

EXCEPCIÓN, NECESIDAD, URGENCIA. LOS ANTEOJOS DEFORMANTES DE LA EMERGENCIA*

Massimo CUONO**

SUMARIO: I. *El léxico de la emergencia*. II. *Los anteojos de la excepción. El problema de Carl Schmitt*. III. *Los anteojos de la necesidad. Los espacios de la política*. IV. *Los anteojos de la urgencia. Las catástrofes a largo plazo*. V. *Conclusiones de una emergencia a otra*. VI. *Bibliografía*.

I. EL LÉXICO DE LA EMERGENCIA

Los años de la pandemia con su desastroso balance de víctimas, que aún está lejos de haber terminado, puso a prueba la capacidad de los Gobiernos para responder a lo inesperado, la confianza de la ciudadanía en las instituciones, pero también nuestras categorías para analizar la sociedad y los fenómenos políticos.

Los estudios y reflexiones sobre la emergencia tienen una larga tradición y se remontan al pensamiento antiguo, piénsese, durante la época de la República romana, en la institución de la dictadura comisaria como instrumento para resolver emergencias políticas asociadas a situaciones de guerras o revueltas internas.¹ Paralelamente, la filosofía y la literatura están plagadas de

* Traducción de María de Guadalupe Salmorán Villar.

** Universidad de Turín, Italia.

¹ Es célebre el relato de Tito Livio sobre *Cincinnatus*, cuya figura frecuentemente es empleada para reflexionar sobre la institución de la dictadura (Livio, *Storie di Roma*, libro III, cap. 26). La fortuna de dicha institución persiste también

relatos sobre catástrofes naturales y sus consecuencias sociales y políticas.²

Recientemente, tales reflexiones han sido retomadas y renovadas, por una parte, en relación con las emergencias políticas como la guerra exterior, hoy nuevamente de actualidad, insurrecciones internas o el terrorismo, a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 que han repercutido hasta nuestros días en los Estados Unidos, Medio Oriente y Europa; por otra parte, en relación con la gestión política de las catástrofes naturales, evidentemente con motivo de la tragedia mundial de Covid-19.

En términos muy generales, con el término emergencia, hoy como ayer nos referimos a momentos críticos que rompen la normalidad de un sistema político y social que requieren atención urgente y extraordinaria. Aun hoy en día, muchos ordenamientos jurídicos prevén mecanismos para suspender los procedimientos normales —tanto a nivel ordinario como constitucional— en situaciones extraordinarias, con diferentes denominaciones: estado de sitio, estado de urgencia y estado de guerra.

Por “estado de emergencia” se entiende, entonces, la situación jurídicamente reconocida y oficialmente declarada que requiere y permite la gestión de un acontecimiento inesperado a través de medidas extraordinarias que suspenden temporalmente la normalidad jurídica. Para definir tal “suspensión” se emplean, a menudo, tres palabras que la describen, dan cuenta de ella, y nos permiten desglosar en tres dimensiones el amplio abanico de cuestiones que rodean a la emergencia: *excepción* que autoriza la derogación de normas ordinarias en casos extraordinarios; *necesi-*

en la modernidad, tanto que ha sido retomada y elogiada por autores como Maquiavelo (*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, libro I, cap. 34) y Rousseau (*Contratto sociale*, libro IV, cap. 6). Para una visión general sobre el tema, me permito remitir a Cuono, M., “«Lisbona è distrutta e a Parigi si balla». Stato d'emergenza tra guerre, catastrofi ed epidemia”, en *id. et al.* (eds.), *L'emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Roma, Carocci, 2021.

² Incluso antes de la pandemia, véase Revet, S. y Langumier, J., *Le gouvernement des catastrophes*, París, Karthala, 2013.

dad, que se presume, en cierto modo, objetiva y, por eso mismo es invocada para justificar tal derogación; y la *urgencia*, que permite y exige la inobservancia de las obligaciones normales para responder rápidamente a la crisis.³

En este texto quisiera destacar cómo los estudios sobre el tema suelen forzar la realidad dentro de las “cajas teóricas” de la excepción, la necesidad y la urgencia, dejando en la sombra aspectos políticamente importantes del gobierno de la emergencia. Si bien soy consciente de lo que está en juego en la gestión política de la crisis, limitaré mi reflexión a estas tres categorías, considerándolas como posibles anteojos deformantes de la realidad política, típicas de los estudios sobre la emergencia.

II. LOS ANTEOJOS DE LA EXCEPCIÓN. EL PROBLEMA DE CARL SCHMITT

Una primera distorsión inherente a la literatura sobre la emergencia deriva de una posible interpretación del pensamiento de Carl Schmitt, según la cual la apertura de un espacio de *excepción* constituiría la antesala del vuelco total del ordenamiento típico del modelo de “dictadura soberana”, que pretende crear un estado de cosas en el que sea posible imponer una “Constitución” completamente renovada.⁴

Aunque teóricamente es muy sólida, la perspectiva schmittiana nos impide observar algunos de los aspectos más relevantes, no sólo de la gestión de la pandemia reciente, sino también, de otros episodios más remotos: al centrar completamente el análisis

³ Sobre la compleja noción de “crisis” me permito referir a Cuono, M., “Crise de légitimité ou légitimation par les crises? Etats d’urgence, d’exception et de nécessité”, *Sociétés Politiques Comparées*, vol. 40, núm. 3, 2016.

⁴ Las reconstrucciones de la teoría de la excepción en Carl Schmitt son múltiples y ricas en matices. Para una visión amplia y un esfuerzo de actualizarla a partir de una posible distinción entre “estado de excepción” y “estado de emergencia”, véase Croce, M. y Salvatore, A., *Cos’è lo stato di eccezione*, Milán, Nottetempo, 2022.

en las discontinuidades provocadas por la emergencia, se subestima lo que perdura entre el momento previo y posterior a la crisis política. El paradigma de la excepción es ciertamente muy poderoso cuando se observa el vuelco político e institucional que provocaron las grandes dictaduras del siglo XX; como el nazismo que se impuso en Alemania poco después de la publicación de algunos textos de Schmitt sobre el tema.⁵ Sin embargo, incluso en el caso nazi, es necesario volver a la complejidad de la relación entre continuidad y discontinuidad que plantea el problema de la emergencia. En 1941, por ejemplo, el jurista alemán Ernst Fraenkel publicó, en Estados Unidos, su obra *El Estado dual*, en el que pone de relieve cómo el sistema jurídico nazi, por un lado, suspendió el derecho público y toda garantía de legalidad, por ejemplo, en lo relativo a la imparcialidad de los tribunales respecto al Gobierno; pero, al mismo tiempo, se caracterizó por el mantenimiento sustancial del derecho privado como garantía de la supervivencia del sistema económico y social alemán.⁶

Regresando a nuestros días, la pandemia de Covid-19 también debe analizarse —en función de los diferentes contextos y diversos modos en que fue afrontada— tanto desde el punto de vista de las discontinuidades como de las continuidades. Las interpretaciones de quienes han hablado de la gestión de la pandemia como preludio de la dictadura política son, de hecho, muy poco convincentes, precisamente porque están generadas —como en el caso del conocido filósofo italiano Giorgio Agamben—⁷ por el intento de hacer encajar la realidad en un modelo teórico que evidentemente no da cuenta de su complejidad.

⁵ Los textos clásicos: *La Dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* y *Teologia política. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, son del 1921 y 1922, respectivamente. En el ensayo *Legalità e legittimità*, del 1932, el autor argumenta la necesidad de que todo ordenamiento jurídico cuente con expresiones como “necesidad” y “urgencia”, que puedan ser interpretadas en situaciones concretas a fin de mantener el orden.

⁶ Frankel, E., *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, Nueva York, Oxford University Press, 1941.

⁷ Los numerosos escritos de Agamben sobre la pandemia fueron recogidos

Esto no quita, por supuesto, para que en los próximos años debamos estudiar las transformaciones inducidas por la emergencia sanitaria en nuestros sistemas políticos y jurídicos. Sobre todo, si son analizadas ampliamente y desde una perspectiva a medio plazo. Las políticas puestas en marcha en Estados Unidos y Europa, tras los atentados de inspiración islamista de la década de 2000, ya habían impuesto un giro “securitario” y “verticista” a las instituciones, tanto desde el punto de vista jurídico como de los procesos de legitimación de las decisiones. Pensemos, por ejemplo, en una disposición como la famosa *Patriot Act*, aprobada por una amplia mayoría en las cámaras del Congreso estadounidense en octubre de 2001, la cual fue prorrogada varias veces bajo las presidencias de Bush, Obama y Trump: planteando serios problemas en términos de la limitación de derechos, el reforzamiento de los poderes del Ejecutivo, la policía federal y los servicios secretos; y contribuyendo, al mismo tiempo, a insensibilizar a la opinión pública respecto de los riesgos que supone la duración prolongada de un estado de emergencia.⁸ A la luz de tales fenómenos tendremos que releer el impacto de la pandemia en nuestras instituciones y equilibrio de poderes.

Por ahora no podemos saber si las restricciones de ciertos derechos fundamentales —como la libertad de circulación, derecho a la salud, a la educación, derecho al trabajo, etc.—, que resultaron necesarias durante la gestión de la pandemia, contribuirán a sensibilizar a la opinión pública sobre los riesgos de la ampliación de los poderes de emergencia o si, más bien, tendrán el efecto contrario. No obstante, indudablemente las secuelas que dejó el trauma político y social provocado por la pandemia aún deben ser estudiadas.

en el volumen *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Macerata, Quodlibet, 2020.

⁸ Ackerman, B., *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013.

III. LOS ANTEOJOS DE LA NECESIDAD. LOS ESPACIOS DE LA POLÍTICA

La segunda distorsión de nuestra forma de pensar sobre la emergencia son los anteojos de la necesidad.

Con la expresión “estado de necesidad” se entiende, en efecto, por un lado, a la condición en la que estamos forzados a responder a situaciones que nos parecen “objetivamente” críticas y, por otro, se refiere implícitamente a un determinado manejo “necesariamente” técnico de tales situaciones.

Para abordar tales cuestiones, no debemos olvidar que la palabra “emergencia” se refiere a una determinada *interpretación* de ciertos hechos. En el caso de la pandemia, por ejemplo, el *hecho* de la propagación de un virus nuevo —tanto para los organismos afectados como para los científicos que lo analizaron— fue *interpretado* como una emergencia, debido a una serie de factores médicos, por supuesto, pero también sociales, como la facilidad de propagación del virus en un contexto altamente interconectado como el de nuestro mundo globalizado.

Pongamos otro ejemplo: respecto a las hermosas y trágicas páginas sobre el terremoto que destruyó Lisboa en 1755, en las que Voltaire teorizó, ante el dramatismo del suceso, la imposibilidad de recuperar alguna forma de teodicea;⁹ Jean-Jacques Rousseau respondió que si tan sólo las ciudades se hubieran construido de otra manera, y la población hubiese sido distribuida de manera más uniforme en el territorio y alojado en edificios menos imponentes, aquella no habría sido una tragedia tan grande.¹⁰

Aún más relevante es la cuestión de la “necesidad” cuando se aplica a la gestión y no sólo a la justificación de la emergencia. El caso Covid-19, en efecto, ha mostrado de forma patente la pluralidad de enfoques y soluciones diferentes que pueden ofrecerse

⁹ Voltaire, *Poème sur le désastre de Lisbonne*, 1756.

¹⁰ Rousseau, J.J., *Lettera a Voltaire sul disastro di Lisbona*, 18 de agosto de 1756.

a una situación tan grave como esa. En lugar de cerrar los espacios de decisión, la pandemia los ha ampliado y adaptado a las circunstancias, los ha redefinido a lo largo de las distintas fases de la pandemia, obligando al debate público a volver a reflexionar sobre la compleja relación entre democracia y ciencia.

A pesar de los numerosos intérpretes que pensaron que era posible trasladar el peso de la toma de decisiones a los científicos, parece claro, en mi opinión, que la importancia de “escuchar a los expertos” no implica en modo alguno atribuirles la tarea de tomar decisiones políticas, que sólo puede quedar en manos de las instituciones democráticas.

También esta cuestión, si se analiza a mediano plazo, debe ser contextualizada en el más amplio panorama de los problemas relativos a la legitimación de las instituciones tecnocráticas al interior de los sistemas democráticos. Sin embargo, aún no sabemos si el lema “la ciencia lo exige”, que por razones comprensibles ha acompañado a los años de la pandemia, nos llevará a aceptar de forma cada vez más acrítica las máximas más asentadas, “los expertos lo exigen”, “los mercados lo dictan”, “Europa lo quiere”, etc. —en nuestro caso, en este lado del Atlántico—, o si nos llevará a repensar críticamente el espacio que hemos concedido a cargos o figuras diversamente identificadas como “técnicas”, para restituir centralidad a las instituciones democráticas, en particular a los Parlamentos, junto a los enfrentamientos ideológicos y políticos que dicha centralidad implica.¹¹

IV. LOS ANTEOJOS DE LA URGENCIA. LAS CATÁSTROFES A LARGO PLAZO

Una tercera posible lección que hemos aprendido de la pandemia tiene que ver con la distorsión ligada a la noción de *urgencia*, y la tentación de aplastar un fenómeno complejo como la gestión de emergencias sobre el presente y lo contingente.

¹¹ El problema de la compleja relación entre democracia y tecnocracia es desarrollado en Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984.

Desde este punto de vista, la historia de la medicina, en primer lugar, nos ayuda a comprender el hecho de que la categoría de la urgencia se adapta mal a fenómenos prolongados en el tiempo, como las epidemias, que, a diferencia de los terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas u otras catástrofes, duran mucho más allá de las fases críticas más violentas.¹²

Pero, sobre todo, la historia nos permite comprender cómo las epidemias han tenido a menudo consecuencias sociales, políticas o militares a largo plazo, imprevistas o, en todo caso, muy difíciles de predecir. Intentaré proponer algunos ejemplos.

Conocida por los estudiosos de la Antigüedad clásica, la peste que asoló Atenas entre 430 y 426 a. C., y provocó alrededor de 75 000 muertes, es considerada por Tucídides como una de las causas, quizá la principal, de la derrota de Atenas frente a Esparta en la Guerra del Peloponeso. Obligados los atenienses a refugiarse dentro de las murallas de la ciudad para defenderse, el contagio se extendió rápidamente diezmando a la población, y matando, entre otros, también a Pericles.¹³

Otro ejemplo interesante es la llamada “peste Antonina”, que asoló al Imperio Romano entre 165 y 180 d. C. Probablemente se trató de lo que conocemos actualmente como la viruela, porque Galeno —uno de los médicos más importantes de la Antigüedad— estuvo en Roma y describe los síntomas de dicha enfermedad en sus escritos. La epidemia de viruela causó entre 5 y 30 millones de muertos y, según algunos historiadores, obligó al imperio en años posteriores a transformar radicalmente la institución jurídica de la ciudadanía, concediendo sus privilegios incluso a las colonias más periféricas para contrarrestar la crisis demográfica resultante. Es bien sabido, en efecto, que en Roma algunas profesiones o funciones públicas no podían ser desempeñadas por esclavos, sino que necesariamente debían ser des-

¹² Entre los textos clásicos sobre este tema, consúltese McNeill, W. H., *Plagues and Peoples*. Nueva York, Garden City, 1976, y Diamond, J., *Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*, Nueva York, W. W. Norton, 1997.

¹³ Tucídides, *La guerra del Peloponeso*, III, 87, 1-2.

empeñadas por ciudadanos: este es el caso de la integración del Ejército.¹⁴

Quizá el caso más estudiado en Europa sea el de la peste negra, que causó cerca de 200 millones de muertos en el continente entre 1346 y 1353. En aquel momento la enfermedad se hizo endémica en toda Europa, provocando nuevos periodos de gravísimas crisis sanitarias. Las fuentes sobre el manejo de la peste en la Edad Moderna son abundantes, y muchas son las reflexiones sobre las más diversas consecuencias políticas y sociales de convivir con la enfermedad. Aquí me centraré en una cuestión en particular, obtenida de la lectura de los estudios de Carlo Maria Cipolla. A finales de la Edad Media, con la llegada de nuevas y violentas oleadas de peste, los municipios del norte de Italia se dotaron de instituciones específicamente dedicadas a la gestión de las fases agudas de las epidemias: como la organización de hospitales, cuarentenas y cementerios. Sin embargo, las “magistraturas de la Salud” continuaron trabajando, incluso en los intervalos de las fases agudas, en las que se ocupaban de la prevención gestionando el “registro de defunciones, entierros, venta de alimentos, el sistema de drenaje, la distribución de subproductos de diversas actividades económicas, hospitales, posadas y prostitución”.¹⁵ Creándose así, en el corazón de Europa, una gestión embrionaria de la salud pública que, según Cipolla, habría influido decisivamente en la formación de los Estados modernos.

Por último, este rápido y arbitrario repaso no puede sino terminar con una reflexión acerca de la más reciente pandemia que precedió a la del Covid-19, la llamada “gripe española”, que constituye una de las grandes “remociones” de la historia reciente de la humanidad. Se estima que entre 1918 y 1920 murieron

¹⁴ Cipolla, C. M., *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste nell'Italia del Seicento*, Boloña, il Mulino, 2012.

¹⁵ Harper, K., *The Fate of Rome. Climate, Disease and the End of an Empire*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2017.

entre 20 y 110 millones de personas en todo el mundo:¹⁶ ésta fue una de las mayores masacres del siglo XX, pero históricamente infravalorada por su contigüidad —que amplificó enormemente sus alcances— con la tragedia de la Primera Guerra Mundial. En efecto, desde la Antigüedad, las emergencias humanas han gozado de una mayor dignidad política e historiográfica que las catástrofes naturales, dejando a las comunidades frecuentemente desprevenidas frente a la gestión de las crisis provocadas por la naturaleza; aunque éstas, como señalaba Rousseau respecto de la tragedia de Lisboa, a menudo se vean agravadas, cuando no indirectamente provocadas, por la acción humana.

La forma en que el mundo entero subestima el desastre ambiental en curso, es una prueba definitiva y catastrófica de ello.

V. CONCLUSIONES DE UNA EMERGENCIA A OTRA

A la luz de lo que he dicho hasta ahora, me limito a una breve consideración final. Reflexionar sobre las distorsiones inducidas por los anteojos de la excepción, la necesidad y la urgencia es, en última instancia, una invitación a adoptar una visión de la realidad lo más compleja y crítica posible, especialmente en tiempos tan difíciles. Después de la pandemia, la guerra se ha desatado en Europa desde hace más de un año; es difícil vislumbrar su final, no pueden descartarse los riesgos de una escalada militar y nuclear, y las consecuencias sociales, políticas, económicas, medioambientales, energéticas y alimentarias son y serán muy duras. Más aún que en el caso de la pandemia, nuestras herramientas teóricas parecen inadecuadas y nuestra capacidad de análisis se ve severamente puesta a prueba por la inevitable implicación emocional ante tragedias de esta magnitud.¹⁷ Les invito a no caer en las

¹⁶ Spinney, L., *Pale Rider. The Spanish Flu of 1918 and How it Changed the World*, Londres, Vintage, 2018.

¹⁷ Una amplia y reciente reflexión sobre los “males globales” de nuestro tiempo se encuentra en Bovero, M., *Salus mundi*, Roma, Castelvecchi, 2022.

simplificaciones que, quizás inevitablemente, abarrotan el debate público, aseguran que esta nueva emergencia tendrá también un profundo efecto en nuestras sociedades y en los sistemas políticos en los que vivimos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B., *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013.
- AGAMBEN, G., *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Macerata, Quodlibet, 2020.
- BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984.
- BOVERO, M., *Salus mundi*, Roma, Castelvecchi, 2022.
- CIPOLLA, C. M., *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste nell'Italia del Seicento*, Boloña, il Mulino, 2012.
- CROCE, M. y SALVATORE, A., *Cos'è lo stato di eccezione*, Milán, Nottetempo, 2022.
- CUONO, M., "Crise de légitimité ou légitimation par les crises? Etats d'urgence, d'exception et de nécessité", *Sociétés Politiques Comparées*, vol. 40, núm. 3, 2016.
- CUONO, M., "«Lisbona è distrutta e a Parigi si balla». Stato d'emergenza tra guerre, catastrofi ed epidemia", en *id. et al.* (eds.), *L'emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Roma, Carocci, 2021.
- DIAMOND, J., *Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*, Nueva York, W. W. Norton, 1997.
- FRANKEL, E., *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, Nueva York, Oxford University Press, 1941.
- HARPER, K., *The Fate of Rome. Climate, Disease and the End of an Empire*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2017.
- MCNEIL, W. H., *Plagues and Peoples*, Nueva York, Garden City, 1976.

REVET, S. y LANGUMIER, J., *Le gouvernement des catastrophes*, París, Karthala, 2013.

ROUSSEAU, J. J., *Lettera a Voltaire sul disastro di Lisbona*, 18 de agosto de 1756.

SPINNEY, L., *Pale Rider. The Spanish Flu of 1918 and How it Changed the World*, Londres, Vintage, 2018.

VOLTAIRE, *Poème sur le désastre de Lisbonne*, 1756.