunda mayor porción de países con casos reportados de corrupción desde que inició la pandemia, solo después de Asia y Pacífico. En especial hay ocho países de la región en que se han confirmado o están bajo investigación supuestos casos de corrupción (Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú).

- Bolivia → fue detenido el ministro de salud por doble precio de ventiladores
- Brasil → hay 400 investigaciones abiertas en 11 estados por el Ministerio Público Federal y la adquisición de equipos y suministros médicos.
- Ecuador → cinco denuncias por irregularidades en la compra de bolsas para cadáveres y otros insumos sanitarios.
- Panamá, Perú y Paraguay → múltiples investigaciones por irregularidades en adquisición de equipo de salud

2.1.5. Participación

DESAFÍO 1. DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA NACIONAL Y LOCAL

La pandemia ha dejado ver una serie de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno, en particular con respecto a las declaraciones de EdE y la duración de medidas de confinamiento, lo cual retrasó la respuesta oficial y ha generado inestabilidad política.

- Chile → centralizó la respuesta y generó problemas para alcaldes y territorios para dar el apoyo necesario.
- Colombia → fricciones entre gobierno central y alcaldías, generando confusión.
- México → no hay pautas claramente definidas para los papeles del gobierno central, estatales y municipales durante la pandemia, por lo cual hay diferentes líneas de acción según la capacidad y recursos de cada entidad.
- Brasil → enfrentamientos entre presidente y gobernadores.
- Ecuador → la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas han pedido mayor diálogo al presidente Moreno para tener diálogo sobre la deuda de autoridades locales y los fondos que requieren para hacer frente a la COVID-19.

DESAFÍO 2. DESCONTENTO SOCIAL Y MOVILIZACIÓN

Los 23 países de la región han experimentado protestas durante la pandemia, pese a las restricciones.

- Venezuela → del 28 de septiembre al 1° de octubre de 2020 se registraron 237 protestas en 21 estados.
- Ecuador y Perú también han tenido diversas protestas.
- Guatemala → la protesta más importante ocurrió en noviembre 2020 en contra del presupuesto 2021 y llevó a un incendio en el Congreso de la República. El decreto que lo ocasionó terminó siendo anulado y se presentó el mismo presupuesto 2020 pero ajustado a precios de 2021.
    - El presidente pidió apoyo a la OEA para observar los actos del Estado y sus instituciones pero la población considera inadecuada esta petición puesto que no se está buscando tomar el poder a la fuerza sino revelar la violencia por parte del Estado.

En las diversas democracias han existido movilizaciones buscando la apertura económica y mejorando las condiciones económicas y de salud.

El análisis de IDEA considera saludable el activismo y movimientos sociales pero de no ser atendido adecuadamente será elemento desestabilizador para los gobiernos que vaya más allá del manejo de la pandemia.

La desconexión entre representantes y ciudadanos se puede agravar y la recesión económica y enojo ciudadano podría no llevar a mejores sistemas democráticos si no se abren nuevos espacios de diálogo y se considera reconstruir el contrato social.

2.2. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRACIA

OPORTUNIDAD 1. RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN ELECTORAL

A pesar de las severas reacciones de la pandemia se identificaron reservas de "resiliencia" electoral en la región pues los procesos electorales celebrados son valiosos ejemplos de lecciones aprendidas y de que es posible mantener la integridad electoral aun ante circunstancias difíciles como la pandemia.

- República Dominicana → celebró elecciones generales el 5 julio 2020 y, aunque la participación fue baja, la OEA las calificó de exitosas pues se organizaron y celebraron adecuadamente.
- Trinidad y Tobago → 10 de agosto 2020 celebró elecciones y aun cuando no hubo observadores electorales, se reconocen como justas y libres y el nuevo gabinete electo tomó posesión el 196 de agosto de 2020.
- Uruguay → celebró elecciones el 27 de septiembre de 2020 para departamentos y municipios. La votación fue rápida y se respetaron los protocolos sanitarios, 90 % de los votantes registrados participaron.
- Bolivia → 55 % de votos en favor del partido Movimiento al Socialismo (MAS) con elecciones que ponen de regreso a Bolivia en el camino democrático.
- Chile → el plebiscito constitucional del 25 de octubre de 2020 tuvo una alta participación y 78 % votó a favor de una reforma constitucional.
- Brasil → 29 de noviembre se celebraron elecciones municipales y de los 13 aspirantes apoyados por Bolsonaro, 11 fueron derrotados. El país vuelve al centro derecha y el PT tampoco obtuvo ninguna de las capitales.

OPORTUNIDAD 2. DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN

La pandemia de la COVID-19 impulsó a gobiernos, empresas y ciudadanos a adaptarse al uso de tecnologías digitales para seguir funcionando. La agilidad con la cual se adaptaron aportó al cumplimiento de medidas de cuarentena y confinamiento. Sin

embargo, dejó ver que es importante acelerar la digitalización y atender la brecha digital. En particular, los países con mejor infraestructura de ancho de banda tuvieron mejor respuesta ante la pandemia. Además, los países con plataformas robustas de gobierno digital también tuvieron mejor respuesta (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay).

- Perú → nuevo método para votar en sesiones virtuales del parlamento
- México, Brasil y Ecuador → transmisión en vivo de sesiones y publicación de la agenda legislativa
- Chile y Colombia → gastos para lograr cambios de trabajo del personal
- Colombia, Costa Rica, México y Panamá → se han habilitado audiencias virtuales judiciales para asuntos urgentes.

La digitalización ofrece la oportunidad para mayor inclusión y crecimiento económico.

OPORTUNIDAD 3. COOPERACIÓN EN DEMOCRACIA LOCAL

Existe la oportunidad para fortalecer la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y hacer frente a la crisis económica y de salud con estructuras “más o menos” permanentes.

- Argentina → reuniones entre alcaldes de diferentes denominaciones políticas y el presidente
- Brasil → instancias institucionalizadas para la cooperación intermunicipal
- Chile → asociaciones municipales “Mesa social por COVID-19”

Los gobiernos centrales de varios países también han decidido continuar transfiriendo recursos a los gobiernos subnacionales, incluso en el corto plazo.

- México → fondo de estabilización subnacional
- Brasil, Chile y Honduras → transferido fondos del gobierno federal
- Perú y Uruguay → flexibilizando transferencias
- Colombia → flexibilizando procedimientos de transferir
- Costa Rica y Paraguay → parlamentos han aumentado el umbral legal del gasto para las municipalidades

---

OPORTUNIDAD 4. RESILIENCIA INSTITUCIONAL

Con lo que se ha observado de extralimitación de poderes ejecutivos en los sistemas hiperpresidencialistas, también hay numerosos ejemplos de ciudadanos e instituciones democráticas que se han opuesto activamente a tales intentos.

- Bolivia → derogaron los decretos penalizando la libertad de expresión

- Honduras → el presidente reestableció la libertad de expresión que había restringido con su EdE
- El Salvador → periodistas no estaban exentos para salir de casa durante confinamiento y se revocó por protestas sociales.
- Perú → jóvenes jugaron un papel importante para que el presidente de la Cámara también renunciara al cargo después de deponer al presidente electo.

La legalidad y constitucionalidad de la mayoría de las declaraciones de EdE y las regulaciones del confinamiento se pudieron impugnar y modificar por medios legales (tribunales). Los tribunales, en especial los constitucionales, fueron actores centrales para contrarrestar la expansión de los poderes ejecutivos.

OPORTUNIDAD 5. REDEFINIR LOS TÉRMINOS DE LOS CONTRATOS SOCIALES

A partir de lo observado en las democracias latinoamericanas antes y durante la pandemia, queda claro que hay un descontento con la forma en que se ha manejado la democracia y representado a la ciudadanía. Esta situación de crisis sanitaria y económica es una oportunidad para abrir el diálogo y redefinir el contrato social. Esto dependerá de circunstancias específicas que pueden darse en cuatro ámbitos:

a) Vías más tradicionales (reactivación de consejos socioeconómicos o diálogos intersectoriales)
b) Mecanismos electorales (como la celebración de referéndums y plebiscitos)
c) Impulsados por la tecnología (uso de plataformas digitales para decisiones participativas y elaboración de presupuestos)
d) Una combinación de las tres anteriores.

“De cualquier manera, como demostró la ola de protestas de 2019, “la política tradicional” no será suficiente para comunicarse y comprometerse con una ciudadanía profundamente distante y frustrada con sus líderes y representantes democráticos.”

3. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de lo expuesto, el informe retoma las siguientes consideraciones de política pública han desarrolladas como insumos para el debate por parte de Daniel Zovatto, Director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe, y Sergio Bitar, Miembro de la Junta de IDEA Internacional.

1. **Evitar el abuso de poderes de emergencia** → mantener la libertad de expresión y prensa y defenderla vigorosamente, garantizando que cualquier limitación a otros derechos (como la libertad de circulación) se sujete a principios pro persona, proporcionalidad y temporalidad.
2. **Proteger a los tribunales constitucionales** → proteger los necesarios controles y contrapesos constitucionales y los derechos humanos. Los EdE no pueden ser excusa para los representantes democráticos eviten los controles ni rendición de cuentas.
3. **Asegurar la celebración de elecciones** → mantener los procesos democráticos logrando un equilibrio entre la salud de las personas y la expresión democrática. Cualquier aplazamiento debe ser consensuado.
4. **Abrir nuevos espacios de diálogo e inclusión social** → abrir nuevos espacios, inclusivos e institucionalizados para incentivar la participación ciudadana, orientar las decisiones de política pública y reducir la desigualdad de la participación. Generar consejos socioeconómicos y medioambientales.
5. **Diseñar Estados eficientes y receptivos** → fortalecer su capacidad para responder de manera oportuna y efectiva, prestando servicios públicos robustos, para proteger especialmente la salud e integridad de las personas.
6. **Mejorar los espacios de coordinación regional y los mecanismos de integración** → Buscar forjar reglas multilaterales que aumenten la colaboración regional y no se vean sujetos a las decisiones internacionales (como ha demostrado esta pandemia y las decisiones de China y Estados Unidos).
7. **Fomentar la gobernabilidad democrática** → buscar la innovación política institucional para lograr una mejor gobernabilidad democrática. Establecer escuelas de gobierno y políticas públicas para capacitar a representantes en el ejercicio de las políticas públicas y a miembros de partidos políticos y sociedad civil a evaluar esas políticas, supervisar la gestión de proyectos y los fundamentos y beneficios de la gobernabilidad democrática. Cultivas buenos demócratas es un requisito esencial para proteger y mejorar la democracia.
8. **Crecimiento económico inclusivo y sostenible** → los gobiernos de la región deben centrar su atención en la recuperación económica, la reconstrucción que incluya a todos los grupos de la sociedad a partir de economías más productivas y competitivas, sistemas fiscales progresivos, combatir la evasión fiscal y corrupción e incluir la tecnología, innovación e investigación para participar en la "Cuarta Revolución Industrial".

Balance General

América Latina ha visto una erosión democrática y un deterioro gradual de la confianza ciudadana en este sistema. Los desafíos para la democracia implicarán reconocer los retos aquí expuestos y buscar la mejor forma de llevar a cabo las oportunidades sugeridas. La única opción para la región es impulsar reformas ambiciosas para mejorar sus estándares

socioeconómicos y democráticos, a partir de un crecimiento equitativo, responsable, sostenible e inclusivo.

Los defensores de la democracia deberán ubicarse en todos los espectros ideológicos para mantenerse después de esta pandemia, pues ya previo a ella existía una crisis en al región que debe aprovecharse más temprano que tarde.