

INTRODUCCIÓN. EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Sobre las contribuciones*.
III. *Para terminar el comienzo...*

I. ANTECEDENTES

Los textos que componen este volumen tienen un doble origen indisociable. Por un lado, la estancia de investigación realizada en el Departamento de Cultura, Política y Sociedad de la Universidad de Turín, Italia, durante el periodo de noviembre 2022-junio 2023, extendida posteriormente en el invierno de 2023, bajo el marco de la convocatoria de “Investigación social pública y aplicada de excelencia”, emplazada por el mismo Departamento. Agradezco enormemente a la Universidad de Turín por todas las facilidades brindadas para desarrollar el proyecto de investigación “The Impact of Covid-19 Measures on Democracy and Rule of Law” y, por supuesto, al Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), mi casa académica, por haberme permitido cumplir con ese cometido.

Por otro lado, también el origen de este libro se encuentra en la celebración del seminario “Democracia, Estado de derecho y Covid-19”, coordinado por el doctor Pedro Salazar Ugarte y una servidora, y realizado en las instalaciones del IIJ-UNAM en mayo de 2022. El sentido de dicha iniciativa fue el de reflexionar conjuntamente, y desde diversas perspectivas, sobre los desafíos de la pandemia para la democracia y Estado de derecho, pero también

VIII

INTRODUCCIÓN

sobre la capacidad de respuesta de este paradigma jurídico-político a la emergencia sanitaria.

Esta obra recoge las contribuciones, en forma de ensayos académicos, de varios de los académicos que participamos en aquella iniciativa, provenientes de la Universidad de Turín (Italia), la Universidad del Valle de Aosta (Italia), la Universidad Carlos III de Madrid (España), y por supuesto, del Instituto de Investigaciones Jurídicas (México). Me refiero a los profesores Michelangelo Bovero, Valentina Pazè, Massimo Cuono, Andrea Greppi, Francesco Pallante, Patrik Vesan, Federico Razetti y Paulina Barrera Rosales, con quienes desde hace varios años el Instituto ha tenido un constante intercambio de ideas y compartido preocupaciones semejantes sobre el estado actual de las democracias constitucionales. No podría estar más agradecida, con cada uno de ellos, por haberse sumado con entusiasmo a este ejercicio de reflexión colectiva.

Italia es un escenario singular para reflexionar sobre las implicaciones de la pandemia en las democracias constitucionales por al menos tres razones: en primer lugar, porque fue uno de los primeros países del viejo continente en enfrentarse con la pandemia Covid-19, y en extender las medidas de aislamiento por Covid-19 a nivel nacional como respuesta al aumento sostenido y continuo de los contagios y muertes. En segundo lugar, y a diferencia de otros países donde los Gobiernos mostraron una posición más bien laxa frente a las consecuencias perniciosas del coronavirus —entre los que, por cierto, figura México—, Italia fue pionera en la implementación de acciones extraordinarias, claramente restrictivas, para afrontar la pandemia. Dicho país, por ejemplo, fue el único en Europa en exigir a sus trabajadores, del sector público y privado, contar con un “certificado sanitario” (o *green pass*) para poder ingresar a sus lugares de trabajo y realizar sus labores de manera presencial. La tercera razón se refiere, en cambio, al tipo de régimen de emergencia contemplado por la legislación italiana.

INTRODUCCIÓN

IX

De acuerdo con la propuesta de John Ferejohn y Pasquale Pasquino,¹ existen dos grandes modelos de emergencia: el *modelo constitucional*, que agrupa aquellos casos donde la posibilidad de declarar un estado de emergencia está contemplada en las propias leyes fundamentales y el *modelo legislativo*, que engloba aquellos casos donde la gestión de una emergencia se realiza mediante la promulgación de leyes ordinarias que delegan poderes extraordinarios y temporales a los ejecutivos. Sin embargo, no siempre queda claro el tipo de régimen de emergencia previsto por los marcos jurídicos. Por un lado, existen casos en los que las constituciones contemplan alguna declaratoria de emergencia, pero los detalles de tales figuras están desarrollados en leyes secundarias. Pero no sólo. También puede suceder que para afrontar una emergencia no se recurra a la promulgación de leyes, sino a otro tipo de instrumentos jurídicos, como los decreto-ley. Este es el caso de Italia, por ejemplo, donde la Constitución prevé que, en “casos extraordinarios de necesidad y urgencia”, el Gobierno puede adoptar medidas provisionales con fuerza de ley que posteriormente deben ser ratificadas por el Parlamento.

Como en otras partes del mundo, en Italia la pandemia supuso un ajuste temporal en la distribución y equilibrio de poderes, pero no significó una ruptura del orden constitucional, ni desdibujó el sistema de pesos y contrapesos; el poder del Gobierno durante la emergencia fue mucho más limitado y circunscrito. Hay algunos matices y divergencias, pero todas las contribuciones recogidas en este volumen estarían de acuerdo con esa valoración. En la democracia constitucional italiana, al igual que el de otras latitudes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la articulación del poder público, de conformidad con el principio de división y separación de poderes, han demostrado ser un dique esencial de resistencia contra los abusos de poder.

¹ Ferejohn, John y Pasquino, Pasquale, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, núm. 2, 2004, <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.

Aun así, no hay demasiadas razones para mantener un diagnóstico tan optimista. En muchas partes del mundo, la salud de las democracias está menguando. La pandemia tuvo indudables consecuencias políticas, pero los retrocesos democráticos experimentados en varios países, en principio, no es algo que se le pueda atribuir a aquélla. Como señalan las y los autores del libro, las tendencias autoritarias que se han experimentado en contextos democráticos son anteriores a la pandemia, es más, vienen gestándose desde hace tiempo y de distintas maneras, pero casi siempre bajo la forma de un mayor protagonismo de los órganos ejecutivos en la toma de decisiones colectivas, alimentados por fenómenos como el populismo o la personalización de la política, y el consiguiente repliegue de los órganos legislativos y un venir a menos de los partidos políticos en su papel de intermediarios entre el Estado y la ciudadanía. Pero no sólo. Las amenazas a la democracia y al Estado de derecho, además, encuentran sus raíces en componentes socioeconómicos muy profundos. Precisamente una de las preocupaciones recurrentes en esta obra² se refiere, implícita o explícitamente, a las características del sistema económico imperante como condición medioambiental en la que, para bien o para mal, las democracias modernas tienen que desplegar sus ya limitadas capacidades para producir decisiones colectivas con el máximo consenso y con el mínimo de imposición. Como ha señalado ya Norberto Bobbio, el abrazo entre el capitalismo (o mercado) y la democracia no es necesariamente un abrazo vital. También puede ser un abrazo mortal. El reto que impone este fenómeno es mayúsculo: reconocer las problemáticas que dicha conjunción supone para los sistemas democráticos sin renunciar a las bondades que ese nexo ha traído en términos políticos. Es importante no perder de vista que el neoliberalismo de mercado es un proyecto totalizante —un proyecto, al mismo tiempo político, económico e ideológico—, y en cuanto tal despliega sus

² Véanse, en particular, los textos de Michelangelo Bovero, Valentina Pazè, Patrik Vesan y Federico Razetti.

INTRODUCCIÓN

XI

alcances nocivos en cada uno de los rincones de la esfera social. En el plano económico, las desigualdades estratosféricas y marginaciones sociales que eso genera, junto a la precarización de las condiciones laborales en todas partes, hacen imposible la convivencia pacífica entre los individuos. En el plano ideológico, el *modus vivendi* que le es propio, basado en un consumismo irrefrenable e individualismo exacerbado, vuelve ilusorio cualquier intento por reforzar el tejido social. Mientras que, en la esfera política, la lógica de mercado convierte los derechos fundamentales en una mercancía más en circulación, y la democracia es reducida a la elección plebiscitaria de un jefe que encabezará el Gobierno sin demasiadas mediaciones institucionales. El resultado global de todo aquello no puede ser más inquietante: que los derechos y la democracia queden transfigurados por una retórica legitimadora, pero vacía. Los textos del presente libro ahondan también sobre estas importantes cuestiones.

II. SOBRE LAS CONTRIBUCIONES

Abrimos este volumen con una apelación clara y abierta del profesor Michelangelo Bovero a la salvaguarda de la salud del mundo como ley suprema. A partir del potencial devastador que ambas significan tanto para la tierra como para el género humano, el filósofo turinés establece un vínculo estrecho entre la pandemia y la guerra, las dos emergencias de alcance global de nuestros días. Ninguno de los dos fenómenos, sin embargo, parece fortuito, ni tiene su origen propiamente en una tendencia autodestructiva intrínseca al ser humano. Son más bien el resultado de la irracionalidad humana, expresada en su doble inconsciencia: la atómica y la ecológica. Con todo, dicha inconsciencia no debe interpretarse meramente como un componente subjetivo, alojado en el fuero interno de cada individuo, se trata, sobre todo, de una propensión fomentada y avivada por el estilo de vida dominante que caracteriza al neoliberalismo globalizante. De modo que, apelar al

sentido ético o moral de las personas para corregir la ruta de la humanidad hacia su propia destrucción podría ser un propósito bienintencionado, pero cándido si no se atienden sus causas sociales, económicas y políticas más profundas.

Entre las consecuencias políticas de la pandemia, Bovero destaca las tendencias autocráticas de las democracias contemporáneas. Un fenómeno muy anterior a la emergencia sanitaria que, sin embargo, durante los últimos años se ha visto reforzado por el reavivamiento del “liderismo”, esto es, por la (re)afirmación *de facto* del “poder singular”, el del jefe del Ejecutivo, sobre los demás poderes públicos.

Tal y como lo advierte el autor, paradójicamente, el mayor desafío de la pandemia a los sistemas democráticos no provino del abuso de poderes extraordinarios en manos del Gobierno sino de la subestimación que algunos líderes políticos hicieron de ella. La inacción gubernamental, motivada en una injustificada infravaloración de los efectos más perniciosos del Covid-19, puso en riesgo la vida y salud de aquella gente, sobre todo de las poblaciones más vulnerables, que, al menos en teoría, todo Estado tiene el deber de proteger.

En línea con el pensamiento boveriano, para Valentina Pazè la simplificación y verticalización de los procesos decisionales son uno de los mayores malestares de los regímenes democráticos contemporáneos. Sin embargo, la autora nos exhorta a resistir a la tentación de observar las transformaciones democráticas exclusivamente “desde lo alto” —relativas al ejercicio del poder a través de las instancias y canales institucionales—. Sus reflexiones centran la atención, primordialmente, sobre algunas manifestaciones políticas suscitadas “desde abajo”, aquellas que son propias de la ciudadanía organizada y los partidos políticos con alguna base social. Destaca, en particular, la aparición en varios países de Europa occidental de movimientos “no vax”, en cuyas reivindicaciones Pazè identifica una singular idea de libertad (privada, negativa e individualista) característica del “singularismo radical” explotado por el capitalismo predatorio de nuestro

INTRODUCCIÓN

XIII

tiempo, en contraposición a la idea de libertad pública y solidaria que requiere la vida pública democrática para subsistir. Lejos de aquel optimismo inicial, la pandemia se presenta hoy más como una clara ocasión perdida, que como una oportunidad inigualable para repensar las premisas del sistema económico y sus consecuencias, empezando por la escandalosa apoteosis de las desigualdades socioeconómicas.

Por lo común, estamos acostumbrados a pensar en la incertidumbre y el sufrimiento negativamente, como algo que limita nuestra percepción de los hechos, olvidándonos del carácter sustancial que ambos elementos pueden tener en la arena pública y, más en general, en la convivencia social. De acuerdo con Andrea Greppi, durante la pandemia, las resistencias en admitir las limitaciones de nuestros conocimientos, y el papel que juegan las emociones humanas en la toma de decisiones, tuvieron profundas implicaciones políticas. De haber contado con mayor y mejor información sobre el comportamiento del coronavirus y la manera de contrarrestar su propagación ¿se habrían tomado distintas decisiones y mejores a las adoptadas? Desde la intuición la respuesta parece obvia, pero no es igualmente evidente que los políticos y expertos que intervienen en el proceso decisional democrático deban responder con rapidez y eficacia en cualquier situación de emergencia, aun cuando media el desconocimiento, el desconcierto y el desasosiego. Los sistemas democráticos deben disponer de mecanismos para mitigar los efectos negativos del analfabetismo político y científico, pero la de Greppi es, antes que nada, una invitación a reflexionar sobre los equívocos y dolor que puede suscitar también una confianza ciega en la voz de la razón y los hallazgos de la ciencia.

A diferencia de Andrea Greppi, para quien no hay nada nuevo bajo el sol en el mundo de las ideas democráticas, el texto de Paulina Barrera propone una ruta teórica para estudiar las transformaciones de las democracias modernas, con la intención de dar nueva luz sobre las dinámicas degenerativas que aquejan a esta forma de gobierno. Si bien la pandemia no generó cam-

bios significativos en el estado de salud de las democracias en el mundo —señala Barrera Rosales—, los regímenes políticos contemporáneos indican un movimiento de lo colectivo a lo individual que suele ser referido por la literatura con las expresiones de *personalización* de la política, *presidencialización* de las democracias parlamentarias y *concentración del poder* en los órganos ejecutivos. Sin embargo, con el empleo indistinto de tales categorías, a menudo se pierde de vista que las mismas denotan tres fenómenos divergentes no siempre discernibles que, cuando se presentan de manera simultánea, marcan el declive de la democracia y su conversión hacia su contrario. Desde el estudio de las figuras monocráticas —el tirano, el déspota, el dictador, el cesarista y el líder carismático—, Paulina Barrera se propone extraer algunas lecciones con el fin de profundizar nuestra comprensión sobre los retrocesos democráticos hoy en curso.

Por su parte, Massimo Cuono reflexiona sobre la oportunidad (o no) de utilizar las categorías de “estado de emergencia” y “estado de excepción” como instrumentos para reportar y analizar la manera en que los Estados gestionaron la pandemia. Al examinar brevemente las nociones de excepción, necesidad y urgencia, el autor concluye que dichas “cajas teóricas”, aplicadas acriticamente al contexto actual, se comportan más como una especie de “anteojos deformantes”, en tanto que no logran captar ni dar cuenta de la complejidad de la realidad impuesta por la emergencia sanitaria del Covid-19. Además de presentar características singulares que las distinguen de otras catástrofes humanas y naturales, las pandemias suelen traer consigo secuelas políticas, sociales y económicas prolongadas, imprevistas y difíciles de predecir. Por ello, convendría no caer en la trampa de adoptar fórmulas que, a pesar de tener un lugar consolidado en la historia del pensamiento político, corren el riesgo de simplificar y, por lo mismo, distorsionar nuestra interpretación de ésta y otras crisis en el horizonte, como el de las guerras (así en plural) hoy en marcha, y de aquellas que aún no podemos siquiera vislumbrar.

El papel del poder gubernamental en tiempos de crisis, y la posibilidad de limitarlo, es uno de los temas clásicos de la teoría constitucional y política. En ese sentido, mi contribución busca profundizar el conocimiento sobre el régimen de emergencia empleado por el Gobierno italiano para gestionar la pandemia, a la luz de las normas y principios constitucionales. Desde mi perspectiva, una mayor comprensión de sus características, alcances y limitaciones es fundamental para entender sus repercusiones sobre el Estado democrático de derecho. En aras de alcanzar dicho objetivo, se delinea brevemente el modelo abstracto de emergencia en Italia, a partir del estudio del derecho positivo y algunos criterios jurisprudenciales relevantes emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, respectivamente. Como se verá más adelante, la gestión de una emergencia no puede ser una obligación ni responsabilidad de un solo órgano que actúe en solitario: requiere inevitablemente de una acción integral del Estado y la intervención de múltiples decisores políticos (a nivel estatal, regional y local) a fin de reducir los riesgos a los que está expuesta una comunidad en situaciones de emergencia.

A la luz de las consecuencias dramáticas que trajo la pandemia en el contexto italiano, en términos de muertes e infecciones diarias —uno de los índices más altos de la región a inicios de la pandemia—, Francesco Pallante critica la preeminencia de lógica económica al interior del sistema sanitario italiano, puesto que ésta contradice, nada más y nada menos, la razón de ser de dicha estructura institucional: velar por un bien colectivo básico como lo es la salud. A partir de la reconstrucción de la secuencia de los actos extraordinarios adoptados por el Estado —un conjunto impresionante y heterogéneo de decretos-ley y decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM) a nivel nacional, junto a ordenanzas análogas emitidas a nivel regional y municipal—, el autor identifica tres fases de la gestión de la pandemia para el periodo 2020-2022. Como podrá observarse, la concreción del modelo de emergencia italiano a la realidad dinámica y cambiante de la pandemia exigió realizar algunas adaptaciones y correc-

ciones normativas sobre la marcha, las cuales dieron lugar, en muchos casos, a confusiones no menores, y motivaron el impulso de litigios administrativos entre los distintos niveles de Gobierno.

Por último, Patrik Vesan y Federico Razetti nos advierten sobre algunos de los retos más profundos por los que atraviesan los sistemas de bienestar social europeos, en general. Si bien algunos de esos desafíos se agudizaron durante la emergencia sanitaria del coronavirus, la mayoría de ellos viene germinándose desde hace cuatro décadas, a tal grado de poner en discusión algunas de las instituciones fundantes de las sociedades democráticas modernas, como la garantía misma de los derechos sociales. Si atendemos con diligencia los fenómenos descritos por los autores —falta de crecimiento económico, sobreexplotación del planeta, digitalización del mercado laboral y la (así llamada) “crisificación” de los sistemas de bienestar—, no será difícil darse cuenta de que las dificultades que tuvieron que sortear frente a la pandemia son todo, pero no coyunturales; al contrario, tienen su origen en problemas estructurales y sistémicos. No es exagerado afirmar que —como señalan Vesan y Razetti— de la atención a dichos problemas depende no sólo la vigencia de los Estados de bienestar, sino también el mantenimiento mismo de las democracias contemporáneas tal y como las conocemos ahora.

III. PARA TERMINAR EL COMIENZO...

En suma, las contribuciones que componen la presente obra son un llamado colectivo para reflexionar, de cara a la pandemia, sobre la vigencia de los presupuestos que le dan fundamento y forma al mundo moderno, sobre sus desafíos y dificultades. Son también una advertencia sobre los peligros que comporta emplear de forma irreflexiva las categorías políticas fundamentales; con ignorar dicha advertencia se corre el riesgo de convertir las palabras en una operación arbitraria, en lugar de herramientas útiles para afeerrar los hechos. Es importante recordar que los conceptos-clave

INTRODUCCIÓN

XVII

del mundo político no tienen una función meramente descriptiva, desde el plano propiamente prescriptivo, aquéllos tienen la función de orientar ética y socialmente el comportamiento humano. En esa tesitura, podría decirse que las consideraciones aquí expuestas expresan juicios de valor sobre el estado de cosas existentes y, en cuanto tal, constituyen una invitación a pensar que otro mundo es posible, incluso cuando las emergencias nos hacen pensar que para atender lo urgente podemos olvidar lo que es fundamental.

Guadalupe SALMORÁN VILLAR
Coordinadora