

Democracia, Estado de derecho y COVID-19. Una mirada desde Italia

GUADALUPE SALMORÁN VILLAR
Coordinadora



DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y COVID-19.
UNA MIRADA DESDE ITALIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 399

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Jaime García Díaz

*Cuidado de la edición
y formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez

Diseño y elaboración de portada

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y COVID-19. UNA MIRADA DESDE ITALIA

GUADALUPE SALMORÁN VILLAR
Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Salmorán Villar, María de Guadalupe, editor.

Título: Democracia, Estado de derecho y COVID-19 : una mirada desde Italia / Guadalupe Salmorán Villar, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Estudios jurídicos ; núm. 399.

Identificadores: LIBRUNAM 2226067 (libro electrónico) | ISBN 9786073086431 (libro electrónico).

Temas: Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- Italia. | COVID-19 -- Leyes y legislación -- Italia.

Clasificación: LCC KKH3082.C68 (libro electrónico) | DDC 344.4504362414—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 24 de enero de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8643-1

Hecho en México

CONTENIDO

Introducción. El impacto del Covid-19 en la democracia y Estado de derecho	VII
Guadalupe SALMORÁN VILLAR	
<i>Salus mundi suprema lex esto</i>	1
Michelangelo BOVERO	
Las transformaciones de la democracia en tiempos de emergencia sanitaria. Un vistazo desde Italia	17
Valentina PAZÈ	
Pandemia, sufrimiento y epistemología política	33
Andrea GREPPI	
La transformación monocrática de las democracias. Una ruta teórica distinta para pensar la concentración del poder	65
Paulina BARRERA ROSALES	
Excepción, necesidad, urgencia. Los anteojos deformantes de la emergencia	93
Massimo CUONO	
Emergencia sanitaria a la italiana: ¿un caso sui géneris?	105
Guadalupe SALMORÁN VILLAR	
Democracia, Estado de derecho y Covid-19 en Italia	135
Francesco PALLANTE	

La pandemia y los retos de la “nueva modernidad” a los Estados de bienestar	163
Patrik VESAN	
Federico RAZETTI	

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

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.

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.

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 crítica 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

SALUS MUNDI SUPREMA LEX ESTO*

Michelangelo BOVERO**

SUMARIO: I. *Prólogo en el cielo.* II. *Inconsciencia atómica e inconsciencia ecológica.* III. *Emergencia y política.* IV. *Contra la ley del más fuerte.* V. *Bibliografía.*

I. PRÓLOGO EN EL CIELO

Les invito a releer a Dante Alighieri, en particular, el final del vigésimo segundo canto del *Paraíso*: que es el momento decisivo de la tercera parte de la *Divina comedia*. Cuando el personaje Dante, guiado por Beatriz, llega al séptimo cielo, el cielo de Saturno. Desde allí, Dante es elevado a la esfera de las estrellas fijas, en la constelación de Géminis, bajo cuyo signo había nacido. Antes de pasar a las maravillas más excelsas del Paraíso, Beatriz invita a Dante a dar un último vistazo a la Tierra. El sumo poeta imagina ver a la Tierra, girando junto a las estrellas, justamente como la verían los astronautas siete siglos después: una pelotita, una pequeña esfera colorada, semejante a un pequeño vivero o un jardín florido. Un bello espacio disputado por los hombres, que son animales feroces:

* Traducción de María de Guadalupe Salmorán Villar.

** Universidad de Turín, Italia.

*L'aiuola che ci fa tanto feroci,
volgendom'io con li eterni Gemelli,
tutta m'apparve da' colli alle foci.*¹

Siete siglos después, la humanidad ha envenenado el jardín donde nació y creció. Ha estropeado sus condiciones de habitabilidad. Tal vez comenzó a arruinarlo desde que empezó a afirmarse como la especie biológica dominante; o quizás desde la época de Dante o un poco más tarde, cuando inventó el capitalismo; sin duda, lo arruinó desde que desencadenó la depredación y contaminación del jardín, junto a la servidumbre masiva de sus imprudentes colonos, con el inicio de la revolución industrial. Al grado de volver a la Tierra un lugar casi inhabitable para todos los animales. El jardín, intoxicado e infectado, ha contagiado a su vez al género humano. En lugar de unirse para curar la doble infección, de sí mismo y del jardín, la humanidad se ha dividido una vez más para disputarse y dividirse el jardín. Y lo hace ferozmente. Ha recurrido de nuevo, como siempre y en cada época, a la más perversa de sus invenciones: las armas. Ha extendido la mano para tocar la más demente: el arma homicida suicida. La destrucción. El fin de todo. De sí mismo y del jardín.

¡Detengámonos! ¡Detengámoslos! *Salus mundi suprema lex esto.*²

En latín, *salus* indica tanto la *salvación* como la *salud*. Cicerón hacía un llamado a la *salus populi*.³ Nosotros pedimos la *salus mundi*: la *salvación* del flagelo de la guerra y de la muerte atómica,

¹ “El jardín que nos hace tan feroces; girando yo, junto a los Gemelos; me apareció por completo, desde las montañas hasta los mares”. Traducción propuesta por el autor. *N. de la T.*

² “La salud del mundo sea para nosotros la ley suprema”. Traducción propuesta por el autor. *N. de la T.*

³ *De legibus*, III, 8. El significado de esta frase, claramente político, es más común en su expresión latina equivalente con la fórmula *salus rei publicae*, recordemos que para el mismo Cicerón la *res publica es res pupuli*: véase *De republica*, I, 25.

el suicidio de la vida; y también a la *salud* contra la enfermedad global, pandémica. Pedimos que la *salus mundi* sea reconocida como *suprema lex*: el imperativo último e insuperable, el mandato irresistible de la conciencia moral, en tanto que la vida es el bien primero e irrenunciable, sin el cual no tiene sentido concebir ningún otro.

II. INCONSCIENCIA ATÓMICA E INCONSCIENCIA ECOLÓGICA

La parte sustancial del razonamiento que intentaré exponer en las siguientes páginas comenzó a madurar desde los primeros meses de 2020. Pero en esta ocasión me gustaría transformar en premisa lo que pensé y escribí dos años después del inicio de la pandemia, cuando empezó la guerra en Ucrania.

Aquel día, 24 de febrero de 2022, en el que el presidente de la Federación rusa, Vladimir Putin, ordenó la invasión de Ucrania, mi primera impresión fue de *déjà vu*. Budapest, 1956. Praga, 1968. Pero en ese entonces, Rusia era la Unión Soviética, el imperio del comunismo real. ¿Qué cosa es Rusia hoy? Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu sugieren una respuesta: un despotismo oriental. Un régimen eterno: cambian los déspotas, mas el despotismo permanece invariado. La caída del muro de Berlín provocó el desmoronamiento del dominio soviético, pero no del imperio ruso que la Unión Soviética había heredado de los zares. Éste, aunque más débil, sigue vigente, al igual que la lógica hegemónica de su política imperial. Ahora, con la invasión de Ucrania, parece resurgir inesperadamente, y ponerse en marcha de nuevo aquella historia que creímos haber dejado atrás con el fin del “siglo breve”. Aún más: aquella historia, como nunca antes, parece acercarse a su conclusión más temida, en tanto que el imperio ruso ha heredado y conservado la potencia nuclear del imperio soviético.

Preguntémonos ahora: ¿qué cosa es Ucrania, hoy? La respuesta no puede ser sencilla. Pero está claro que en todos los países exsatélites del imperio soviético los procesos de democratización y constitucionalización, emprendidos después de 1989 por imitación del modelo occidental, han padecido graves deformaciones patológicas. Hay quien describe la evolución política postsoviética del (ex)mundo oriental europeo —incluida Rusia, siendo su peor variante— como una transición del partido único al presidencialismo absoluto.

Ahora bien, voy a decirlo de manera tajante: *toda* agresión legítima a los agredidos a defenderse; *toda* invasión justifica el derecho de resistencia *pro aris et focis* de *todos* los habitantes de un territorio invadido; sin embargo, la agresión o invasión *no* transforma por sí misma a la resistencia en una defensa del “mundo libre” frente al mundo despótico. En la guerra que estamos presenciando, Ucrania no es el defensor —involuntario y sacrificial— de la democracia (o de la liberal-democracia, como muchos dicen de manera acrítica y retórica). Antes que nada, porque el mundo no está dividido en dos bloques contrapuestos, con identidades políticas claras y unívocas, como si uno fuese el reverso del otro.

Desde el siglo XVIII, Montesquieu temía que la institución de la monarquía absoluta abriera el camino a la importación del despotismo en Occidente. Hoy en día, en casi todos los países europeos existen y prosperan partidos abiertamente filoputinistas (aunque en los últimos meses intenten disfrazarlo), mismos que en los años más recientes han devenido inclusive filotrupistas. Si por ende miramos hacia Estados Unidos, el panorama no es más alentador; la fractura que se ha generado o, mejor dicho, que se ha profundizado y finalmente ha estallado en el episodio del 6 de enero de 2021, parece reproducir un escenario similar a una guerra civil, en la que está en juego la identidad misma del modelo occidental.

En síntesis: quien fomenta la guerra en Ucrania, presentándola como una especie de guerra justa por los “valores del Occidente”, oculta las contradicciones de su propio mundo. Otorgán-

dole la identidad de “resistentes contra el despotismo oriental”, también a los más recientes partidarios del “despotismo occidental” (los llamo así por provocación), se corre el riesgo de favorecer las tendencias degenerativas, en marcha desde hace mucho tiempo, del mismo paradigma político y cultural que se pretende defender. No obstante, y por lo mismo, queda el deber de oponerse al despotismo: tanto oriental como occidental. Y con ello, la necesidad de reafirmar la oposición entre despotismo y libertad, y seguir empleándola como criterio de juicio y toma de posición, también frente a esta nueva guerra. Pero con consciencia crítica y autocrítica.

En el intento de comprender esta guerra, nueva y antigua, y de responder al deber de tomar una posición al respecto, es inevitable recurrir al razonamiento por analogía. El cual obliga siempre a ponderar bien semejanzas y diferencias. En nuestro caso, una diferencia debería ser evidente y decisiva: el riesgo nuclear. La guerra en Ucrania no es la primera guerra que ha estallado en la era atómica, pero sí es la primera en ser combatida al borde del abismo: es la primera que ofrece la oportunidad y la posibilidad *concreta*, después de Hiroshima, de usar la bomba. Ya sea por locura, por accidente o por error. Un uso que fatalmente sería recíproco.

Después del horrible final de la Segunda Guerra Mundial, las mejores inteligencias de la humanidad intentaron despertar una “conciencia atómica universal”: la conciencia del riesgo fatal del suicidio del género humano, de la extinción de la vida sobre la Tierra. Bobbio afirmaba que el riesgo nuclear debía finalmente hacer entender a los seres humanos que la guerra es una vía bloqueada, un camino sin salida. No obstante, los seres humanos parecen no haberlo entendido. Hoy en día, en el contexto de la guerra en Ucrania, oímos hablar de aparatos nucleares “tácticos”, perfectamente utilizables; de rearme general, incluido el atómico, de todos contra todos: evidentes manifestaciones de *inconciencia atómica*. Bobbio decía que el enemigo principal de la humanidad es la irracionalidad; y se preguntaba: ¿es un enemi-

go derrotable? Tal vez no. En todo caso, yo no creo que ése es el *único* enemigo. Junto a la inconciencia atómica, presenciamos manifestaciones masivas de inconciencia moral.

Intentando superar mi angustia, me pregunto cómo puedo cumplir con el deber de oponerme a la agresión y a la masacre, y al mismo tiempo ir más allá: si bien debemos rechazar la invasión, la guerra no debe ser *vencida*, debe ser *frenada*.

La inconciencia atómica vuelve ahora a manifestarse después del largo sueño de la *inconciencia ecológica*, del cual la pandemia de Covid-19 había intentado despertar a la humanidad. La extinción de la vida sobre la Tierra puede ser resultado de un acto intencional o accidental, como el lanzamiento de una bomba atómica, el cual desencadenaría una secuencia de acciones y reacciones deliberadas y fatales; o, bien, puede ser producto de la suma de miles y miles de conductas no expresamente intencionadas, pero igualmente responsables de contaminar el planeta. Entre los efectos de la inconciencia ecológica, se encuentra la activación de procesos biológicos directamente mortíferos: como (algunas) epidemias y pandemias. Los científicos naturales señalan que las pandemias, la actual y las próximas, indudablemente son consecuencias de la depredación y contaminación de la Tierra perpetradas por el género humano; los científicos sociales (y algún filósofo de la política) afirman que la catástrofe ecológica es consecuencia del modelo de vida que se ha globalizado en la última mitad de siglo. Por propiedad transitiva: la globalización neoliberal ha provocado la pandemia. Un poco simplificado, pero acertado.

En los últimos años, las jóvenes generaciones (pienso en el movimiento *Fridays for Future*) han intentado despertar una conciencia ecológica global, idealmente complementaria a la conciencia atómica que tantas figuras ilustres quisieron, pero no lograron, difundir en el siglo pasado. La pandemia y la guerra en curso demuestran que solamente juntas, las dos formas de conciencia, la ecológica y la atómica, integrándose una con otra, podrían (tal

vez) ofrecer un escudo contra la catástrofe que amenaza el destino de la humanidad.

Durante el primer gran confinamiento, en marzo de 2020, algunos invitamos a reconocer en la pandemia de Covid-19 no solamente una emergencia fatal que ha trastocado nuestras vidas, sino también y al mismo tiempo una ocasión, trágica pero única y tal vez irrepitable, para hacer un gran “alto”, y hacer una inversión de marcha en el camino de la humanidad hacia la destrucción. La ilusión de esos días muy pronto fue reemplazada por la decepción. Las instituciones estatales y supra-estatales (como la Unión Europea) que en un primer momento parecían haber reaccionado en la dirección correcta, movilizando una gran cantidad de recursos públicos para el bien común, para la *salus mundi*, no tardaron en demostrar que su intención era superar rápidamente, y con medios extraordinarios, la emergencia global con el fin de lograr la Gran Restauración del neoliberalismo, del dominio de la economía sobre la política, del imperio de lo privado sobre lo público. Mientras que los ciudadanos no educados, maleducados y deseducados, parecen estar dispuestos a ser reconquistados por los “gaiteros de la catástrofe”, que los empujan hacia la normalidad de la inconsciencia.

Por ahora, sin embargo, los frívolos flautines de los gaiteros parecen haber sido superados por los lúgubres tambores de la guerra. Como si la guerra debiera tomar el lugar del virus, y llenar el vacío de sufrimiento (vacío sólo aparente, desgraciadamente) que la pandemia ha dejado (y que realmente aún no ha terminado). No me hago ninguna ilusión de que este nuevo horror sirva para despertar las conciencias.

III. EMERGENCIA Y POLÍTICA

Los fantasmas de las catástrofes atómica y ecológica también tienen el desafortunado efecto de distraer, atenuar o alterar la atención y la preocupación por las dimensiones propiamente sociales

y políticas de los desastres producidos por el modelo de vida dominante. Mientras, la emergencia pandémica, y ahora también la emergencia bélica, parecen agravar ulteriormente estos males. Al respecto, es necesario realizar un análisis cuidadoso, que vaya más allá de las apariencias iniciales. Aquí me limito esbozar algunas reflexiones sobre las consecuencias *políticas* de la pandemia.

El plexo de fenómenos y procesos que solemos denominar con el término globalización, al mismo tiempo que avanzaba e iba construyendo el sistema económico del mundo-mercado y el sistema de comunicación del *world wide web* (red “de alcance mundial”), generaba y difundía un modelo político sustancialmente homogéneo: en las unidades políticas de todo el planeta —los Estados, pero también las entidades sub-estatales y supra-estatales— asistimos a la progresiva concentración del poder hacia los vértices, en un tipo de órganos operativos preparados para tomar decisiones rápidas, subordinados a un rol de mando individual. De esta manera vino a imponerse en todas partes, independientemente de las normas constitucionales vigentes en cada país, el paradigma de (aquello que propongo llamar) “poder *singular*”, destinado, no ya a sustituir formalmente sino, a destituir *de facto* el “poder *plural*” de los órganos *colegiados* electivos que la modernización política había colocado en el centro de las instituciones en muchas partes del mundo. En otras palabras: el “liderismo” se ha convertido en el fenómeno político universal de la era global. El poder político ha vuelto a ser eminentemente monocrático, como en la época de las tiranías griegas arcaicas, los emperadores romanos antiguos, las monarquías absolutas modernas, los cesarismos, los bonapartismos y las dictaduras carismáticas de los tiempos más recientes. En las regiones del mundo donde la historia contemporánea ha permitido consolidar el modelo del estado representativo con poderes divididos, el “poder singular” logra imponerse sin necesidad de modificar la Constitución, a través de una amplia gama de arreglos y prácticas que buscan debilitar a los Parlamentos y reforzar a los Gobiernos, impulsando la reducción progresiva de toda la dialéctica política a una

lucha por la investidura del jefe del Ejecutivo. Este proceso es ciertamente favorecido allí donde está vigente una forma de gobierno presidencial; aunque igualmente es bien conocido el fenómeno de la (así llamada) “presidencialización” de los sistemas parlamentarios. La instauración y la sucesión, en el centro de las instituciones, de estas figuras “singulares”, (casi) monopólicas del poder, ha debilitado la vida pública, disminuido el papel y el peso de la confrontación entre los distintos puntos de vista sobre las cuestiones relevantes para la toma de decisiones colectivas, el debate de las ideas e ideales, el enfrentamiento de los intereses y la búsqueda de acuerdos y compromisos: es decir, ha debilitado a la “quintaesencia de la democracia”.⁴ Así, el espíritu de la era global ha empujado a todas las especies de democracia (algunas más, otras menos) a deslizarse hacia el género opuesto, el de la autocracia o, mejor dicho, hacia aquella especie paradójica que he denominado como “autocracia electiva”, vestida con apariencias democráticas. Lo he argumentado y repetido ya demasiadas veces.

El advenimiento de la epidemia por Covid-19, que muy pronto se convirtió en pandemia, infundió en muchos el temor de que la tendencia hacia la autocratización de las democracias pudiese encontrar una ocasión favorable, no sólo para empeorar, sino para cruzar el umbral crítico, más allá del cual toma realidad concreta el espectro de la imposición autocrática pura y dura, sin ningún ropaje democrático, ni frenos constitucionales. La puerta por la que habría podido pasar la instauración de un régimen autocrático era, según los más temerosos, la atribución de poderes extraordinarios al vértice de los ejecutivos, y en última instancia, al jefe de gobierno, mediante la proclamación de un “estado de emergencia”, “estado de necesidad y urgencia”, “estado de sitio”, o algún otro “estado” similar: tales fórmulas jurídicas se encuentran en varias constituciones, cada una de las cuales les atribuye determinados significados convencionales, especifican-

⁴ Bobbio, N., *Teoría general de la política*, Turín, Einaudi, 1999, p. 605.

do sus presupuestos y consecuencias. Más allá de las cuestiones técnicas de dogmática jurídica, el debate público ha colocado la atención en la categoría de “estado de excepción”, que ha sido retomada de manera polémica por algunos estudiosos, según el significado que le atribuye Carl Schmitt, con el fin de denunciar la supuesta violación al orden democrático y la instauración progresiva de una especie de “dictadura sanitaria”.

Lo digo de inmediato: en ningún lugar ha ocurrido algo remotamente parecido, por lo menos en las así llamadas “democracias consolidadas” (aunque en proceso de deslizamiento autocrático). Ciertamente no en Italia. Al igual que en otros países, en Italia fue declarado el “estado de emergencia” al estallar la pandemia, pero ningún “soberano” de tipo schmittiano se arrogó el poder de decidir “sobre el estado de excepción”, pasando por encima de las normas constitucionales, de los órganos de la democracia representativa y del Estado de derecho. Varios estudiosos —entre los que destacan, en Italia, Massimo Luciani y Gustavo Zagrebelsky—⁵ han aclarado la diferencia e, incluso, la oposición conceptual entre el “estado de emergencia” y el “estado de excepción”. La cuestión teórica es relevante, y merecería ser retomada y explorada con profundidad. Pero, por lo pronto, es necesario advertir que la Constitución italiana no sólo no contempla el “estado de excepción”, sino que tampoco prevé la figura, más atenuada, de “estado de emergencia”. No quiero sugerir interpretaciones forzadas, pero quizá ésta no sea la menor virtud de la Constitución italiana. De conformidad con el texto constitucional, no sólo la democracia no admite excepciones y, por tanto, es inconcebible que esté prevista en la Constitución una ruptura “soberana” del orden constitucional democrático; tampoco es admisible que la Constitución legitime la instauración *pro tempore* de un *régimen* distinto a la democracia constitucional, tal y

⁵ Cfr. Luciani, M., *Salus*, Modena, Mucchi, 2022, e *id.*, “Il diritto e l’eccezione”, *Rivista AIC*, núm. 2, 2022, pp. 49-72; Zagrebelsky, G., “Introducción a J. Habermas, *Proteggere la vita*”, *È tempo di riparlarsi*, Boloña, il Mulino, 2022, pp. 7-52.

como sería una “dictadura comisaria” —similar a la prevista en el orden republicano de la antigua Roma— cuyos actos no sean sometidos a la autorización y control del Parlamento y al poder de revisión de la magistratura.

En cambio, en el ordenamiento jurídico italiano el “estado de emergencia sanitaria” está previsto por las leyes ordinarias: con base en las cuales, el Poder Ejecutivo —el Gobierno, un ministro o el presidente del Consejo de ministros— puede ser autorizado para dictar actos derogatorios de ley, con el fin de hacerle frente a la emergencia. Ésta es precisamente la autorización que se le concedió al jefe del gobierno *pro tempore* en el Decreto Ley del 23 febrero de 2020. Del cual siguieron actos normativos que preveían incluso la *limitación* y la *restricción temporal* de algunos derechos constitucionales de libertad, principalmente a la libre circulación, y también a un derecho fundamental social, el derecho a la educación. Sin embargo, ello no implicó una suspensión total, ni mucho menos la abolición de estos derechos. Para decirlo en pocas palabras: no hubo ninguna dictadura sanitaria.

Merecen por lo menos una consideración rápida dos cuestiones que han salido a la luz durante la pandemia. La primera: ¿sobre qué fundamento se puede sostener que es lícito restringir y limitar algunos derechos constitucionales, de libertad o sociales, para salvaguardar la salud y, en última instancia, garantizar el derecho a la vida de las personas? La razón que a mí me parece más simple e incontrovertible, al menos *prima facie*, es la siguiente: el derecho a la vida es la precondition material y lógica para el goce o el ejercicio de cualquier otro derecho, y como tal es prioritario.⁶ No sólo: el derecho a la vida no puede ser “ponderado” con algún otro derecho, ya no en el sentido de que no sea lícito, sino en el sentido de que es un absurdo. El derecho a la vida es por excelencia un derecho individual (como lo son todos los derechos fundamentales) y, por tanto, debe ser garantizado uni-

⁶ Quiero decir prioridad lógica, que es independiente de una (más controvertida) prioridad axiológica.

versalmente para *cada* individuo: no es admisible que *algunos* individuos mueran o se arriesguen a morir para “compensar” una (mayor) libertad para otros. Tampoco es concebible una garantía “parcial” del derecho a la vida de *cada quien*, algo así como la protección de un hipotético “núcleo esencial mínimo” del derecho a la vida, a fin de permitir un (mayor) goce de *otro* derecho a *otros* individuos: el núcleo “mínimo” del derecho a la vida no existe, como tampoco existe un “máximo” renunciable del mismo, ya que no es posible “morir un poco”; del mismo modo, no es aceptable que algunos se enfermen y corran “un poco” el riesgo de morir para que otros puedan ser libres “un poco más” (¿libres? ¿de qué? ¿de contagiar a otros y hacerlos morir?).

Segundo problema: ¿en qué condiciones puede ser lícito que en una democracia constitucional se limiten los derechos constitucionales por razones de emergencia? Me parece que puede responderse: sólo a condición de que la limitación *se haga mediante leyes*, esto es, mediante un acto del Parlamento, del órgano que representa a todos los ciudadanos o, en todo caso, por un acto legitimado —reconocido, aprobado o autorizado— por el Parlamento (ya mediante un decreto ley o un decreto legislativo). Obsérvese cómo de esta manera la relación “normal” entre la Constitución y la democracia parece invertirse: en circunstancias ordinarias, la Constitución limita a la democracia, los derechos constitucionales individuales son los límites del poder colectivo, son aquello sobre lo que el poder carece de poder; en cambio, en circunstancias de emergencia, es el poder democrático, el poder de la *res publica*, el que puede limitar ciertos derechos individuales para preservar la *salus populi*, la vida de sus miembros, con la obligación de restablecer la plena garantía de los derechos limitados, una vez superada la emergencia. Podría decirse, parafraseando a Maquiavelo, que se trata de una forma extrema y paradójica, por así decirlo “invertida”, que tiene el pueblo democrático, para salvaguardar la libertad, es decir, los derechos de libertad de los individuos que forman parte de él, “poniendo firmes sus manos sobre ella”: dicho de otra manera, sólo el pueblo, o sea, la de-

cisión democrática de todos los individuos, puede, en caso de emergencia, limitar los derechos de los propios individuos: ningún “dictador” debería poder hacer esto.

Pues bien, podríamos discutir si los actos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo italiano (los famosos DPCM) durante la primera temporada de la pandemia hayan siempre tenido, todos y cada uno, plena legitimidad constitucional: en mi opinión, han sido, en su conjunto, compatibles con la Constitución, no realizaron ninguna lesión al orden constitucional. En todo caso, nadie puede afirmar sensatamente que durante ese periodo (y tampoco después) *la democracia* —el principio democrático de autodeterminación colectiva— en Italia fue suspendida *de facto* por la atribución de poderes especiales o, peor aún, de “plenos poderes” al vértice del Ejecutivo. Esto no pasó, precisamente porque, aunque con algunas dificultades y ciertas veces con algún paso forzado, se respetó sustancialmente la “reserva de ley”; es decir, no se privó de poder al órgano democrático por excelencia, el Parlamento. Aquellos actos normativos de emergencia fueron, por así decirlo, actos *democráticos*, aunque indirectos, por la intervención previa o bien sucesiva del Parlamento y, además, en todo caso, siempre fueron sometidos al control del Poder Judicial. No fueron actos “soberanos” del Gobierno, tampoco del “poder singular” del primer ministro.

IV. CONTRA LA LEY DEL MÁS FUERTE

Concluyo. Bien *podría* haber ocurrido, en Italia o en cualquier otro lugar, que la pandemia ofreciera a ciertos sujetos políticos la oportunidad, y los medios, para forzar los arreglos institucionales y doblegarlos hacia configuraciones cada vez más autocráticas, o incluso hacia la instauración de regímenes dictatoriales o despóticos. Pues bien: sencillamente, esto no ha ocurrido en ninguna de las democracias constitucionales, por lo menos en Europa.

No estoy cayendo en ninguna contradicción. Es cierto: desde hace tiempo vengo sosteniendo, y lo he repetido también en esta ocasión, que desde finales del siglo XX y la primera parte del siglo XXI, junto al triunfo de la globalización neoliberal, hemos asistido a la expansión de un proceso de *degeneración* de las arquitecturas institucionales, que ha empujado a los regímenes políticos de todo el mundo (en algunos lugares más que en otros) a asumir connotaciones de autocracias electivas, revestidas de apariencias democráticas. Pero también he argumentado, y lo confirmo, que la adhesión “cultural” (en el sentido antropológico del término) a la *apariencia* de la democracia —quiero decir: la fidelidad y la reverencia *formal* a las reglas del juego, aunque dañadas y a menudo distorsionadas, a las instituciones representativas, aunque estén despotenciadas, y a la división de poderes, aunque esté desequilibrada— sigue manteniendo abierta la posibilidad de *regeneración* democrática. Al menos mientras que dure: hasta que esta misma “apariencia” no sea disuelta, borrada o eliminada por la creciente marea de movimientos antidemocráticos. Ya por el “despotismo occidental” o por el cesarismo populista. Bobbio solía decir: una mala democracia siempre es preferible a una buena dictadura. Extiendo el razonamiento: una democracia aparente es mejor que una autocracia declarada; porque cumple con la función de un potencial dique contra las degeneraciones autocráticas. La pandemia, en los regímenes europeos de democracia consolidada —o por lo menos sedimentada, aunque tambaleante—, al mismo tiempo que obligaba a la adopción de instrumentos de emergencia, ha suscitado una especie de memoria celular inmunitaria, me refiero a la difusión espontánea y silenciosa, o incluso altisonante, de anticuerpos antiautocráticos frente al peligro de la posible afirmación de poderes excepcionales. Incluso en las protestas delirantes contra el peligro, inexistente, de una “dictadura sanitaria” es posible detectar un aspecto inmunizador. El resultado: ningún César se ha impuesto proclamando un estado de excepción pandémico. Los que afirman que eso ha ocurrido están (insisto) delirando.

En cambio, ya he tenido oportunidad de señalar que, en el mundo, ha ocurrido precisamente lo contrario: algunos Césares, o aspirantes a Césares, exponentes o partidarios de Gobiernos fuertes, aspirantes a la investidura plebiscitaria mediante la manipulación del consenso y del disenso, prototipos en diversas escalas, incluso minúsculas o grotescas, del bonapartismo no sólo político sino psiquiátrico de quienes creen ser Napoleón (u Horatio Nelson), pues bien, estos personajes —Trump, Bolsonaro, Modi, en un primer tiempo Boris Johnson, ¿algún otro?— no han fomentado en absoluto el miedo al virus para reclamar, y atribuirse a sí mismos, poderes (aún más) concentrados e ilimitados. Por el contrario, minimizaron la emergencia sanitaria, negaron e incluso ridiculizaron su gravedad, ignoraron el sufrimiento de la gente y el número de muertos. ¿Paradójico? No, es sólo una paradoja aparente: los autócratas, reales o potenciales, tienden a concebir su propio papel como legitimado por la “ley natural universal”, la única que ellos reconocen como tal, como ley suprema: la *ley del más fuerte*, que se refleja tanto en el darwinismo social del modelo de vida dominante, como en el darwinismo natural resultante de una epidemia no tratada (de manera eficaz). Este modelo de comportamiento y la ideología correspondiente soportan muchas variantes, compatibles tanto con la apología de la “libertad salvaje” (Kant) del mercado global, como con la imposición de una moralidad tradicional oscurantista, atrincherada en la defensa de prejuicios esclerotizados y creencias supersticiosas, identificada como garante del orden natural, o bien divino, del universo.

En el siglo XVIII, los fisiocráticos, defensores del libre curso de la ley natural, eran también partidarios del “despotismo ilustrado”. Nuestra época ha visto en varias partes del mundo —primero en Italia, luego en Norteamérica, ¿después?— el advenimiento de un despotismo idiotizado. Ahora, enfrentamos la agresión de un despotismo feroz. No obstante, la ley del más fuerte *no debe* ser la ley suprema. *Salus mundi suprema lex esto*. Salvemos nuestro jardín. Y salvémonos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- LUCIANI, M., *Salus*, Modena, Mucchi, 2022.
- LUCIANI, M., “Il diritto e l’eccezione”, *Rivista AIC*, núm. 2, 2022.
- ZAGREBELSKY, G., “Introduzione. È tempo di riparlarsi”, en Habermas, J., *Proteggere la vita*, Boloña, il Mulino, 2022.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE EMERGENCIA SANITARIA. UN VISTAZO DESDE ITALIA*

Valentina PAZÉ**

SUMARIO: I. *Una suspensión no programada.* II. *Pandemia y democracia. Una mirada desde lo alto.* III. *Pandemia y democracia. Una mirada desde abajo.* IV. *¿Cuál libertad?*
V. *Bibliografía.*

I. UNA SUSPENSIÓN NO PROGRAMADA

Los largos meses de confinamiento pandémico fueron interpretados por el antropólogo Francesco Remotti como el equivalente funcional de los momentos de “suspensión” de las actividades sociales y económicas previstas en algunas sociedades africanas tradicionales cuando muere el jefe de la villa. Son periodos de inmovilidad y de espera que duran hasta que la figura de su sucesor se perfila en el horizonte. Son momentos de crisis, pero también momentos de reflexión y de un verdadero “reinicio”, en los cuales “es como si una sociedad voluntariamente retrocediera y partiera de cero”.¹ Algo que —agrego yo— no es extraño para la tradición judeocristiana que conocía ya el jubileo, cuya finalidad era “dejar

* Traducción de Paulina Barrera Rosales.

** Universidad de Turín, Italia.

¹ Remotti, F, “Covid-19: Una sospensione non voluta”, en varios autores, *Cronache dalla pandemia*, Pinerolo, Associazione Culturale Pensieri in Piazza, 2021, p. 92.

reposar a la tierra” y restaurar alguna forma de igualdad entre los hombres.²

En el caso de la pandemia, la traumática suspensión de todos los movimientos y actividades, salvo aquéllas destinadas a la producción de los bienes esenciales, no estaba programada y se impuso como una necesidad que terminó por doblegar, por lo menos en Europa, incluso a quienes pregonan de manera más estridente la globalización y la libertad de mercado. Este periodo temporal de confinamiento y de interrupción forzada de todas las actividades cayó sobre sociedades desacostumbradas a las pausas, y que han hecho del movimiento frenético, del crecimiento acelerado y de la reducción de todos los tiempos muertos su imperativo primario. El efecto fue particularmente desencajante en Italia, donde el primer *lockdown* fue muy severo: las ciudades vacías de automóviles y peatones, las personas aisladas en sus propias habitaciones, el aire que volvía a ser respirable y los animales salvajes que volvían a apropiarse de sus espacios, casi parecía que se podía comenzar a prever un mundo con diferentes formas de convivencia... Pero, sobre todo, el miedo del contagio y de la muerte, el cual había sido erradicado de las sociedades occidentales y ahora se encuentra de nuevo en nuestros días y nuestras noches; haciéndonos recordar nuestra fragilidad y que somos efímeros.

Hoy en Europa estamos experimentando un miedo e incredulidad, hasta cierto punto similares, frente a otro evento que sin duda no era imprevisible, pero que no se esperaba: el regreso de la guerra en grande, con el involucramiento de dos potencias atómicas. Sobre esta guerra, “que se combate al borde del abismo”, se ha expresado ya de manera elocuente Michelangelo Bovero.³ No agrego más a sus palabras, sino la consideración de que probablemente existe un hilo rojo de conexión entre la

² Franzoni, G., *Farete riposare la terra. Lettera aperta per un giubileo possibile*, Roma, EdUp, 2000.

³ Me refiero al ensayo, incluido en este volumen: *Salus mundi. Suprema lex esto*.

“inconsciencia atómica” que se desprende de muchos discursos en torno al conflicto de Ucrania y la no menos obstinada e inquietante voluntad de no ver y no saber (para no actuar), que ha caracterizado la gestión global de la pandemia, culminada en el escandaloso espectáculo del acaparamiento de vacunas por parte de los países ricos.

II. PANDEMIA Y DEMOCRACIA. UNA MIRADA DESDE LO ALTO

Una interrupción en el curso lineal del tiempo como el que tenemos a nuestras espaldas, un desconcierto tan radical de nuestras existencias “normales” no podía no generar consecuencias en todos los ámbitos de la vida individual y en sociedad: en la salud de niños, niñas, adolescentes y adultos; en las esferas social, económica y política. Consecuencias y recaídas que aún tardaremos en comprender plenamente, pero sobre las cuales podemos comenzar a razonar hoy, a unos meses después de la fase aguda de la pandemia.

La primera observación que me gustaría hacer —no particularmente original— es que el virus en muchos sentidos no ha hecho otra cosa que *revelar* la existencia de males que le preceden, como la escandalosa desigualdad en el acceso a la atención sanitaria y medicinas que, incluso en sociedades como la italiana, un tiempo podía enorgullecerse de su propio sistema sanitario universal y gratuito. Una desigualdad en el acceso a cuidados, y también en la vulnerabilidad de inicio frente a la forma grave de la enfermedad, la cual tuvo un impacto directo en el “exceso de mortalidad” que se puede encontrar en los diversos sectores de la población, y que afectó en particular a las personas más pobres y menos instruidas.⁴ Más en general, la *emergencia* pandémica

⁴ Busso, S. y Meo, A., “L’esercito dei nuovi poveri. Rappresentazioni semplificate nel governo dell’emergenza”, en Cuono, M. *et al.* (eds.), *L’emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Turín, Carocci, 2021, p. 115. *Cfr.*

hizo que *emergiera* —de manera más clara que como ocurrió en la crisis de 2008— la insostenibilidad de un modelo económico y social estructuralmente incapaz de hacer frente a los desafíos globales que requieren, para ser afrontados, de la imposición de barreras a la lógica de la ganancia, que le sea devuelta al Estado la primacía en el diseño de las políticas públicas y la sustracción del mercado de los derechos y bienes fundamentales.⁵ Es ejemplar, desde este punto de vista, la inconclusa cuestión de la superación —o por lo menos la suspensión— del sistema de patentes, única forma de garantizar medicamentos y vacunas también a los países del sur y detener realmente la propagación del virus.⁶

¿Qué decir, en cambio, del impacto de la pandemia sobre la democracia?, el tema específico de mi intervención. También en este plano se puede sostener probablemente que el virus funcionó sobre todo como una lámina tornasol: como un termómetro que registró una fiebre, un malestar democrático que existía bastante antes de manifestarse. El agotamiento de las asambleas representativas, la verticalización de los procesos decisionales, la subalternidad de la política respecto de los intereses de los grandes grupos económicos, el desarrollo de un capitalismo “de vigilancia”, que penetra al interior de los muros domésticos arrebatando y monetizando nuestros datos; nada de esto es, ciertamente, una novedad o un resultado de la pandemia.⁷

también Dagnes J. y Filandri, M., “La pandemia non è uguale per tutti”, en varios autores, *Cronache dalla pandemia*, Pinerolo, Associazione Culturale Pensieri in Piazza, 2021, pp. 62-87.

⁵ En esta dirección está orientado el proyecto de una “constitución de la Tierra”, elaborado por Ferrajoli, Luigi, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milán, Feltrinelli, 2022.

⁶ Cauduro, A., “Il diritto al vaccino. Il ritardo delle imprese farmaceutiche. I rimedi”, *Giustizia Insieme*, 9 de marzo de 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1609-il-diritto-al-vaccino-il-ritardo-delle-imprese-farmaceutiche-i-rimedi>.

⁷ Zuboff, S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2019.

Es cierto, la emergencia sanitaria nos ha dado la ocasión para experimentar una ulterior simplificación de los procesos decisionales, la ampliación del ámbito de discrecionalidad de los Gobiernos, el aumento de poder y ganancias de los colosos de la economía digital, más límites a la libertad de expresar el disenso, de minar aún más la autonomía de la política respecto del *expertise* técnico-científico. Alguno ha interpretado en clave de “dictadura sanitaria” las restricciones introducidas para contrastar el contagio. Pero las tesis de los seguidores de Foucault, sobre la invención de la pandemia o, en todo caso, de su aprovechamiento en clave disciplinaria para “registrar, vigilar y controlar a los ciudadanos estableciendo una forma de despotismo sin precedentes”,⁸ parecen poco convincentes, fruto de una aplicación mecánica del paradigma del estado de excepción a una situación de emergencia sanitaria real. Y que ha visto, paradójicamente (pero hasta cierto punto) nada menos que a los paladines de la ultraderecha exaltar la libertad, exponiendo y arriesgando severamente la salud y la vida de los más frágiles.⁹

Limitándome a Italia, no me parece que se pueda sostener que la pandemia haya alterado el equilibrio constitucional de los poderes y producido una disminución de los espacios de viabilidad democrática. No lo ha hecho porque en muchos sentidos este desequilibrio ya había ocurrido. Ya nos habíamos vuelto adictos al Gobierno por decreto, al abuso del voto de confianza, a la hegemonía del Ejecutivo en la actividad legislativa, a la poca o nula transparencia de los procesos decisionales, a las presiones de los *lobbies* sobre quienes toman las decisiones políticas. Durante la pandemia se experimentó con nuevos instrumentos, como

⁸ Agamben, G., “Tessera verde”, *Quodlibet*, 19 de julio de 2021, <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-tessera-verde>. Del mismo autor, véase *Stato di eccezione*, Turín, Bollati Boringhieri, 2003.

⁹ Pienso naturalmente en Trump, Bolsonaro, Johnson y, en Italia, en Matteo Salvini. También en el episodio del asalto a la sede nacional del CGIL (el sindicato italiano más grande) el 9 de octubre de 2021, por parte de un grupo de extrema derecha, con la consigna «Libertà, libertà (libertad, libertad)», al final de una manifestación contra el *green pass*.

los decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM)¹⁰ los cuales, a diferencia de los decretos leyes previstos por la Constitución, escapan al control del Parlamento y del presidente de la República. Después de las críticas de algunos constitucionalistas, el uso de este recurso se ha redimensionado.¹¹ Y regresamos a nuestra “normal” inundación de decretos, que nuestra Constitución prevé sólo “en casos excepcionales de necesidad y de urgencia” (artículo 77), y que, en cambio, desde hace décadas han sido usados por los Gobiernos para ejercer un control casi absoluto sobre la actividad legislativa con la transformación del Parlamento en una simple oficialía de partes de las decisiones tomadas por el Ejecutivo. El punto máximo fue alcanzado (tal vez) en 2019 cuando, por primera vez en la historia de la República italiana, las comisiones parlamentarias competentes no dispusieron del tiempo necesario para examinar la ley presupuestaria. Dicha ley llegó a las cámaras en el último momento y fue aprobada con el voto de confianza. Frente a esta práctica, en abierta contradicción con el artículo 72 de la Constitución, las fuerzas opositoras presentaron una controversia constitucional (*confitto di attribuzione*) ante la Corte Constitucional; la cual, aunque la haya rechazado, reprobó el forzamiento de las reglas y la “grave compresión del debate en la Comisión y en el Pleno”. Sin embargo, el mismo *iter* blindado y acelerado de aprobación de la ley de presupuesto volvió a repetirse en los años siguientes. Y sobre el Parlamento cayó el cuchillo que recortó el número de parlamentarios, el cual fue confirmado por un referéndum luego de una campaña con fuertes tonos populistas.

En síntesis, la democracia en nuestro país estaba, y está, enferma desde hace tiempo. La pandemia aceleró y exacerbó algunos procesos, dando el pretexto para la instauración del “Go-

¹⁰ Por sus siglas en italiano, “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

¹¹ Sobre los aspectos técnico-jurídicos, sugiero revisar las contribuciones de Guadalupe Salmorán y Francesco Pallante en este volumen.

bierno sin fórmula política” presidido por Mario Draghi.¹² De cualquier manera, la misma “operación Draghi” llevaba tiempo en el aire y, en el fondo, no es más que el último acto de una larga secuencia, que ha visto alternarse en el Gobierno a populistas y tecnócratas ante la incapacidad de los partidos para encontrar de nuevo la brújula de una fisiológica dialéctica democrática.

III. PANDEMIA Y DEMOCRACIA. UNA MIRADA DESDE ABAJO

Existe también otra vertiente sobre la cual es posible intentar verificar el impacto de la pandemia sobre la vida democrática: el de la política “desde abajo”, que involucra a las ciudadanas y ciudadanos que se organizan en movimientos, asociaciones, comités y en los pocos partidos que todavía tienen alguna base o raíz social.

La pandemia trajo, en su fase más aguda, la restricción de todas las actividades sociales y, en consecuencia, una drástica limitación de las libertades de reunión, de manifestación y de huelga. Como casi todas las otras actividades, la actividad política inevitablemente se desplazó “a distancia”, determinando en muchos casos una innegable ampliación de radio contactos, pero también significó, en general, un empobrecimiento de las posibilidades de diálogo y de contraste. De cualquier manera, algo surgió en este mundo nuevo y extraño compuesto casi exclusivamente por nuestros encuentros inmatereales, mediados por las pantallas de computadoras y de celulares. Surgieron nuevos movimientos, asociaciones y grupos. Pienso, por ejemplo, en el comité “Prioridad para la escuela”, el cual nació por iniciativa de

¹² Fue Materella, el presidente de la República, quien concibió la idea de un Gobierno “no identificado con alguna fórmula política”, que comprendiera a casi la totalidad de los partidos presentes en el Parlamento, con la tarea de terminar la campaña de vacunación y de gestionar los fondos europeos para la inversión pospandemia, después de la caída del segundo gobierno de Conte, en febrero de 2021.

un grupo de padres y maestros preocupados por los efectos negativos de una “enseñanza a distancia” prolongada, e indignados por la inercia de la política frente a los males crónicos de la escuela italiana, como la sobrepoblación en las aulas y en los medios de transporte. Surgieron, de manera poco sorprendente, comités de emprendedores y comerciantes para protestar contra el cierre de negocios o para pedir compensaciones económicas. Pero surgieron sobre todo, y no sólo en Italia, movimientos “no vax”, “no mask”, “no green pass”, que incluyeron entre sus filas a las personas más diversas, acogiendo adhesiones transversales respecto de la clásica polarización entre izquierda y derecha.¹³

Estos movimientos todavía no han sido estudiados como merecerían. Las observaciones que aventuro son entonces sólo un primer intento de encuadrar un fenómeno elusivo y a primera vista bastante indescifrable. Lo impresionante no es tanto el número de quienes participaron en las protestas, que han involucrado básicamente a minorías (no en todos lados pequeñas), sino la intransigencia demostrada por muchos de los participantes al llevar sus inclinaciones hasta consecuencias extremas. En Italia, miles de maestros y operadores escolares aceptaron ser suspendidos de sus trabajos por varios meses con tal de no cumplir con la obligación de vacunarse, prevista por el tipo de actividad que realizan. Una intransigencia digna de una mejor causa, valga decirlo, sobre todo si pensamos en la indiferencia con la cual la opinión pública ha respondido en estos años a eventos de otra naturaleza, como las masacres de migrantes en el Mediterráneo.

Se tiende a explicar fenómenos similares evocando el miedo y la ignorancia respecto de las vacunas, alimentados por la poca

¹³ Una investigación arroja que, por ejemplo, un porcentaje importante de participantes al movimiento “no vax” alemán votó, en las últimas elecciones, por los verdes (23%) o por la izquierda o *Linke* (18%), mientras “sólo” el 15% había votado por la extrema derecha de *Alternative für Deutschland*. Cfr. Callison, W. y Slobodian, Q., “Coronapolitics from the Reichstag to the Capitol”, *Boston Review*, 2021 (<https://bostonreview.net/articles/quinn-slobodian-toxic-politics-coronakspetivism/>).

transparencia y las escandalosas ganancias del *Big Pharma*, y por la proliferación de las *fake news* en la época de la democracia de burbuja o *bubble's democracy*, en la cual vacila la confianza en las autoridades epistémicas tradicionales —periodistas, científicos, políticos, intelectuales—, y la esfera pública se fragmenta en una pluralidad de mundos cerrados y autorreferenciales.¹⁴ Hay quienes hablan de una peculiar forma de “populismo epistémico” alimentado por la red, la cual se expresa, por un lado, a través de la reivindicación del “sentido común” de la gente ordinaria contra el saber inaccesible de los expertos y, por otro, a través de la evocación de oscuras conspiraciones contra los pocos que tienen la capacidad de desafiar al bloque de poder dominante con sus revelaciones.¹⁵ Por ejemplo, Gloria Origgi recuerda el caso del infectólogo y microbiólogo marsellés Didier Raoult, quien se convirtió en un gurú para los “*no vax*” franceses por haber teorizado en contra de las opiniones consensuadas de la comunidad científica sobre la eficacia de la cloroquina para curar el Covid-19. Pero no se trata simplemente de la clásica contraposición entre la incompetencia del *plethos* y la preparación de la élite, depositaria de un saber que la vuelve legítima para gobernar.¹⁶ “El populista epistémico [aclara Origgi] no es un ignorante: es un consumista de la información. Su capacidad para encontrar información que confirma su punto de vista, principalmente en la red, le da la arrogancia de pensar que no necesita de los otros para hacerse una idea de las cosas”.¹⁷

Sin negar que todo esto sea relevante, quisiera insistir en un aspecto ulterior, que es la inspiración genuinamente libertaria de

¹⁴ A propósito, *cf.* Palano, D., *Bubble's Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Morcelliana, 2020.

¹⁵ Origgi, G., “Populismo epistémico o della tirannia del buon senso”, *Teoria política*, Nuova Serie Annali XI, 2021, pp. 113-122. Sobre el “complotismo” como nostalgia de la “legibilidad” de un mundo desencantado y caótico, *cf.* Di Cesare, D., *Il complotto al potere*, Turín, Einaudi, 2021.

¹⁶ Vegetti, M., *Chi comanda nella città. I greci e il potere*, Roma, Carocci, 2017.

¹⁷ Origgi, G., “Populismo epistémico...”, *cit.*, pp. 114 y 115.

al menos una parte de este mundo compuesto. El himno de los “no vax” franceses (*Nous, on veut, continuer à danser encore*), con su irreverencia hacia el “buen rey” Macron que lanza restricciones y prohibiciones “absurdas” desde lo alto, y su invitación a romper el silencio, a pensar con nuestra propia cabeza, a celebrar, bailando, las ganas de vivir y rechazando toda imposición, es particularmente significativo en este aspecto.¹⁸ Si se descontextualiza, podría incluso evocar el ideal arendtiano de la “felicidad pública”: la aspiración de libertad como “modo de vivir político”, auténticamente revolucionario, imposible de ser reducido a la aspiración más banal de bienestar o de salvación en el plano económico y social.¹⁹ Si se intenta ir un poco más allá de la superficie, surge algo más bien distinto. La libertad a la que apelan los movimientos “no vax” es típicamente una libertad *privada*, no pública; *negativa*, no positiva (que se puede resumir en el rechazo de cualquier obligación o prohibición); *individualista*, no solidaria. Una libertad de trato fundamentalmente antipolítica y antisocial que, al erigirse como valor único y absoluto, olvida que existen otros valores indispensables para la supervivencia de la *polis*, como el respeto [*aidos*] y la justicia [*diké*], a los cuales alude el mito platónico de Protágoras. O también, para recordar eventos más cercanos a nosotros, *fraternité* y *égalité*, las casi olvidadas compañeras de la *liberté* revolucionaria.²⁰

Dimitri D’Andrea nos invita a ver en la “radicalización individualista de la idea de libertad” que se puede vislumbrar en los movimientos “no vax”, la manifestación de una tendencia más generalizada hacia el “singularismo radical”.²¹ El tipo ideal del sujeto “singularista” vive la relación consigo mismo y con los demás, con el mundo, bajo la insignia de la inmediatez,

¹⁸ Escuchar para creer: <https://www.youtube.com/watch?v=SyBEMRyt6Qg>.

¹⁹ Arendt, H., *Sulla rivoluzione*, Turín, Einaudi, 2009, p. 29.

²⁰ D’Andrea, D., “La libertà singularista al di là del principio di realtà”, *Iride*, núm. 3, septiembre-diciembre de 2021, p. 526.

²¹ *Ibidem*. Para una sintética presentación de las teorías del singularismo, *cfr.* también Rigotti, F., *L’era del singolo*, Turín, Einaudi, 2021.

rechazando cualquier filtro interpretativo y cualquier identificación estable con los sujetos colectivos que podrían limitarles la libertad. Confiado en su propio valor y en su ser único (entendida, no en términos de excepcionalidad, sino como “ensamble de características únicas”), no siente la necesidad de afirmaciones externas, de verificación o de comparaciones. Mantiene una relación instrumental con las instituciones, aceptando sólo lo que le es funcional para la satisfacción de las necesidades personales y sus propias preferencias. “Inmediatez singularista significa, en el fondo, la reivindicación del derecho a la construcción inmediata y desligada de significados, exasperación del carácter subjetivo de la construcción de la realidad”, es la “pérdida del mundo como fondo-contexto común en el cual se sitúa el actuar y la vida de los seres humanos”, el cual conduce “a la época de la post-realidad, del desacuerdo sobre aquello que es real como primordial y preliminar respecto de su valor o legitimidad”.²²

¿Qué cosa tiene que ver todo eso con la democracia? Mucho, porque la democracia presupone la existencia de un “mundo común” a partir del cual uno se puede confrontar, y también un conflicto entre diferentes intereses, ideales y proyectos. Y requiere también de la existencia de sujetos colectivos en grado de dar forma y representación a la pluralidad de instancias y necesidades que emergen, con frecuencia de manera confusa, de la sociedad. “Indolente a la mediación y al compromiso, reacio a pertenecer cuando la compartición es menos que perfecta”, el individuo singularista aparece “indispuesto no tanto al actuar colectivo sino a la producción de formas colectivas estables, a configuraciones institucionales propiamente políticas”.²³

²² D’Andrea, D., “La libertad singularista...”, *cit.*, p. 529. Naturalmente es posible encontrar más claves de lectura, empezando por aquella que toma en la rebeldía “*no vax*” la manifestación confusa y contradictoria de un malestar social que tiene otros orígenes y que no encuentra escucha a través de los canales tradicionales.

²³ *Ibidem*, p. 532. La reticencia a dar vida a organizaciones estables, a darse un perfil ideológico reconocible, a expresar representantes capaces de dar voz a las demandas colectivas era ya muy evidente en el movimiento de los *gilet jaunes*,

IV. ¿CUÁL LIBERTAD?

Sería, sin embargo, demasiado fácil y al final algo miope centrar exclusivamente nuestra atención en el fenómeno extremo y minoritario, de los “*no vax*” o “*no green pass*”. Lo que estos movimientos expresan en modo exasperado probablemente nos habla también de nosotros y de cómo nuestras sociedades han cambiado a partir de una reinterpretación neoliberal del léxico de la libertad; que no nace hoy y que no se trata exclusivamente de la intolerancia a las vacunas o a los cubrebocas. Frente a la pandemia todo esto ha mostrado su carácter paradójico. El descubrimiento de que “nadie se salva solo” —escribió Ida Dominijanni— hubiera podido y debido traer

una reconstrucción de los vínculos sociales y políticos arrasados por el neoliberalismo así como del debate público devastado por una crisis epistémica que ahora se ha fundido con la crisis democrática. En cambio, ha prevalecido una visión meramente inmunitaria del problema: la vacuna como protección del virus para reencender la máquina económica y volver a hacer ‘libremente’ lo que se hacía antes, como se hacía antes.²⁴

Es decir, de “moverse, producir y consumir”, libres de cualquier preocupación por la sostenibilidad ambiental y social de nuestro comportamiento, de cualquier responsabilidad con los más frágiles o hacia las generaciones futuras.²⁵

de cuyas filas provienen, no en vano, buena parte de los integrantes de la feroz “*no vax*” francesa. Origgì, “Populismo epistémico...”, *cit.*, p. 118).

²⁴ Dominijanni, I., “Il vaccino non è un anestetico”, *Centro Riforma dello Stato*, 15 octubre de 2021, <https://centroriformastato.it/il-vaccino-non-e-un-anestetico/>.

²⁵ “Ante una enfermedad que se ha ensañado especialmente contra los ancianos y unos lineamientos que planteaban la hipótesis de sacrificarlos primero, ¿cómo no percibir como distópicas las declaraciones de quienes, delante de un bar, declaraban: «el virus no existe y yo quiero divertirme?»”. Ceretta, M., “Covid-19 e immaginari distopici. Se rileggestimo Trollope insieme a Saramago?”, en Cuono, M. *et al.* (eds.), *L'emergenza Covid-19...*, *cit.*, p. 59.

Lo que la emergencia ha revelado —la insostenibilidad del capitalismo predatorio de nuestro tiempo, la necesidad de repensar radicalmente sus premisas— no parece haberse traducido en una consciencia difundida y voluntad política de invertir la ruta. La apremiante invitación formulada, entre otras, por la economista Mariana Mazzucato: a “no desperdiciar” esta crisis, a no archivarla rápidamente para regresar a la enferma “normalidad” que la ha generado, cayó completamente en el vacío.²⁶ Y aquella que hubiera podido configurarse como una sana *suspensión* de la carrera ciega hacia el abismo —en la acepción antes recordada por Remotti— terminó por resolverse en una *interrupción* momentánea de un proceso sustancialmente irreversible e imparabile; en un inofensivo paréntesis, después del cual todo volvió a transcurrir como antes. Prueba de ello es que en Italia, incluso antes de la guerra en Ucrania, el Gobierno había previsto para el 2024 una disminución del gasto en salud, respecto del ya insatisfactorio porcentaje de 2019, y un significativo incremento del gasto militar. Mientras, el último reporte de Oxfam certifica que “la riqueza de los multimillonarios ha crecido más en 24 meses de Covid-19 que en los 23 años anteriores”.²⁷

Frente a todo ello, si lo que hizo hervir las calles fue la limitación temporal de algunas libertades, más que la escandalosa apoteosis de las desigualdades; si la discusión (aunque legítima) sobre la obligación de vacunarse ha acaparado el discurso público, oscureciendo por completo la cuestión de la igualdad de acceso a medicamentos y vacunas, tendremos que volver a pensar en el rumbo tomado no sólo por una clase política secuestrada por los amos de las finanzas globales, sino por la sociedad en su conjunto. Y releer, quizás, algunas páginas del joven Marx, crítico de la libertad egoísta del individuo “replegado sobre sí mismo, sobre su interés privado, sobre su arbitrio privado y aislado de la co-

²⁶ Mazzucato, M., *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

²⁷ Véase <https://ilmanifesto.it/covid-ogni-30-ore-un-nuovo-miliardario-e-un-milione-di-poveri-in-piu>.

munidad”.²⁸ En un contexto en el cual, más allá de la igualdad formal garantizada a los *citoyens* (y sólo a ellos, si se piensa en el estado de abandono en el cual se ha dejado a los *sans papiers* durante la pandemia), persisten y se agudizan las desigualdades en cuestiones de ingreso, riqueza y poder de manera tan surreal como para hacer palidecer aquellas del *ancien régime*.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G., *Stato di eccezione*, Turín, Bollati Boringhieri, 2003.
- AGAMBEN, G., “Tessera verde”, *Quodlibet*, 19 de julio de 2021, <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-tessera-verde>.
- ARENDT, H., *Sulla rivoluzione*, Turín, Einaudi, 2009.
- BUSSO, S. y MEO, A., “L’esercito dei nuovi poveri. Rappresentazioni semplificate nel governo dell’emergenza”, en CUONO, M. et al. (eds.), *L’emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Turín, Carocci, 2021.
- CALLISON, W. y SLOBODIAN, Q., “Coronapolitics from the Reichstag to the Capitol”, *Boston Review*, 2021, <https://bostonreview.net/articles/quinn-slobodian-toxic-politics-coronakspeticism/>.
- CAUDURO, A., “Il diritto al vaccino. Il ritardo delle imprese farmaceutiche. I rimedi”, *Giustizia Insieme*, 9 de marzo de 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1609-il-diritto-al-vaccino-il-ritardo-delle-imprese-farmaceutiche-i-rimedi>.
- CERETTA, M., “Covid-19 e immaginari distopici. Se rileggesimo Trollope insieme a Saramago?”, en CUONO, M. et al. (eds.), *L’emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Turín, Carocci, 2021.
- DI CESARE, D., *Il complotto al potere*, Turín, Einaudi, 2021.

²⁸ Marx, K., *La questione ebraica*, edición de M. Tomba, Roma, Manifestolibri, 2004, p. 195.

- DAGNES, J. y FILANDRI, M., “La pandemia non è uguale per tutti”, en VARIOS AUTORES, *Cronache dalla pandemia*, Pinerolo, Associazione Culturale Pensieri in Piazza, 2021.
- D’ANDREA, D., “La libertà singolarista al di là del principio di realtà”, *Iride*, núm. 3, septiembre-diciembre de 2021.
- DOMINIJANNI, I., “Il vaccino non è un anestetico”, *Centro Riforma dello Stato*, 15 de octubre de 2021, <https://centroriformastato.it/il-vaccino-non-e-un-anestetico/>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Per una Costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Milán, Feltrinelli, 2022.
- FRANZONI, G., *Farete riposare la terra. Lettera aperta per un giubileo possibile*, Roma, EdUP, 2000.
- MARX, K., *La questione ebraica*, edición de M. Tomba, Roma, Manifestolibri, 2004.
- MAZZUCCATO, M., *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2020.
- ORIGGI, G., “Populismo epistemico o della tirannia del buon senso”, *Teoria politica*, Nuova Serie Annali XI, 2021.
- PALANO, D., *Bubble’s Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Morcelliana, 2020.
- REMOTTI, F., “Covid-19: Una sospensione non voluta”, en VARIOS AUTORES, *Cronache dalla pandemia*, Pinerolo, Associazione Culturale Pensieri in Piazza, 2021.
- RIGOTTI, F., *L’era del singolo*, Turín, Einaudi, 2021.
- VEGETTI, M., *Chi comanda nella città. I greci e il potere*, Roma, Carocci, 2017.
- ZUBOFF, S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2019.

PANDEMIA, SUFRIMIENTO Y EPISTEMOLOGÍA POLÍTICA

Andrea GREPPI*

I

La tentación más fuerte para cualquiera que acaba de pasar un mal trago y ve la luz al final del túnel es pensar que no ha pasado nada, que todo vuelve a estar igual de bien o igual de mal que antes. Ese mismo mecanismo psicológico entra en juego cuando tenemos la sensación de que no nada hay más intenso, ni más dulce, que el paisaje después de la tormenta. Pero que la tragedia haya terminado, que nuestros sentidos vuelvan a producir la imagen de la normalidad, no nos autoriza a reducir la experiencia vivida a un paréntesis que se abre y se cierra, como el espacio escénico cuando el telón sube o baja. La pandemia no es teatro. El intento por escamotear lo que está en medio, por desplazar el lugar comprendido entre los dos opuestos arcos del paréntesis hacia un orden de discurso que a nosotros no nos incumbe directamente, salvo como un mal sueño, o como hipótesis, está destinado al fracaso y produce sufrimiento. Viceversa, la fidelidad a la marca indeleble del trauma produce relatos igualmente desenfocados, ciegos a la multiplicidad de las evidencias, donde el tiempo se comprime hasta que hechos empiezan a volverse irreconocibles y la tragedia queda reducida a sus puras causas naturales, como si de un maremoto o de la caída de un meteorito se tratara. La reiteración obsesiva de la experiencia traumática también produce sufrimiento.

* Universidad Carlos III de Madrid, España.

Mi propósito en estas páginas no será, evidentemente, mediar entre narraciones defectuosas y contar la “verdadera” historia de la pandemia. Me conformo con señalar algunos aspectos muy particulares de la experiencia vivida que tienen, a mi juicio, una particular relevancia política. La intuición de partida es que, en un caso tan dramático, hay mucha más “política” de la que parece. O de la que se quiere reconocer. Y que el simple acto de poner en evidencia esta circunstancia, frente al desinterés o, peor, frente al interés por entregar al olvido una parte importante de lo sucedido, es por sí mismo un gesto valioso. En concreto, el hilo conductor de las siguientes reflexiones será doble: por un lado, la invencible incertidumbre que en aquellos días caracterizaba la acción de los actores públicos —sistema político, administraciones, empresas, medios de comunicación— y de los agentes individuales; por otro, el inusitado incremento del caudal de sufrimiento no elaborado, el vacío por las muertes inesperadas y los planes de vida desbaratados. Afirmaré que entre estos dos elementos, incertidumbre y silenciamiento, y en esta circunstancia tan particular, vino a darse un cortocircuito que estaba cargado de implicaciones intensamente políticas. De un lado, por la consciente o inconsciente resistencia para dar cuenta —individual o colectivamente— de nuestra ignorancia sobre la mejor manera para afrontar la pandemia y atenuar el sufrimiento; de otro, por la voluntad, no tematizada, de ocultar esa misma dificultad, que se transformaba inmediatamente en causa de nuevo sufrimiento, un sufrimiento a todas luces evitable. En esta perversa conexión se encuentra, a mi juicio, el hecho político fundamental que se ha producido en este tiempo trágico.

Para explorar estas relaciones recurriré a un sencillo marco analítico que he tenido ocasión de desarrollar en un trabajo anterior y que, una vez más, me va a resultar útil para identificar las principales aristas de lo que aquí está en juego. En aquel trabajo, escrito con Rosana Triviño, diferenciábamos tres niveles —micro, meso y macro— en las dinámicas sociales de la ignorancia y el conocimiento, que luego asociábamos, en entornos específicos,

con distintas formas de injusticia epistémica.¹ Tanto en aquella ocasión como en ésta, el objetivo no es distinguir para clasificar, por mero prurito académico. Se trata, al contrario, de abrir brecha en la maraña de conexiones ideológicamente sesgadas que se dan entre los distintos niveles de discurso aquí implicados. En esta operación, la perspectiva de una epistemología comprometida debería poder mostrar un potencial crítico radicalmente democrático.²

Esta consideración metodológica me lleva a una última aclaración preliminar sobre el papel que puede jugar en este contexto la teoría y, en especial, la teoría política. No hay duda de que los problemas que arrastran nuestras democracias —en México, en la vieja Europa o en la nueva, o en el mundo— han tenido influencia en la manera en que se ha ido gestionando la crisis pandémica, en cómo se han administrado las emociones del público, o en cómo se han distribuido sus efectos y se han repartido las compensaciones. No podía haber sido de otra manera. Viceversa, es posible, y también probable, que la pandemia haya producido un efecto de aceleración sobre dinámicas degenerativas de la democracia que estaban ya en curso y que, en perspectiva, van a seguir vigentes. Pero mi impresión es que, en relación con estas situaciones, no hay nada original que la teoría de la democracia pueda decir, o no hay nada que no hubiera podido decir si la pandemia no se hubiera producido. Hay mucho qué hacer en el plano de la militancia, pero poco qué avanzar desde la teoría. Nuestra preocupación, entonces, está en otro lado, en particular, en saber qué es lo que la teoría (política) puede aportar para la comprensión de aquello que *en aquel preciso momento histórico* estaba presentándose a nuestra consideración y demostró ser rele-

¹ Greppi, A. y Triviño Caballero, R., “Injusticia epistémica e ignorancia institucional”, *Las Torres de Lucca: Revista Internacional de Filosofía Política*, vol. 10, núm. 19, 2021, pp. 15-28; en referencia a Fricker, M., *Epistemic Injustice*, Oxford, Oxford UP, 2009.

² Broncano, F., *Conocimiento expropiado. Epistemología política en una democracia radical*, Madrid, Akal, 2020.

vante *por causa de* la pandemia. En las próximas páginas, y antes de entrar en materia (apartados 5-7), quiero traer a la atención del lector un testimonio —uno entre tantos, por supuesto— que me permite ilustrar el clima y el tipo de experiencias que daban en aquellos días trágicos (apartado 2). Luego introduciré algunas acotaciones para delimitar el terreno en el que quiero situar el resto de mi comentario (apartados 3-4).

II

Según los datos de Eurostat, dos son las áreas geográficas en Europa donde, en la comparación entre los datos de 2019 y 2020, se ha producido el mayor descenso en la esperanza de vida: la Comunidad de Madrid, en España, y Lombardía, en Italia. Desconozco si hay explicaciones sólidas sobre por qué esto ha sido así. Pero no creo que nadie las tenga.

El primer muerto reconocido de Covid-19 en Europa se registró en Nembro, un próspero municipio de la provincia de Bérgamo, situado al pie de los valles alpinos y dedicado a los servicios y a la industria especializada. Aunque la analogía entre pandemia y guerra difícilmente se sostiene, el hecho es que, en aquel lugar y en aquel momento, la gente moría como en la guerra, o más. El periodista Gigi Riva ha recogido los datos y son elocuentes: frente a 128 vecinos caídos a lo largo de los cuatro años de la Gran Guerra, y a 98 en la Segunda, sólo en marzo de 2020 murieron 164 personas.³ Una foto, tomada a pocos kilómetros de allí, dio la vuelta al mundo. En ella puede verse una fila interminable de camiones militares aparcados en una ordenada avenida de periferia, donde aparentemente todo estaba igual que siempre. La noticia consistía en lo que la imagen no podía mostrar: esos camiones iban cargados de ataúdes que los servicios

³ Riva, G., *Il più crudele dei mesi. Storia di 188 vite*, Milán, Mondadori, 2022, p. 8.

funerarios no conseguían depositar en sus tumbas. Entre ellos estaban también los que provenían de Nembro.

Riva documenta con nombres y apellidos la intrahistoria de lo sucedido en aquellos días. En la tarde del 23 de febrero, ni los pacientes ni los familiares que se encontraban en el hospital comarcal de Alzano Lombardo, el centro de referencia para Nembro, entendían lo que estaba pasando. Por supuesto, tenían noticia de la epidemia que había en China y de los primeros casos aparecidos en la provincia de Lodi, a unos 60 km de allí. Pero esa información les resultaba demasiado lejana. Prevalecía la confianza, el sano sentido común. En el fondo, la nueva emergencia no era muy distinta a cualquier otra de las anteriores. Era, si vale el oxímoron, una “emergencia normal”. No había elementos para pensar que los acontecimientos pudieran irse de las manos.

Describe Riva:

La ignorancia sobre la difusión, las consecuencias y los remedios dejaba a la gente en un estado de desorientación que oscilaba entre la inquietud por lo desconocido y el hábito de confianza acrítica hacia un progreso científico que siempre había encontrado remedios para los peores males, alimentando el espejismo, si no de la inmortalidad, sí al menos de una vida cada vez más larga.⁴

Nadie sabía exactamente de qué había que defenderse ni con qué medios. Con ese ánimo, aquella tarde los enfermos se despidieron de sus familiares hasta el día siguiente. Se fueron a casa con la cabeza puesta en las complicaciones domésticas o en cómo cambiar las reservas de un viaje a la playa que no iba a producirse nunca.

Es verdad que, en materias tan delicadas como éstas, el punto de vista de la gente corriente cuenta poco. Otras perspectivas son más relevantes e influyentes. Lo es, y mucho, la del personal sanitario. Pero sigue siendo una perspectiva parcial: por ejemplo, porque el médico que tiene a un paciente en sus manos no

⁴ *Ibidem*, p. 17.

atiende a las razones del epidemiólogo. Esa misma mañana, al director médico del hospital de Alzano le había sido comunicada la aparición de dos casos positivos confirmados. Ninguno de ellos había tenido contacto con nada o nadie que proviniera directamente de China. Eso le llevó a tomar la determinación de cerrar los servicios de urgencias que estaban a su cargo y desalojar tanto a los enfermos como al personal sanitario. Todos volvieron a sus casas llevándose consigo, igual que los parientes del día anterior, el virus. ¿Fue una decisión equivocada?

Entre tanto, más allá de los muros del hospital, la vida seguía su curso. De lo que más se hablaba en Bérgamo era del partido que el Atalanta, el equipo de fútbol local, iba a jugar en Champions League. Se comprende el clamor y el orgullo: nunca esa provincia había llegado tan alto. Así se explica que nadie impidiera que 40 000 bergamascos entusiasmados acudieran al estadio. Ya entonces habían surgido dudas sobre la conveniencia de suspender o no el acontecimiento, pero sólo más tarde se supo que 8000 de ellos regresaron a casa con síntomas y unos 3000 resultaron positivos en las pruebas. Me pregunto cuántas personas murieron en las casas y en los lugares de trabajo de los aficionados. Por supuesto, todavía no había trascendido que, ya desde noviembre, e incluso antes, en la bergamasca como en otras áreas —¿dónde? ¿desde cuándo?— se estaba registrando una insólita incidencia de neumonías inexplicables y con mal pronóstico. Un año malo y temprano para la gripe: pero ¿era gripe corriente o había algo más?

De nuevo, es demasiado fácil afirmar que fue un error cerrar el hospital o permitir la celebración del partido. Deberíamos preguntarnos más bien si, con la información disponible para cada uno de los actores involucrados, y en aquel clima, habría sido realmente posible mantener abiertos los centros de salud o clausurar los estadios. ¿A costa de provocar un estallido de alarma social? Y aumentar el malhumor: ¿Cómo suspender el fútbol cuando todo lo demás seguía en marcha? ¿Qué hubiera pasado si en la opinión corriente hubiera prevalecido el rechazo de las

severas medidas de confinamiento que estaban por llegar? ¿Alguien podía saber de antemano cuál iba a ser el seguimiento de las medidas sanitarias? ¿Y cómo forzar a los desobedientes?

Téngase en cuenta que en Italia no existían directrices legales claras que guiaran la actuación de instituciones y ciudadanos en estas materias. Aunque, si las hubiera habido, ¿qué valor práctico habrían tenido? ¿Es que acaso el legislador puede prever lo imprevisible? En los meses siguientes se comentó que existía un “Plan nacional de pandemias”, pero no había sido actualizado desde 2006. ¿De quién era la culpa? ¿De los políticos ignorantes o de los expertos irresponsables? ¿De qué manera y en qué momento exigir responsabilidades a unos y otros? Considérese además la disonancia fisiológica que esas situaciones produce, entre la lógica de la prevención y la lógica de la gestión emocional de la opinión pública. Políticos y expertos están en longitudes de onda distintas. Y, de ese modo, los márgenes para el oportunismo se amplían considerablemente. Riva recoge un lamentable mensaje en redes donde el alcalde de Bérgamo cuenta que ha salido a cenar a un restaurante con su mujer —un personaje televisivo de cierta fama— y exhorta a sus conciudadanos a seguir su ejemplo: había que apoyar la economía. Tras las excusas de rigor, a quien no se le haya escapado al menos una bobada en aquellos días, que tire la primera piedra.

Bastante más interesante es indagar en cómo se distribuye la información entre los distintos ámbitos específicos de decisión, esto es, qué cosa sabe cada uno de los agentes involucrados y con qué oportunidades cuenta para hacer uso de la información. ¿Tenían los Gobiernos centrales un conocimiento más profundo de la situación que los Gobiernos locales? Viceversa, ¿disponían las autoridades más lejanas y cualificadas información detallada de lo que estaba pasando sobre el terreno? Se ha sugerido que algunos organismos sanitarios internacionales manejaron en aquellos días información que no llegaba a los ciudadanos. Quizá sea cierto. Pero ¿la ocultaron conscientemente? ¿Fallaron las correas de transmisión? ¿De cuánta información disponían los decisores

situados en niveles intermedios, aquellos que por su proximidad y capacidad de maniobra tenían recursos para intervenir con inmediatez? En nuestro ejemplo, sabemos que la decisión de cerrar o no cerrar hospitales estaba poniendo en riesgo la vida de pacientes, familias y profesionales. ¿Diríamos que ésta es una decisión meramente técnica o una decisión que tiene implicaciones políticas? Hemos de suponer que los epidemiólogos disponen de criterios para conducirse en situaciones de tanta complejidad. Pero, en un caso como éste, ¿es posible manejar tales criterios en ausencia de estimaciones fiables sobre los recursos materiales y humanos disponibles, o cuando los datos sobre la transmisión de la enfermedad son incompletos? ¿Había aquella tarde en el hospital de Alzano alguna forma segura de resolver el dilema que se enfrentaba el director del hospital? Al revés, no parece aceptable que el decisor político excuse su responsabilidad apelando al carácter incompleto de la información, a la imprevisión de sus precedentes o la falta de colaboración de la población. Al político le toca decidir a pesar de todo, asumiendo que los márgenes de actuación son limitados, pues demasiado a menudo están condicionados por poderes opacos que se superponen a las instancias de decisión formal y que se alimentan, precisamente, de la impotencia y la incompetencia de los cuadros administrativos.

Así las cosas, a la ignorancia de los políticos en materias científicas se suma el condicionamiento que supone tener que mediar entre el asesoramiento de los expertos epidemiólogos y el asesoramiento de los gurúes de la comunicación pública, indispensables para que los representantes políticos puedan mantenerse a flote en la tormenta mediática. De hecho, es razonable pensar que a lo largo de estos meses la prioridad de la agenda política no ha estado, como se supone, en la gestión sanitaria, sino en el manejo de los estados de opinión. No es exagerado decir que la primera función de las mascarillas no fue la de detener al virus, sino la de responder al pánico, visualizando la emergencia, orientando la atención, mandando un mensaje motivador —un “empu-

joncito”, un *nudge*⁵ que reforzara la solidaridad en la desgracia, como si de un rito apotropaico se tratara, una danza de la lluvia. Y por supuesto, también, se trataba de evitar que se difundiera la imagen de impotencia, para que la gente no diera en pensar, en un trance como ese, que ni la ciencia ni la política, en realidad, disponían de respuestas ciertas ante lo que estaba sucediendo.

III

A partir de este relato, como antes se decía, la cuestión es saber dónde poner el foco: qué hay en esta historia que identifique la experiencia individual y colectiva durante los días y los meses de la pandemia, qué hay de singular en esta historia que la distinga de otras catástrofes, naturales o políticas, qué es lo que distingue el dolor causado por esta pandemia respecto de otros flagelos históricos de los que se tenga memoria.

La circunstancia fundamental que, a mi juicio, ha aflorado en este periodo —la más inesperada, la más dramática, la más desconcertante, porque desestabiliza las convenciones y las expectativas que damos por sentadas y que orientan los equilibrios sociales y políticos— es la condición de radical incertidumbre en la que vinieron a encontrarse facultativos, enfermos, personas especialmente vulnerables, familiares y responsables políticos. A dos años y medio de distancia, cuando la alarma por virus ha dejado de ser una prioridad, seguimos sin saber exactamente si se ha cerrado este capítulo, a quién le sigue afectando, con qué consecuencias, etc. Y aunque retrospectivamente hayamos podido reconstruir muchas de las decisiones tomadas, individual o colectivamente, el hecho es que tanto ahora como entonces el conocimiento sobre virus y epidemias, y sobre la mejor manera para darle respuesta con los medios y las energías disponibles es incompleto. Este reconocimiento —el reconocimiento de lo que

⁵ Thaler, R. y Sunstein, C., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Londres, Yale UP, 2008.

no sabemos— es a mi entender decisivo para elaborar la experiencia de lo que nos ha pasado y de cómo pudo llegar a pasar lo que pasó.

La aceptación de la incompletitud del conocimiento, aunque pueda parecer extraño, no es ni tan frecuente ni tan pacífica como quizá debiera. Y no lo es porque con ella se introduce una carga de profundidad que amenaza un sobrentendido —la confianza en la capacidad de planificación de una política científicamente orientada— que tendemos a dar por bueno, casi por inercia, a pesar de que a menudo amenaza con volverse contra nosotros mismos. La saludable confianza en una política basada en la razón se torna en confianza ciega en el momento en que empezamos a sobrestimar sus capacidades y, en consecuencia, pasamos por alto la necesidad de identificar pautas razonables de actuación que puedan valer en situaciones de incertidumbre, en aquellos casos en que los riesgos se vuelven incalculables. Esto es, precisamente, lo que sucedió en tiempos de pandemia, cuando ni los más sabios epidemiólogos se atrevían a pronosticar la velocidad de difusión del virus, cómo mutaría, cuándo tardarían en llegar las vacunas y a partir de qué nivel de inmunización serían efectivas, cómo reaccionarían las distintas variantes en climas cálidos o en los meses de verano, qué impacto tendría el *shock* pandémico sobre las inversiones y los hábitos de consumo, y así sucesivamente. A pequeña escala, la situación era exactamente la misma, como hemos visto en la narración anterior: nadie podía hacerse una idea mínimamente precisa de cuántos sanitarios y cuántos pacientes se habrían contagiado aquella tarde en Alzano Lombardo si el hospital hubiese permanecido abierto, o qué hubiese sucedido si la administración hubiera intervenido desde el primer momento ofreciendo una respuesta a escala regional o incluso nacional, y así sucesivamente. No aceptar que estas cuestiones no tienen respuestas ciertas en el tiempo y en el lugar preciso en que se desarrolla la acción, cuando nos enfrentamos a la responsabilidad de decidir, es síntoma de analfabetismo político y científico.

En último término, el reconocimiento de la indeterminación de determinados problemas políticos está desafiando ese obstinado elitismo tecnocrático en el que nos refugiamos en tiempos de desorientación ideológica. Saber y poder, suele decirse, están estrechamente conectados. El poder —cualquier poder— necesita de recursos epistémicos fiables si es que aspira a reclamar (con éxito) la legitimidad que necesita. Viceversa, quien dispone de conocimiento tiene en sus manos un instrumento determinante para hacerse con el poder, tanto político, como económico o ideológico. Pero esto es así únicamente en tiempos normales. En condiciones de incertidumbre estructural, el saber de los más sabios no llega a proporcionar más que una legitimidad incompleta, defectuosa. Y, cuando esto sucede, cuando conforme al estado del arte los expertos ignoran qué es lo que va a suceder, o cuando se producen desacuerdos significativos entre ellos, o cuando se desconocen las consecuencias a largo plazo de las opciones disponibles, lo razonable es recurrir a procedimientos de decisión que sean, por así decir, *independientes de la verdad*, que puedan sostenerse incluso a pesar del déficit epistémico en el que el sistema político está obligado a operar.

IV

Segunda observación preliminar. El fallido reconocimiento de la ignorancia ha sido causa de mucho sufrimiento evitable. Viceversa, un sereno reconocimiento de la situación de incertidumbre en que nos encontrábamos habría permitido reconocer la importancia de ciertos recursos psicológicos y materiales, morales e institucionales que son indispensables para hacer frente al sufrimiento y para elaborarlo con el menor daño posible.

Si en estos días, de camino ya hacia la normalización de nuestra convivencia con el Covid-19, merece la pena volver a esta cuestión es porque la opinión pública —permítanme que no diferencie aquí entre esferas y realidades nacionales— sigue

teniendo serias dificultades para hacerse cargo de lo que en este punto estuvo en juego. Encerrada en un espejismo que bien puede ser calificado como “solucionista”:⁶ la creencia en que en las alturas de los gabinetes tecnocráticos existe alguien capaz de diseñar un dispositivo automático que permita establecer confinamientos, medidas de protección, el despliegue de operativos sanitarios, gestionar los recursos de orden público, de financiación de los sectores productivos, etc., sin que estas cuestiones tan fundamentales queden al albur de las masas ignorantes: recuérdese que fueron muchos los que creyeron sinceramente en la posibilidad de crear una aplicación móvil con la que se hiciera realidad el sueño del rastreo universal de los contagios. Hemos vivido los meses de pandemia bajo una capa de paternalismo solucionista que nada tenía de inocente y que, al contrario, ha sido perfectamente funcional al silenciamiento de la desigual distribución del riesgo y el sufrimiento. Se daba a entender que la confianza de la población en los hallazgos de ciencia y en la labor de los Gobiernos era esencial para lograr el seguimiento de las medidas sanitarias y para evitar estallidos de rabia o protestas violentas. El consenso de la gente corriente, teñido de acentos belicistas, fue presentado como un arma estratégica fundamental en la lucha contra el enemigo microscópico. Dicho de la forma más brutal, se nos hacía creer que el cierre de filas en torno a un consenso monolítico salvaría vidas. Pero lo que no se decía es que un consenso como ese estaba basado sobre premisas turbias, o no plenamente transparentes, que daban por bueno un reconocimiento selectivo de los costes y los efectos de la pandemia. Como antes se decía, la defensa acrítica de este consenso acabó produciendo sufrimiento nuevo, sufrimiento innecesario.

En este entorno perverso, el público se vio atrapado entre dos extremos igualmente insostenibles: en un bando, el negacionismo oscurantista —el virus viene de China, las vacunas no funcionan,

⁶ La expresión proviene de Morozov, E., *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*, Nueva York, PublicAffairs, 2013.

la enfermedad se cura con desinfectante, las vacunas producen esterilidad, etc.—; en el otro, la versión pandémica de lo que Jon Elster ha descrito como “hiperracionalismo”, esto es, una forma específica de irracionalidad que consiste en no reconocer los fracasos de la razón.⁷ Por un lado y por otro, quien sale perdiendo era una versión razonable del principio de limitación del conocimiento, un axioma que resulta perfectamente obvio para cualquier persona familiarizada con la práctica de la investigación científica, porque la ciencia no dispone de soluciones unívocas para todos los problemas, pero que sigue resultando impopular. Porque, aunque a algunos les parezca mentira, hay muchas cosas que los epidemiólogos y los técnicos saben, pero hay otras que, de momento, ellos ignoran y sobre las que, sin embargo, es necesario intervenir sin demora.

V

El primer nivel de análisis de la relación entre indeterminación y sufrimiento que quiero ilustrar se refiere a la experiencia del sujeto expuesto a acontecimientos tan dramáticos como los que sucedieron en Nembro, en marzo de 2020. En contextos de radical incertidumbre, la capacidad de acción racional del sujeto —su agencia— queda drásticamente comprometida tanto por la dificultad en el manejo de la información que le lleva, como por la complejidad que encuentra para dar sentido al relato de sus propias acciones. Tanto quienes han sufrido en primera persona la pandemia como quienes se han librado de ella saben de qué estoy hablando: cuando una estadística funesta desbarata nuestros planes, el cálculo de los costes y de los riesgos de cualquier decisión, hasta de las más intrascendentes, queda en suspenso.

⁷ Elster, J., *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*, Reino Unido, Cambridge UP, 1989, p. 17; *cf.* Gross, M. y McGoey, L., “Introduction”, en *id.*, *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, Oxford-Nueva York, Routledge, 2015, p. 1.

A propósito de esa condición dramática, como antes se decía, lo que aquí nos importa es únicamente aquello que la teoría de la democracia pueda decir al respecto. Partiendo de las clásicas consideraciones acerca de la ignorancia racional y los usos deliberados de la ignorancia no parece difícil explicar la sumisa aceptación de la retórica que en aquellos días se despachaba por doquier celebrando las virtudes de los pueblos y los gobernantes que dedicaban sus desvelos a combatir el enemigo microscópico. Simétricamente, resulta comprensible que en determinados nichos informativos prevaleciera esa misma actitud acrítica, haciendo que individuos y grupos minoritarios se aferraran a delirantes relatos alternativos. Y cuanto más delirantes fueran, mejor para todos: tanto para los patrocinadores de la conspiración, porque de ese modo estaban fidelizando a sus audiencias, como para los defensores del *mainstream* informativo, porque así les resultaba más fácil probar la ignorancia de sus adversarios. Lo que dice la teoría en un caso como éste es que, en circunstancias tan extraordinarias, dejarse manipular —no oponer resistencia al uso estratégico de la información— es la solución más lógica.

A este propósito, se habrá observado que la lucha contra la pandemia se libraba en dos campos de batalla diferentes y sólo tangencialmente coincidentes: el sanitario y el de las percepciones públicas. Tan importante como controlar el virus fue manejar la información que se ofrecía al público, con el objeto de prevenir sus respuestas. Había que equilibrar el impulso positivo que la alarma social despertaba, con la tendencia paralizante que seguramente hubiera producido la difusión de pronósticos funestos. Y el punto interesante, al respecto, es notar cómo durante semanas e incluso meses, el secreto mejor guardado, pero que estaba a la vista de todos, a poco que alguien quisiera apartar la cortina de humo, es que nadie —ni expertos, ni responsables políticos— sabía cómo iba a terminar esta historia y quién iba a pagar el precio. Pero lo último que se podía decir en voz alta, porque nadie lo quería escuchar, es que nadie sabía lo que se habría necesitado saber: que los que estaban al mando de la situación, en el fondo, también eran ignorantes.

Más recorrido tiene una segunda observación que nos lleva directamente al problema de cómo identificar el sufrimiento causado por la pandemia. No es frecuente observar que, por lo general, la ignorancia es un obstáculo, pero también, en otros, puede convertirse en recurso para la agencia. Me refiero a aquellas situaciones en que el reconocimiento de la condición falible de la autoridad epistémica o, en los términos que antes empleábamos, la disposición a tomar distancia frente a la irrazonable promesa del hiperracionalismo, nos refuerza ante la emergencia, nos ayuda a identificar la común exposición al riesgo y a obrar en consecuencia. En la ignorancia, como en el miedo, cooperar se vuelve razonable. Pero lo más interesante —para una teoría de la democracia— es observar cómo, situados en el umbral de la cooperación, no todos somos iguales. Algunos están en mejor posición para convivir con la incertidumbre y, en consecuencia, se muestran también más dispuestos a aceptar los riesgos de la cooperación. Otros, en cambio, son más vulnerables y eso hace más probable que tengan que acabar cargando con los costes de la no cooperación. Esta disparidad es fuente de injusticia cuando la disparidad de posiciones no es aleatoria —¿cuándo lo es?— sino que depende de factores estructurales: por ejemplo, porque unos individuos tienen un acceso más fácil a ciertos bienes —podríamos hablar aquí de “bienes relacionales”, como reconocimiento, atención, comprensión, amistad, solidaridad, confianza y autoconfianza—⁸ que seguramente no curan las infecciones, pero son indispensables para convivir con la ignorancia y hacer frente al sufrimiento. Quienes no tengan acceso a esos bienes, en cambio, carecerán del suelo necesario para sobrellevar las pérdidas, para asumir el confinamiento, para renunciar a oportunidades, etc. La diferencia entre ambas condiciones está teñida de implicaciones intensamente políticas.

⁸ Gheaus, A., “Personal Relationship Goods”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editor Edward N. Zalta, 2018; disponible en: <https://plato.stanford.edu/entries/personal-relationship-goods/#ImplIssu> (consultado el 5-7-2022).

En esta perspectiva, nada ha sido más odioso que los discursos que en estos meses han ensalzado hasta la saciedad la entrega y el coraje de los servidores públicos, luchando, “todos a una”, contra el enemigo público. Lo que esa retórica estaba ocultando —invisibilizando deliberadamente; empujándonos a ignorar...— era el hecho de que no todos tenemos la misma clase de exposición al sufrimiento, porque no todos disponemos de los recursos psicológicos, pero también morales y políticos, necesarios para generar resiliencia. Y, en consecuencia, no todos tenemos las mismas perspectivas de cara a lo que suceda el día después. Es esta una forma particularmente odiosa de injusticia (epistémica), que nada tiene que ver con el hecho de ser ignorante. Tiene su origen, en cambio, en la ignorancia voluntaria de los más fuertes y consiste en el no querer ver la dificultad para elaborar la pérdida. Como consecuencia de esta forma sistemática de “metaceguera”,⁹ el sufrimiento de los más vulnerables queda selectivamente devaluado. Por ejemplo, los ancianos atemorizados, de los trabajadores precarios, de los inmigrantes sin acceso a las vacunas, de las personas solas confinadas, de los más frágiles psicológicamente, etc. Se alardeaba en los medios —¡pero es falso!— de que todos estábamos en el mismo barco, como si todas las experiencias pesaran igual, como si todas pudieran ser medidas por el mismo rasero, como si todos los duelos dejaran la misma cicatriz. La fingida solidaridad interclasista estaba escondiendo además el hecho de que la labor del cuidado no está repartida de manera equitativa, sino que recae sobre personas cuyo estatus —¡y cuyo sueldo!— ocupa los lugares más bajos de la escala social. Personas que, a su vez, no tienen red, no tienen quién las cuide.

VI

El segundo nivel de análisis se sitúa en el plano de las instituciones, donde también han aparecido formas de ignorancia sistemática

⁹ Medina, J., *The Epistemology of Resistance*, Oxford, Oxford UP, 2012.

que han escapado a la consideración pública. No me refiero aquí a que algunos (o muchos) políticos o facultativos puedan estar desinformados, o sean tan ignorantes (o tan sabios) como los ciudadanos de a pie. Me refiero, en cambio, a aquellas situaciones en las que es el sistema institucional en su conjunto el que está produciendo o contribuyendo a producir ignorancia. Esto puede suceder, por ejemplo, porque su actuación tenga un efecto deseducativo, como cuando el sistema se dirige a los ciudadanos tratándolos como menores de edad; pero también, y entonces el análisis se complica, cuando las instituciones generan un ecosistema comunicativo en el que la elaboración de experiencias conflictivas está abocada al fracaso. Igual que se decía en el caso anterior, también aquí nos enfrentamos a una forma de ignorancia deliberada que produce daños, daños evitables. Sufrimiento innecesario.

Dejemos de lado enseguida el debate sobre si las autoridades sanitarias —las instituciones internacionales, los Gobiernos y las administraciones, de un lado; las empresas privadas, de otro— acertaron a encontrar el balance más adecuado entre la salud de los ciudadanos, el respeto a su privacidad o las demandas de la economía, o si hicieron todo lo posible por repartir equitativamente entre ricos y pobres los costes sociales de la pandemia. Preguntémonos, en cambio, si el conjunto de las instituciones democráticas, además de producir y gestionar conocimiento, se cuidan de poner a los ciudadanos en las mejores condiciones para administrar lo que saben y lo que ignoran, acerca del virus o del entorno en el que se enfrenta a él, poniéndoles en condiciones de elaborar el sufrimiento. Mi impresión es que, en este sentido, la respuesta a la pandemia ha dejado mucho qué desear y ha hecho aflorar profundos desajustes en el entramado social de nuestras democracias.

De hecho, es particularmente llamativa la dificultad que las grandes mayorías sociales han encontrado a la hora de tomar conciencia y visibilizar el daño que la pandemia estaba produciendo. Los esfuerzos de Gobiernos y medios de comunicación han estado centrados en mantener el orden público y en antici-

par la alarma social ante la emergencia hospitalaria, para llegar tan pronto como fuera posible al día en que el Covid-19 dejara de ser noticia y la economía pudiera levantar cabeza. Sólo así se explica, por ejemplo, que la gigantesca cesión de recursos públicos a compañías farmacéuticas privadas para el desarrollo de vacunas haya sido asumida por la opinión pública internacional casi sin resistencia alguna. Los medios internacionales no han tardado ni un minuto en celebrar, con el bombo habitual, las inestimables virtudes de la competencia entre investigadores a sueldo de empresas privadas. Tanto celebraron, que se les agotó el espacio para mostrar la pérdida de soberanía y de transparencia que esa operación implicaba. Y así se cerró el debate. ¿Estamos seguros de que una acción pública coordinada hubiera sido por fuerza más lenta e ineficaz? ¿Llegaron a contemplarse seriamente las alternativas?

A este propósito, sería interesante indagar si un distinto balance entre la distribución social del saber y el no saber —una epistemología política diferente— no habría creado un entorno social en el que la elaboración del sufrimiento y el duelo hubiera resultado más rica en matices, más cercana y menos retórica. Y, por consiguiente, socialmente más eficaz. Aunque no es el caso de entrar aquí en detalles, porque es un problema teórico de largo alcance, en general, hay múltiples indicios de que el modelo burocrático de derivación de la autoridad epistémica entre políticos y expertos —el modelo convencional, de weberiana memoria, en el que los políticos marcan los objetivos de la acción pública y los técnicos, públicos o privados, se encargan de identificar los medios más eficientes— se encuentra en nuestros días desbordado por el incremento de los niveles de incertidumbre en la toma de decisiones, una circunstancia propia e inevitable de sociedades caracterizadas por poseer altísimos niveles de desarrollo tecnológico y complejidad informativa.¹⁰ La pandemia ha hecho

¹⁰ Greppi, A., “Practical Authority and Epistemic Authority: Comity, Expertise and Public Understanding”, *Jurisprudence*, núm. 11, 2020, pp. 437-455.

patente esta dificultad y ha mostrado cómo el enquistamiento de las formas burocráticas de la autoridad acaba produciendo o multiplicando el sufrimiento. La pandemia ha mostrado, en otras palabras, que los mecanismos cooperativos actuales de división del trabajo epistémico no están a la altura de las necesidades.

¿En qué sentido no están a la altura? O, mejor dicho, ¿para quién han fracasado? Por supuesto, nadie pone en duda de que las estructuras actuales de división del trabajo epistémico produjeron resultados valiosos, en el sentido de que alcanzaron, en un plazo de tiempo razonable, el objetivo más deseado: definámoslo, por ejemplo, como el logro de la inmunidad colectiva. Pero lo que interesa notar aquí —repite: desde el punto de vista de la teoría de la democracia— es que alcanzaron ese objetivo sin dar la más mínima muestra de querer acortar la brecha entre el saber de los expertos, incuestionado e incuestionable, y la ignorancia de los legos, relegados, de forma inapelable, a una posición de mera aceptación pasiva, como si nada relativo a la discusión sobre los fines de la acción pública fuera de su incumbencia, precisamente en tiempos de pandemia.¹¹ En el relato generalizado, la vacuna caería directamente desde las alturas, de un lugar en el que habitan un puñado de sabios y de héroes dotados de poderes extraordinarios. No hacía falta escuchar a nadie. Y esto, aunque no se repare en ello, ha tenido consecuencias políticas tangibles.

En efecto, cabe preguntarse si la existencia de recursos institucionales distribuidos capilarmente, que fueran capaces de penetrar —por decirlo en terminología habermasiana— en los meandros periféricos del sistema político, hubiera permitido articular una respuesta pública distinta; una respuesta que sacara provecho al conocimiento difuso entre todos y cada uno de los ciudadanos, no sobre las técnicas farmacéuticas —esto es obvio: ¡la duda ofende!—, sino sobre las necesidades y las prioridades, favoreciendo de ese modo el desarrollo de mecanismos más am-

¹¹ Anderson, E., “Democracy, Public Policy, and Lay Assessments of Scientific Testimony”, *Episteme*, núm. 2, 2011, pp. 144-164.

plios que la mera intervención sanitaria. En un entorno como ése se podría imaginar, por ejemplo, que entrara en el radar de las discusiones públicas la cuestión de la rentabilidad social de la ingente inversión realizada en estos meses en infraestructura farmacéutica y sanitaria, o en medidas de apoyo social, con vistas a generar en el futuro estándares más altos de salud pública. La hipótesis, en definitiva, es que una epistemología política menos rudimentaria habría introducido elementos reflexivos en el debate sobre la respuesta a la pandemia, y que este factor discursivo, en el largo plazo, habría contribuido a generar las condiciones que permiten a individuos y grupos atenuar el sufrimiento. En especial, de los individuos y los grupos más expuestos a quedar marcados por esta experiencia.

Podemos ser algo más explícitos sobre esta propuesta y sobre el tipo de daños que podrían haberse evitado. Me refiero a los efectos tangibles del proceso de privatización y descapitalización que han sufrido los sistemas de atención sanitaria pública, incluso en países que en otro tiempo apostaban mayoritariamente por ella.¹² Aunque no es lugar para entrar en las cifras, ni en los antecedentes de estas políticas, este es el caso tanto de la sanidad lombarda como de la sanidad madrileña, las regiones de Europa donde —como recordábamos al comienzo— más fuerte ha sido la caída en la esperanza de vida en los años de pandemia. Hemos constatado que una emergencia sanitaria como la que hemos conocido requiere inversiones de largo plazo —infraestructuras, formación de personal, educación a la población, prevención, etc.— que no han sido, ni van a ser nunca asumidas por el sector privado, por la sencilla razón de que, con criterios de empresa, no son rentables. Sobre esto no hay muchas dudas, al menos en el plano teórico. El problema es que, cuando se traslada este asunto al debate público, la discusión se enreda a medida que la calidad en la prestación de (algunos) servicios privados, los más deman-

¹² Sobre el defecto de legitimidad y representatividad de una administración privatizada, Cordelli, C., *The Privatized State*, Nueva Jersey, Princeton UP, 2020.

dados en situaciones de normalidad, se aleja de los estándares de calidad ofrecidos por una sanidad pública infradotada. Las posiciones de la población se polarizan y los intereses que subyacen a esta batalla se muestran en toda su crudeza. A causa de la ignorancia de muchos y en perjuicio de los más débiles, por supuesto.

La trampa está en dar por bueno un argumento preliminar, conforme al cual sería lícito poner en un mismo plano, y comparar los servicios de la sanidad pública con los de la privada. Mientras que los sistemas públicos asumen, por definición, la cartera completa de servicios esenciales y para la totalidad de la población; a los privados, en cambio, se les reconoce la potestad para quedarse exclusivamente con aquellos que, conforme a criterios de mercado, se maximiza la satisfacción de los clientes y, a largo plazo, los beneficios del negocio. Por supuesto, la prevención epidemiológica es una de esas materias que nunca será objeto de atención por las aseguradoras. Lo mismo sucede con la cobertura, siquiera mínima, de aquellas personas que no entran en su *target* de mercado. En condiciones tan desiguales, la apuesta por la sanidad privada desplaza hacia ella recursos materiales y simbólicos, pero aligera sólo marginalmente la carga de trabajo de la pública, con la consiguiente saturación y descapitalización. Que, en estas condiciones, la sanidad pública va a ofrecer una atención cada vez peor, es algo de lo que son perfectamente conscientes los administradores políticos. Sin embargo, cuentan con que, con los niveles de bienestar de que se disfruta en las sociedades más desarrolladas, el clima de opinión está fundamentalmente en manos de las élites, esto es, de aquellos sujetos que pueden costearse servicios privados y que, por tanto, no les reprocharán el declive de los servicios públicos. Los costes electorales de esta devaluación de lo público, derivados del malestar de quienes no tienen acceso a la sanidad privada, pueden compensarse, en parte, con la clásica retórica que halaga los oídos menos responsables —la propaganda de la baja de impuestos y la lucha contra el despilfarro, de la competencia que favorece al contribuyente, etc.— y, en parte, con un interesante ajuste en la imagen pública

de los administradores como cabezas visibles de un sistema experto de provisión de servicios sanitarios.

En efecto, ante los ojos de un público distraído o movilizado al calor de algún escándalo, los políticos que patrocinan la estrategia privatizadora pueden desentenderse de los males de una administración sanitaria que aparece a los ojos del público como despilfarradora e incapaz de hacer bien las cosas, que no tiene acceso a las técnicas más avanzadas y que no consigue atraer a los mejores profesionales. El argumento es puramente epistémico: si la privatización de lo público responde a este diagnóstico, porque lo privado funciona mejor, entonces el político que se desentiende de lo público estará haciendo bien su trabajo. Puede incluso presentarse abiertamente como alguien que es ignorante en materia de hospitales porque su único cometido es asignar recursos a quien sepa utilizarlos de la mejor manera posible. De este modo, la labor del gestor queda reducida —en nombre de la ignorancia— a la función de mera supervisión de un sistema privatizado o semiprivatizado que escapa a su control directo. Lo que no se dice es que, en estas condiciones, la supervisión es tan insustancial como improbable. Pero ¿quién vendrá a pedirle cuentas al ministro o al consejero de turno que la empresa contratista está incumpliendo las condiciones del contrato? ¿Quién podrá asegurarle que la compartimentación de competencias entre lo público y lo privado está trucada? Nadie. Salvo quizá en caso de pandemia, donde el juego revienta.

A la vista de semejante entramado de ignorancia, (falta de) responsabilidad y ocultación, se comprueba cuál es el precio de dar por buena una epistemología política tan deficiente como la que se ha estado empleando en las últimas décadas para respaldar las políticas privatizadoras y descapitalizadoras de lo público, cuando se afirmaba alegremente que el conocimiento del que depende la salud es un bien que se vende y se compra, como cualquier otro. La acrítica legitimación de estas soluciones, la renuncia a poner freno a este atajo argumental bien puede calificarse como populismo sanitario o, más propiamente, como populismo

epistémico. Porque tecnocracia y populismo siempre van de la mano. También en este caso militan en el mismo bando dando cancha a la aparición de liderazgos milagrosos —personales o empresariales— que, envueltos en la palabrería pseudocientífica del vendedor de seguros, juegan a polarizar la (des)esperanza.

Pero ¿hay alternativas? ¿Existen políticas sanitarias que no sean infantilizadoras, que no sucumban a la tentación de surfear las oleadas de emoción, cuando la necesidad aprieta y aparece el pánico? ¿Cabe imaginar una sociedad dispuesta a escuchar a sus representantes diciendo que, ante cuestiones extremadamente complejas, tanto desde el punto de vista sanitario como desde el punto de vista social, no hay soluciones mágicas? Mirando un poco más allá, ¿con qué instrumentos —y con qué ánimo— esperamos a que llegue la próxima pandemia? La experiencia de estos años no nos ha dejado, como era de esperar, una epistemología política novedosa que resuelva de un plumazo estas dificultades. Esta habría sido una coincidencia demasiado grande. No obstante, desde una perspectiva que es ya postpandémica, habituados a la convivencia (ya sólo relativamente) incruenta con el virus, cabe rescatar algunas experiencias prefiguradoras, que no son ni tan lejanas ni tan microscópicas, como para que no merezca la pena dejar constancia de ellas. Experiencias que no responden a un programa definido, pero sí muestran una manera diferente, más reflexiva, de distribuir el saber y de sacar partido a lo que no sabemos.

Sin afán de convertir la anécdota en categoría, considérese la espontánea formación de redes de apoyo mutuo entre ciudadanos que buscaron salida a los males de la pandemia, en espacios en los que las dificultades de los más vulnerables —los enfermos, los mayores, las personas solas— se cruzaron con la disponibilidad de tiempo y la demanda de afecto, de reconocimiento, de dignidad de quienes estaban en mejor situación, aunque igualmente expuestos a la amenaza potencial. Vino a estipularse así, implícitamente, lo que bien podríamos describir como el nuevo contrato social de aquellos ciudadanos que viven bajo condicio-

nes de emergencia o, más modestamente, como una cláusula adicional que enmienda el claudicante contrato social vigente en los tiempos normales. Este es el caso —por poner el ejemplo que tengo más a mano mientras escribo— de varios grupos de vecinos que, en los barrios de Madrid, se encontraron para recoger y distribuir por las casas medicinas y alimentos.¹³ O cuando desde las ventanas de la ciudad anónimos ciudadanos apostaron por compartir música en vivo con sus vecinos, para distraer el ánimo, para mostrar presencia. No eran acciones decorativas, o puramente simbólicas. Eran gestos que afloraban allí donde la impotencia de las agencias públicas se hace manifiesta.

Ante la ausencia de cauces que dieran sentido al desvalimiento, estas redes informales tomaron las calles y plazas que habían quedado desocupadas, se sustituyeron al tráfico confinado, creando ocasiones de interacción —e incluso de encuentro, sin saltarse las precauciones inmunitarias— en las que salían a la luz demandas candentes y reservas de solidaridad. El peso diario de convivir con la probabilidad estadística de enfermar y de perderlo todo resultaba probablemente un poco más llevadero. Más todavía, estas redes de proximidad —más o menos estables, o incluso absolutamente efímeras: el resultado no cambia— se convirtieron también en espacios significativos de representación política. Eran arenas en las que lo invisible de la pandemia se hacía visible, donde se materializaba el conocimiento difuso sobre maneras de hacer y de relacionarse que normalmente permanecen ocultas, pero que en aquel momento marcaban una diferencia significativa —moral y políticamente cargada— respecto de los discursos tecnocráticos convencionales sobre lo que hay que saber y lo que hay que hacer para el buen gobierno de nuestras sociedades. Esto nos lleva finalmente a plantear un problema teó-

¹³ Véanse algunas de estas historias en el documental titulado “Redes de cuidado”, emitido por RTVE el 22-06-2020; disponible en <https://www.rtve.es/play/videos/la-aventura-del-saber/aventura-del-saber-redes-cuidados/5604521/> (consultado el 2-7-2022).

rico crucial, que nada tiene que ver ya con la manida cuestión de cómo crear plataformas de participación directa —virtuales o semivirtuales— incrustadas en el *iter* de las decisiones administrativas. Me refiero a poder pensar de qué forma se articulan —o podrían articularse— los espacios intersticiales de socialización política, situados en la bisagra entre política y cultura, allí donde se gestionan nuestras creencias y nuestros saberes, en sociedades caracterizadas por un altísimo grado de distribución del trabajo epistémico: sociedades en las que nadie puede saberlo todo, en las que todos tenemos que confiar en lo que otros saben, y donde los cauces de comunicación entre las distintas áreas del conocimiento, más o menos especializado, tienen una estructura reticular, más horizontal que vertical, porque ya no quedan en la plaza pública sabios y expertos como los de antaño, que puedan ponerse inmediatamente por encima.

Las redes de apoyo mutuo que surgieron en pandemia son la prueba de que, desde la sociedad civil, por más desintegrada que se encuentre en tiempos de capitalismo salvaje, es posible hacer cosas que las instituciones no saben hacer por sí mismas; y que el conocimiento disperso y, en gran parte, experimental que circula por ellas resulta particularmente valioso cuando las instituciones políticas y científicas carecen de diagnósticos adecuados —de nuevo, una forma de ignorancia— sobre nuestras prioridades a la hora de afrontar el daño de la pandemia, o para que el olvido no resulte insoportable. Que es precisamente lo que sucedió, por ejemplo, en Bérgamo, cuando de la noche a la mañana se materializó una fila de camiones cargados de ataúdes; o en las residencias de mayores de la Comunidad de Madrid, donde los ancianos morían encerrados en sus cuartos, en total desamparo, separados de sus familias, sin posibilidad de derivación a una red hospitalaria absolutamente desbordada, porque el sistema privatizado de residencias no había contemplado la posibilidad de que se diera una situación semejante.

VII

El tercer nivel de análisis se refiere a las estructuras sociales de fondo —los sobrentendidos, las convenciones, los presupuestos ideológicos— que determinan el reparto de sus costes sociales. Su cuestionamiento nos lleva a discutir las modalidades de producción del conocimiento que, en esta circunstancia particular, no ha producido herramientas adecuadas para que los ciudadanos pudieran hacer frente de la mejor manera posible a lo que les estaba sucediendo. En este sentido, y en paralelo a lo que hemos dicho en apartados anteriores, nos encontramos ante aspectos de nuestra cultura pública que podrían ser mejorados y que, en este trance, han sido causa de sufrimiento evitable.

El análisis corre aquí el riesgo de volverse demasiado abstracto. Me conformaré con señalar algunas declinaciones del ideal democrático que, a pesar de que han sido muy celebradas en el debate académico de estos últimos años, cuando se las enfrenta a una realidad como ésta, de la que nos estamos ocupando, se revelan francamente inconsistentes. Me refiero a las concepciones epistémicas de la democracia, aquéllas en las que la legitimidad de la autoridad democrática se vincula a su capacidad para promover la adopción de las decisiones correctas, las que están más próximas a la verdad de los hechos o de los principios. La tentación de enfocar desde esta perspectiva es grande, pero también el peligro: no en vano, lo que hemos dicho en apartados anteriores es que, en circunstancias como las que hemos vivido en tiempo de pandemia, no era infrecuente que nadie conociera con precisión, y la suficiente antelación, las decisiones correctas, basadas en datos y pronósticos confiables.

Este asunto suscita toda clase de dificultades y no es el caso de insistir ahora en ellas. Es suficiente notar que, en el caso que nos ocupa, los epistémicos reclamarán un fundamento objetivo para las políticas sanitarias, por ejemplo, cuando se trata de imponer el uso de mascarillas, de habilitar el acceso a locales públicos, de cerrar determinados sectores productivos, o las escuelas,

etc. Coherentemente con ello, afirmarán que, ante las razones más fuertes, que los expertos epidemiólogos o economistas sin duda conocen, las personas ignorantes no pueden más que callar. A esto se opondrán los partidarios del enfoque contrario, llamémosle doxástico, que se resiste a poner tan alto el listón de la legitimidad. Lo que harán estos últimos no será tanto discutir si son los expertos o los legos los que tienen mejores razones, como mostrar que una demanda de justificación basada en la corrección —cuando no, explícitamente, en la verdad misma— proyecta sobre todas y cada una de las decisiones de gubernamentales, o sobre todos y cada uno de los pronunciamientos del Poder Judicial, una carga que en condiciones de incertidumbre está destinada a quedar sistemáticamente pendiente y frustrada. Y añadirán que, cuando esto sucede, lo que se está produciendo en realidad es una inadecuada deferencia¹⁴ de la capacidad de juicio del ciudadano a la iluminada autoridad de su representante (por ejemplo, un juez constitucional) bajo la presunción (indemostrable) de que los representantes deciden mejor.

Naturalmente, la posición de quien reclama una legitimación diferente de las decisiones, que evite establecer un nexo con la verdad, queda vacía mientras no se estipule un significado más preciso para la expresión “epistemología democrática”. De forma rapidísima, porque no es posible entrar en detalles, “democrático” es el desafío que lanza Protágoras al Sócrates platónico. En un pasaje crucial del diálogo entre ambos, Protágoras se pregunta y le pregunta a su adversario “si existe o no una cosa de la que todos los ciudadanos deben tener parte, si es que va a haber una ciudad”. Su respuesta, ilustrada a través del mito de Epimeteo, es que existe un elemento igualitario que nos une a todos los miembros de la ciudad y que consiste en el hecho de participar de la virtud política, esto es, en términos contemporáneos, de poseer la independencia de juicio que se precisa para deliberar

¹⁴ Lafont, C., *Democracy without Shortcuts. A Participative Conception of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford UP, 2020.

sobre las materias que “han de abordarse por entero con justicia y sensatez” (párrs. 323-325). Como era de esperar, el Sócrates platónico no queda conforme con esta tesis, aunque no argumenta directamente en contra de ella, salvo para afirmar la unidad de la virtud de los mejores. Es en otro lugar, en el *Gorgias*, donde afirma que solamente la ciencia, que está lógicamente en manos de unos pocos filósofos, proporciona un conocimiento cierto sobre el correcto uso de la fuerza y el arte de mantener unida la ciudad (párr. 457a).

Estas son las dos opciones fundamentales que aquí están en juego, y lo que a mí me parece, y la pandemia ha confirmado con gran contundencia, es que la posición socrática resulta insostenible en sociedades como las nuestras. En las condiciones de incertidumbre extrema necesitamos estrategias que nos permitan convivir con la ignorancia, gestionándola razonablemente. Paradójicamente, el progreso de la ciencia y el incremento exponencial de la información acumulada disuelve la creencia en un destino enteramente programable. Cuanto más amplio es el horizonte de lo que sabemos, más difícil se vuelve tomar decisiones, midiendo la totalidad de factores que entran en juego. Por supuesto, en el ámbito de la investigación científica, como en el de la argumentación moral, la orientación a la verdad no deja de ser el criterio fundamental de corrección. Pero cuando se trata de tomar decisiones políticas, cuando las interferencias entre distintas esferas de acción se multiplican, como en pandemia, la apelación al conocimiento de los que más saben se vuelve imprecisa, aunque no sea más que porque nadie dispone de una balanza para evaluar el peso relativo de las mejores razones en cada uno de esos ámbitos. En concreto, a la hora de cerrar o no un hospital, de imponer o no imponer el uso de mascarillas, de confinar a la población entera, esto es, ante decisiones sobre las que no parece razonable proyectar la exigencia de un consenso universal que se materialice en tiempo útil para que quienes están tomando las decisiones, y quienes las obedecen, puedan hacerse cargo de ellas. Lo que sí podemos hacer en estos casos es recurrir a reglas

procedimentales, inspiradas en principios, estos sí universales: por ejemplo, la regla que impone escuchar la posición del otro, incluso del ignorante, y le atribuye una posibilidad efectiva de intervenir en la decisión o de exigir responsabilidades por ella.¹⁵ En la deliberación que se organiza en torno a esas pautas de acción, el saber disperso de las mayorías afectadas, por ignorantes que parezcan, valdrá tanto como el saber de los que más saben. Las aspiraciones de los enfoques epistémicos de la democracia deberían quedar, en consecuencia, severamente recortadas.

VIII

En la composición de este escrito he tenido en todo momento presente un episodio curioso del que no sabría decir con precisión si es ridículo o intrascendente. Me refiero al pequeño entremés protagonizado por un presidente latinoamericano que en pleno apogeo de la amenaza pandémica aprovechó una comparecencia pública para echar mano a la cartera y extraer de ella la estampita de una virgen que, según decía, era la mejor defensa contra el virus. Si he retenido esta imagen y la recupero ahora, al final de mi recorrido, es porque no quiero que esta reflexión sobre los efectos y los recursos de la ignorancia caiga en una descalificación maniquea de las estampitas. Sería trivial afirmar que aquellas declaraciones no fueron más que un recurso de un presidente ignorante para captar la benevolencia de un público proverbialmente dispuesto a la aquiescencia; o, alternativamente, el recurso de un político ingenioso, y algo cínico, que juega con la ignorancia de sus conciudadanos para alcanzar sus objetivos. La alternativa a un gesto como ese no sería otro que ponerse en manos del frío y objetivo conocimiento de la Ciencia (con mayúsculas).

Porque considero que la frontera entre conocimiento políticamente relevante e ignorancia es mucho más porosa de lo que se suele pensar, he querido alejarme de una interpretación tan

¹⁵ Hampshire, S., *Justice is Conflict*, Nueva Jersey, Princeton UP, 2000.

categoría de ese episodio. Con ello no estoy buscando, ni de lejos, abrir las puertas al oscurantismo y la pseudociencia. Literalmente, un gesto como ese es impresentable. Pero el gesto contrario no lo es menos, ya que supone una actitud no menos irresponsable, en este caso, respecto de los errores de la ciencia. La realidad es que conocimiento e ignorancia, al menos cuando nos situamos en el escurridizo campo de las decisiones políticas, con sus constricciones y sus márgenes de indeterminación, no son términos contrarios ni mutuamente excluyentes. Deteniéndome en los tres niveles de análisis que he querido identificar —micro, meso y macro— he intentado ejemplificar cómo estos términos se cruzan y se enriquecen mutuamente, o se distancian y, cuando esto sucede, se generan situaciones de sufrimiento evitable. Comprender estas dinámicas es un buen punto de partida para explicar por qué, y en qué sentido, la democracia, aunque sea epistémicamente imperfecta, sigue siendo valiosa. Y así lo demuestra en su resistencia frente a toda forma de decisionismo, incluso en circunstancias extremadamente adversas, como son las que se dieron, precisamente, en tiempos de emergencia.¹⁶ Pero para justificar esta última afirmación sería necesario emprender un camino mucho más largo del que he podido recorrer en esta ocasión.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, E., “Democracy, Public Policy, and Lay Assessments of Scientific Testimony”, *Episteme*, núm. 2, 2011.
- BRONCANO, F., *Conocimiento expropiado. Epistemología política en una democracia radical*, Madrid, Akal, 2020.
- CORDELLI, C., *The Privatized State*, Nueva Jersey, Princeton UP, 2020.

¹⁶ Me sugiere Carlos Thiebaut, quien amablemente ha leído este texto, que se podría tirar de este hilo acudiendo a Scarry, E., *Rule of Law, Misrule of Men*, Cambridge (MA), Boston Review Books, 2010. Aquí ya no hay espacio para ello.

- ELSTER, J., *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*, Reino Unido, Cambridge UP, 1989.
- FRICKER, M., *Epistemic Injustice*, Oxford, Oxford UP, 2009.
- GHEAUS, A., “Personal Relationship Goods”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editor Edward N. Zalta, 2018, disponible en: <https://plato.stanford.edu/entries/personal-relationship-goods/#ImpIssu> (consultado el 5-7-2022).
- GREPPI, A., “Practical Authority and Epistemic Authority: Community, Expertise and Public Understanding”, *Jurisprudence*, núm. 11, 2020.
- GREPPI, A. y TRIVIÑO CABALLERO, R. “Injusticia epistémica e ignorancia institucional”, *Las Torres de Lucca: Revista Internacional de Filosofía Política*, vol. 10, núm. 19, 2021.
- GROSS, M. y MCGOEY, L., “Introduction”, en *id.*, *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, Oxford-Nueva York, Routledge, 2015.
- HAMPSHIRE, S., *Justice is Conflict*, Nueva Jersey, Princeton UP, 2000.
- LAFONT, C., *Democracy without Shortcuts. A Participative Conception of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford UP, 2020.
- MEDINA, J., *The Epistemology of Resistance*, Oxford, Oxford UP, 2012.
- MOROZOV, E., *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*, Nueva York, PublicAffairs, 2013.
- RIVA, G., *Il più crudele dei mesi. Storia di 188 vite*, Milán, Mondadori, 2022.
- SCARRY, E., *Rule of Law, Misrule of Men*, Cambridge (MA), Boston Review Books, 2010.
- THALER, R. y SUNSTEIN, C., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Londres, Yale UP, 2008.

LA TRANSFORMACIÓN MONOCRÁTICA DE LAS DEMOCRACIAS. UNA RUTA TEÓRICA DISTINTA PARA PENSAR LA CONCENTRACIÓN DEL PODER

Paulina BARRERA ROSALES*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Condiciones preexistentes: democracias que tienden a lo individual.* III. *La afectación de las democracias durante la pandemia.* IV. *Una ruta teórica distinta.* V. *¿Cesarismo en el siglo XXI?* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más común que se publiquen estudios de diversos tipos en los que se alerta de una posible transformación de las democracias contemporáneas. Si bien la preocupación sobre el declive, retroceso o crisis de los regímenes políticos actuales antecede por mucho a la emergencia sanitaria que provocó la pandemia por el virus SARS-CoV-2, en los primeros meses existió una gran preocupación por el riesgo que ésta significaba para las instituciones democráticas. Muchos estudios alertaban sobre un posible abuso de facultades por parte de los titulares del Ejecutivo en todo el mundo. Sin embargo, a tres años del inicio de la emergencia sanitaria, el panorama parece ser distinto a lo que dichos pronósticos anticipaban.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

En la presente colaboración sugiero que la transformación de las democracias contemporáneas no se debe —no exclusivamente— a la pandemia sino a procesos anteriores a ella. Para estudiar dichas transformaciones, propongo tomar una ruta teórica distinta, que nos permita entenderlas mejor: el estudio de las figuras de poder monocrático. El texto está compuesto por seis apartados. Después de esta introducción, haré referencia a la literatura que, desde hace décadas, ha buscado señalar una aparente transformación de las democracias contemporáneas en la cual, parece existir una tendencia de cambio desde lo colectivo hacia lo individual, tanto en los procesos políticos como en las instituciones estatales. En el tercer apartado mencionaré algunos estudios en los que se alertó sobre el riesgo que significaba la pandemia para los regímenes democráticos y qué es lo que se pudo observar durante los dos primeros años. Como se verá, los datos indican que la pandemia no generó cambios significativos que tiendan a la mayor concentración del poder en las democracias actuales, aunque sí muestran que dicha tendencia se profundizó en los lugares donde estos cambios ya existían. En el cuarto apartado propongo analizar dichos cambios a partir de las diferentes figuras de poder monocrático y una breve síntesis de las mismas. El quinto apartado está dedicado a dos de estas figuras para resaltar elementos que, desde mi perspectiva, son útiles para entender las transformaciones por las cuales atraviesan los regímenes democráticos actuales. Cierro el capítulo con unas breves conclusiones en el sexto apartado, seguidas de la bibliografía.

II. CONDICIONES PREEXISTENTES: DEMOCRACIAS QUE TIENDEN A LO INDIVIDUAL

Desde hace algunas décadas,¹ diferentes estudios de varias disciplinas han comenzado a señalar una tendencia en los regímenes

¹ La primera referencia que he encontrado a la personalización de la política en los regímenes contemporáneos es de inicios de la década de 1960,

políticos contemporáneos que indicaría un movimiento de lo colectivo hacia lo individual. De la vasta literatura que ha abordado el tema en las últimas décadas, se pueden identificar al menos tres fenómenos diferentes, los cuales vale la pena distinguir aún si en ocasiones se presentan de manera simultánea: en primer lugar, se ha estudiado con la expresión “personalización de la política”² el fenómeno a partir del cual las características particulares de las figuras políticas individuales se vuelven más importantes —más decisivas para quienes pertenecen a una comunidad política— que las ideologías y los programas políticos compartidos. Existe la difundida percepción de que estamos viviendo una transformación de los procesos políticos en los regímenes democráticos, en los cuales se transita de las identidades colectivas, impersonales y programáticas hacia dinámicas personales. Pero esta transformación no sólo se lleva a cabo en los procesos políticos, sino que también ocurre en las instituciones. Por años se ha estudiado en las democracias parlamentarias el fenómeno llamado con frecuencia “presidencialización de la democracia” en el cual se verticaliza un aparato institucional diseñado —idealmente— para asegurar la impersonalidad y el pluralismo.³ Más allá de las democracias

pero la definición de personalización más citada es la de un “proceso mediante el cual el peso político del actor individual en el proceso político aumenta en el tiempo mientras que la centralidad de los grupos políticos (*i.e.* el partido político) está en declive”. Rahat, Gideon y Sheaffer, Tamir, “The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003”, *Political Communication*, núm. 24, 2007, p. 67. Véase también Hamon, Léo y Mabileau, Albert (eds.), *La personnalisation du pouvoir: entretiens de Dijon*, Paris, Association Française de Science Politique, Presses Universitaires de France, 1964.

² Es más frecuente encontrar estudios con la expresión “personalización de la política” que otros, incluso algunos más descriptivos como el de política “centrada en los candidatos”. *Cfr.* Stanyer, James, “Candidate-Centered Communication”, en Kaid, Lynda Lee y Holtz-Bacha, Christina (eds.), *Encyclopedia of Political Communication*, Los Ángeles, Sage Publications, 2008, p. 546.

³ Entre los primeros análisis de este fenómeno en la literatura se encuentran el de Mughan y el volumen coordinado por Poguntke y Webb, el cual ha ejercido mucha influencia en estudios posteriores. *Cfr.* Mughan, Anthony, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Londres, Palgrave Macmillan,

parlamentarias (aunque hay quienes afirman que también en éstas se puede observar) existen cada vez más expertas y expertos que alertan sobre un tercer fenómeno: la concentración del poder político en el o la titular del Ejecutivo. Sin duda, cada país tiene sus particularidades, y diversos factores pueden estar ausentes en un caso pero coincidir en otro. Lo cierto es que, en todas las latitudes, se ha observado una remoción de contrapesos institucionales en un régimen que —también idealmente— busca estructurar sus instituciones para prevenir los abusos y arbitrariedades que suelen caracterizar al poder político acumulado en manos de una sola persona.

La existencia y en ocasiones coexistencia de estos fenómenos en todos los continentes encendió las alarmas de muchas y muchos estudiosos de los regímenes contemporáneos cuando comenzó la pandemia por Covid-19. Estos tres fenómenos: la personalización de la política, la presidencialización de las democracias parlamentarias y la concentración del poder, constituyen las condiciones preexistentes⁴ que presentan las democracias actuales y que podrían favorecer su transformación hacia otro tipo de régimen.

III. LA AFECTACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS DURANTE LA PANDEMIA

Sobre todo, desde finales de 2020, cuando se publicaron los primeros balances sobre las respuestas de los Estados frente a la pandemia causada por la difusión del virus SARS-CoV-2 en la población humana, diferentes expertas y expertos alertaron so-

2000; Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁴ Tomo la elocuente expresión de Croissant, en su interesante texto sobre la región Indopacífico. Croissant, Aurel, “Democracies with Preexisting Conditions and the Coronavirus in the Indo-Pacific Region”, *The ASAN FORUM*, 6 de junio de 2020.

bre una posible precipitación de las democracias hacia regímenes autocráticos. El motivo principal de la preocupación era la enorme tentación que se le presentaba a las y los jefes de Estado de abusar de las medidas de emergencia necesarias para contener los contagios. Aunque las medidas de emergencia no son inherentemente antidemocráticas, señalan los autores del reporte de IDEA Internacional sobre democracia y Covid-19, “algunas democracias débiles y autocracias han sufrido una sacudida particularmente seria hacia un poder más centralizado [concentrado] y mayor represión con probables ramificaciones a largo plazo”.⁵ La distinción clave entre medidas democráticas y aquellas que favorecen la concentración sería que las segundas son provisiones que no se encuentran estrechamente relacionadas con la salud pública, como serían las restricciones a la libertad de expresión, a la independencia de los medios y las instituciones que hacen contrapeso al Ejecutivo.

En una encuesta que realizó Freedom House, se relata que la mayoría de las personas expertas consultadas consideraba una constante que los Gobiernos aprovecharan la emergencia sanitaria para abusar del poder y debilitar los mecanismos —institucionales y sociales— de rendición de cuentas. Si bien las autoras del reporte reconocen que el debilitamiento de las democracias comenzó antes de la pandemia, sostienen que a partir de ella, los

gobiernos también usan a la pandemia como justificación para arrogarse poderes especiales más allá de lo que es razonablemente necesario para proteger a la salud pública. Han posteriormente explotado estos poderes de emergencia para interferir con el sistema de justicia, impuesto restricciones sin precedentes a sus opositores políticos y sabotado funciones legislativas cruciales.⁶

⁵ IDEA Internacional, *Global Democracy & Covid-19: Upgrading International Support*, reporte elaborado por Richard Youngs y Elene Panchulidze, 2020, p. 4.

⁶ Freedom House, *Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, reporte elaborado por Sarah Repucci y Amy Slipowitz, octubre de 2020.

En específico sobre la región latinoamericana, Brigitte Weiffen sostuvo que, aunque en todo el mundo se habían restringido derechos con la intención de controlar la pandemia, algunas de estas limitaciones tenían un impacto en la vida democrática de los países. De manera más obvia, la prohibición de reuniones para frenar el contagio impedía la organización de manifestaciones para oponerse a medidas que resultaban más restrictivas de lo razonable.

Involucrar a la policía, —subraya— y especialmente al ejército, en las medidas de cumplimiento, como las patrullas callejeras, se basa en las señales de advertencia ya existentes de una creciente interferencia militar en asuntos de seguridad interna y en la política. En la historia latinoamericana, la participación política de los militares estuvo asociada con la suspensión de elecciones, la erosión de las instituciones democráticas y las violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, algunas respuestas a la pandemia generaron preocupaciones sobre el abuso de poderes extraordinarios por motivos políticos limitados. Las restricciones temporales podrían perpetuarse más allá del tiempo de la actual crisis de salud y algunos países podrían terminar siendo menos democráticos de lo que eran antes de marzo de 2020.⁷

La preocupación de la autora, que comparten otros autores sobre países que no pertenecen a nuestra región,⁸ no parece haber sido una que se mantuviera sustentada una vez avanzada la pandemia.

En un reciente estudio que analiza las violaciones a derechos humanos durante la pandemia, el instituto Varieties of Democracy (V-Dem) evaluó las medidas adoptadas durante los prime-

⁷ Weiffen, Brigitte, “Latin America and COVID-19 Political Rights and Presidential Leadership to the Test”, *Democratic Theory*, vol. 7, núm. 2, 2020, p. 64.

⁸ Por ejemplo, Merkel, Wolfgang, “Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany”, *Democratic Theory*, vol. 7, núm. 2, 2020, pp. 1-11; Rapeli, Lauri y Saikkonen, Inga, “How Will the COVID-19 Pandemic Affect Democracy?”, *Democratic Theory*, *cit.*, pp. 25-32.

ros 15 meses de la emergencia.⁹ Analiza 144 países y toma en consideración las medidas adoptadas para contener la pandemia desde su inicio hasta mediados de 2021. De acuerdo con sus datos, mientras que en julio de 2020 habían encontrado que dos terceras partes de los países examinados se clasificaban entre moderados o graves violadores de las normas democráticas y de derechos humanos, en julio de 2021 casi el 60% se consideraba dentro de los que había cometido violaciones leves o no había cometido ninguna. Durante el periodo de estudio, por tanto, sí hubo efectivamente restricciones a los derechos humanos. Las medidas adoptadas ocurrieron sobre todo durante los primeros meses de la pandemia, es decir, antes de junio de 2020. Con el paso del tiempo y una vez que las condiciones sanitarias lo permitieron, dichas medidas fueron removidas, por lo que se podría considerar que dichas medidas cumplieron con los estándares internacionales de temporalidad, necesidad y proporcionalidad. Cabe señalar, sin embargo, que de acuerdo con la evaluación de este instituto, sólo 13 países no incurrieron en violaciones a derechos humanos a lo largo de la emergencia.

Es de especial relevancia para este capítulo que, dentro de las medidas adoptadas, se encuentra el establecimiento de límites a las legislaturas. Durante el periodo de evaluación, de marzo de 2020 a junio 2021, el Instituto V-Dem identificó que en 39 de los 144 países se limitó de manera moderada o mayor el actuar del Parlamento. En este escenario, el informe resalta la importancia que han tenido las cortes. “En algunos países, los tribunales han actuado como controles institucionales, empujando hacia atrás contra la extralimitación ejecutiva”.¹⁰ En algunos casos, estos equilibrios no han funcionado y uno particularmente relevante es el del Salvador. El Poder Judicial salvadoreño falló en tres oca-

⁹ Varieties of Democracy Institute (V-Dem), *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19*, elaborado por Palina Kolvani, Martin Lundstedt, Amanda B. Edgell y J. Lachapelle, Policy Brief núm. 32, 6 de julio de 2021.

¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

siones contra el presidente Nayib Bukele debido a que las medidas adoptadas por su administración para contener la pandemia favorecían las detenciones arbitrarias. En mayo de 2021 —sintetiza el informe— el presidente “orquestó una depuración de los jueces involucrados con las decisiones que no le favorecían”.¹¹

En su reporte anual, el Instituto enfatiza el hecho de que la pandemia ha tenido efectos en los niveles democráticos a nivel mundial, pero que estos efectos son limitados. Se trata de un problema que antecede a la pandemia: “si bien los líderes de algunos países se aprovecharon de la pandemia para consolidar aún más su poder, la autocratización ya estaba típicamente sucediendo”.¹² Cabe entonces preguntar: si la pandemia, una verdadera emergencia, no fue el factor que disparó la transformación de las democracias hacia regímenes caracterizados por la mayor concentración del poder político ¿cómo estudiar y entender estas transformaciones? ¿Cómo podemos identificar sus causas y prevenir un abandono de la democracia por otra forma de régimen? Muchas y muchos estudiosos de las democracias han tratado de dar diferentes respuestas.

Hay quienes consideran que una combinación de los fenómenos hasta ahora mencionados ha generado una crisis de la democracia debido a la falta de confianza del electorado hacia las élites políticas, partidos políticos, Parlamentos y Gobiernos. Otros estudios apuntan que la tendencia hacia la mayor personalización a nivel global está creando un retroceso democrático, al adoptar una dinámica descendente (*top-down dynamic*) en la toma de decisiones colectivas: los políticos erosionan los pesos y contrapesos (*checks and balances*) y consolidan gradualmente su poder, incluso cuando el apoyo público a la democracia se mantiene al-

¹¹ *Ibidem*, p. 4.

¹² Varieties of Democracy Institute (V-Dem), *Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?* elaborado por Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai y Staffan I. Lindberg, marzo de 2022, p. 17.

to.¹³ Otra lectura, propuesta en un conocido estudio, afirma que las democracias mueren no a causa de los golpes organizados por generales y soldados, sino por los propios Gobiernos electos.¹⁴ Pero no se trata sólo de gobernantes que quisieran concentrar todo el poder político en sus manos. Algunos expertos observan, con gran preocupación, que existen encuestas que indican que la ciudadanía comienza a favorecer cada vez más las alternativas autocráticas por encima de la democracia, e identifica signos “de-consolidación” en países que parecían haber tomado la “calle de sentido único” de la democratización.¹⁵

Hay en cambio algunas observaciones que señalan a grupos selectos de personas que “dirigen la burocracia, los medios de comunicación públicos, los tribunales y, en algunos lugares, las empresas de titularidad pública”,¹⁶ y que son responsables por la legitimación de quienes se encuentran en el poder. De manera interesante, se subraya que dichos grupos tienen éxito en una época en la que la simplificación —de opciones, de debate— favorece la polarización, y que esta situación, en lugar de debilitar a los partidos, ha permitido el desarrollo del “hiperpartidismo”¹⁷ y la gradual pérdida de la tolerancia a la pluralidad y en consecuencia a la democracia.

Aunque sin duda es posible compartir muchas de las preocupaciones de estos enfoques, algunos de estos análisis tienden a simplificar demasiado la situación de los regímenes políticos que examinan o su diagnóstico, enfatizando la incompatibilidad de

¹³ Frantz, Erica *et al.*, “How Personalist Politics is Changing Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 32, núm. 3, 2021, pp. 94-108.

¹⁴ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How Democracies Die*, Nueva York, Broadway Books & Penguin Random House, 2019.

¹⁵ Foa, Roberto Stefan y Mounk, Yascha, “The Democratic Disconnect”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 3, 2016, pp. 5-17.

¹⁶ Applebaum, Anne, *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*, Penguin Random House, 2021, p. 59 (edición digital).

¹⁷ *Ibidem*, p. 259.

estas tendencias con la democracia liberal moderna.¹⁸ Una evaluación de este tipo es interesante y relevante, pero no permite conocer las causas de la transformación de las democracias contemporáneas y, en consecuencia, tampoco permite conocer las maneras de revertirla o de evitarla.

IV. UNA RUTA TEÓRICA DISTINTA

Me gustaría proponer una ruta teórica diferente para entender los cambios en las democracias actuales: enfocarnos en las formas de gobierno que han sido por lo general consideradas como opuestas a la democracia o el resultado inevitable de su corrupción. Existen muchas maneras en las que una colectividad política se puede organizar para determinar los procesos que definen cómo se adopta este tipo de decisiones. En los extremos de este abanico de posibilidades, Bobbio coloca al grupo monocrático y al grupo democrático. En el primer grupo, es una sola persona quien toma las decisiones colectivas en una dinámica de poder descendente. Pertenecen a éste la tiranía, el despotismo, la dictadura clásica, la monarquía absoluta, el cesarismo, el bonapartismo y los regímenes caracterizados por un líder carismático en el sentido weberiano.

Muchas de las reflexiones sobre la transformación de las democracias actuales emplean estos términos, casi todos con el afán de polemizar y como instrumento retórico para criticar a las figuras políticas individuales que acumulan más funciones de las que les son reconocidas por la Constitución o que consiguen eliminar los contrapesos que evitan la concentración del poder político en manos de las o los titulares del Ejecutivo. Es importante subrayar que cada una de estas categorías tiene una historia política, la

¹⁸ Algunos otros análisis conocidos que buscan explicar las transformaciones de las democracias actuales son Crouch, Colin, *Post-democracy*, Nueva York, Polity, 2004; Przeworsky, Adam, *Crises of Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2019; Krastev, Ivan y Holmes, Stephen, *The Light that Failed. Why is the West Losing the Fight for Democracy*, Nueva York, Pegasus Books, 2020.

cual puede darnos varias lecciones para entender y atender las tendencias de concentración del poder en manos del Ejecutivo. Es conveniente, por tanto, hacer una breve síntesis de la trayectoria de cada una de ellas a lo largo del pensamiento político occidental.

1. *El tirano*

La primera figura dentro de esta tipología de poder monocrático es la del tirano, el cual ejerce un poder personal, arbitrario e ilegal. En su origen, como señala Glotz¹⁹ y más recientemente Giorgini,²⁰ la identificación de un gobernante como tirano no era hecha de manera despectiva. El término, originario de Asia menor (probablemente de Lidia, ubicada al interior de lo que hoy se conoce como Turquía) fue usado en Grecia a partir del siglo VII a. C. para hacer referencia a quien ejerce un

poder monocrático, absoluto, fundado en la habilidad personal del tirano y [de] su ejército, que sólo responde a él; un nuevo personaje político, ciertamente excepcional (en el doble sentido de fuera de la norma legal y dotado de una capacidad fuera de lo ordinario) pero no necesariamente caracterizado en sentido negativo.²¹

La figura del tirano comenzó a ser considerada negativa a partir de finales del siglo IV a. C., cuando Clístenes implementó las reformas que convirtieron a Atenas en una *polis* democrática. Alrededor del siglo V a. C., la figura del tirano comenzó a ser interpretada como el resultado inevitable de la degeneración del

¹⁹ Glotz, Gustave, *The Greek City and its Institutions*, Londres, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1929.

²⁰ Giorgini, Giovanni, “Tirannie antiche e moderne”, *Teoria Politica*, nuova serie, annali IX, 2019, p. 76.

²¹ *Idem*.

gobierno democrático o la desviación de la monarquía (*basileia*). El concepto de tiranía, observa Cavalli, fue transmitido por el pensamiento político hasta nuestros días, con diversas reelaboraciones; entre las que recuerda especialmente a Bártoło da Sasso-ferrato “quien distingue entre la tiranía como usurpación (poder ilegítimo) y, en cambio, como una forma de ejercer el poder”.²² Es decir, diferencia al tirano que carece de la titularidad del poder (*ex defectu tituli*) del tirano que desdeña las leyes (*ex parte exercitii*).

2. *El déspota*

La figura del déspota fue acuñada —desde un punto de vista eurocéntrico— para incluir fenómenos percibidos como propios de las realidades políticas orientales en las que un solo gobernante domina sobre una comunidad de personas esclavizadas; que lo son ya sea porque está en su naturaleza (diría Aristóteles) o como consecuencia de una guerra perdida (Locke, entre muchos otros). El déspota ejercía un poder total sobre la comunidad que gobernaba, pero su poder era legítimo y por lo tanto duradero. En el siglo XVIII, principalmente como consecuencia de los excesos de la monarquía absoluta de Luis XIV, comenzó a contemplarse la posibilidad de que se instaurara un gobierno despótico en Europa y la figura del déspota pasó a ser considerada el ejemplo del mal gobernante por excelencia hasta mediados de siglo XIX.

3. *El dictador*

En tercer lugar se encuentra la figura del dictador, la cual originalmente se usó para designar una magistratura romana,

²² Cavalli, Luciano, *Il leader e il dittatore. Uomini e istituzioni di governo nel “realismo radicale”*, Roma, Ideazione Editrice, 2003, p. 15. Cfr. Da Sassoferato, Bártoło, *Trattato sulla tirannide*, Foligno, Il formichiere, 2017.

autorizada por la Constitución, para que un individuo concentrara todo el poder de la República y así ser capaz de lidiar con una situación excepcional —ya sea interna o externa— considerada como “particularmente grave para la sobrevivencia del Estado”.²³ Aún si el dictador ejerce su poder con la autorización de una norma, la figura encuentra un lugar dentro de la tipología del gobierno de los hombres debido a la ausencia de límites legales para su actuar en la gestión de la emergencia. En otras palabras, el dictador goza de plenos poderes para la gestión de una situación que amenaza la integridad de la colectividad política. Desde la época antigua hasta la moderna, la figura del dictador fue considerada como justificada por la mayoría de los pensadores políticos.²⁴ En primer lugar, porque su poder estaba previsto por las leyes. En segundo, porque aún si no tenía limitaciones en lo que respecta a su gestión de la emergencia, no le era permitido cambiar la Constitución y su cargo estaba limitado en el tiempo. Las características de la institución de la dictadura se mantuvieron prácticamente intactas a lo largo de los siglos. Rousseau, por ejemplo, retoma casi literalmente la magistratura romana en el *Contrato Social*. En dicha obra sostuvo que el dictador “no disponía de más tiempo que el que necesitaba para proveer a la necesidad que había motivado su elección; mas no lo tenía para pensar en otros proyectos”,²⁵ es decir, que no le era permitido crear normas sino restaurar el orden precedente.

Sin embargo, tanto las características de la figura del dictador como su justificación cambiaron durante el siglo XX. En la década de los veinte, Carl Schmitt publicó su famosa obra *La*

²³ Bobbio, Norberto, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *id.*, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2022, p. 185.

²⁴ En un interesante ensayo, Kalyvas muestra cómo en los escritos de Dionisio de Halicarnaso y Appiano de Alejandría la valoración de la dictadura difiere de la apenas descrita, que es la predominante, al menos hasta el siglo XX. Cfr. Kalyvas, Andreas, “The Tyranny of Dictatorship: When the Greek Tyrant Met the Roman Dictator”, *Political Theory*, vol. 34, núm. 4, 2007, pp. 412-442.

²⁵ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, 12a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2009, p. 152.

dictadura,²⁶ en la cual distingue entre la “dictadura comisaria” y la “dictadura soberana”. Ambas, sostiene, tuvieron lugar en la República romana: la primera, busca atender circunstancias excepcionales “su objetivo —sintetiza Córdova— es la conservación de la constitución existente a través de una suspensión temporal del derecho”.²⁷ La segunda se volvió en los hechos la evolución de la primera, ya que no busca reestablecer el orden sino crear uno nuevo, como sucedió con las dictaduras de Sila y César.²⁸ La figura del dictador en esta segunda acepción se convirtió, según Schmitt, en el portador de un poder revolucionario, responsable de la subversión del orden legal que se había vuelto insostenible. En la actualidad, la dictadura comisaria se ha incorporado a la mayoría de las constituciones contemporáneas —con algunas diferencias— como la suspensión temporal de algunos derechos a causa de un estado de excepción.²⁹ La dictadura soberana, en cambio, es considerada como la contraposición axiológica de la democracia y tiene una connotación prevalentemente negativa.³⁰

4. *El cesarista*

Con la extensión del sufragio masculino en el siglo XIX, apareció una nueva figura en la tipología del gobierno de los hombres: la del cesarista. El término cesarismo fue empleado por primera vez a finales de los años cuarenta de dicho siglo, y espe-

²⁶ Schmitt, Carl, *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle*, Cambridge, Polity, 2013.

²⁷ Córdova, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 248.

²⁸ Cfr. Kalyvas, Andreas, *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 2008, p. 90.

²⁹ Cfr. Salazar, Pedro, *Crítica de la mano dura: cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, México, Océano, 2012.

³⁰ Bobbio, Norberto, “Democracia y dictadura”, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1996, p. 222.

cíficamente para hacer referencia a aquél que concentra todo el poder en sus manos a partir de un plebiscito con sufragio universal masculino: en 1850, por Auguste Romieu en su obra *L'ère des Césars*. En dicho ensayo, el autor sostiene que como la legitimidad por derecho divino ya no podía ser sostenida en esa época, la única alternativa que encontraba era la de sustituir la fe por un César que, además de imponerse con la fuerza de su ejército, pudiera obtener el reconocimiento del pueblo a través de plebiscitos. La figura del cesarista fue ampliamente discutida durante la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX, especialmente por quienes se oponían a la incorporación de las clases bajas a la vida pública.

5. *El líder carismático*

A partir de la obra de Max Weber, el lugar del cesarista lo ocupó el líder carismático; figura que se desprende de su conocida tipología elaborada en la sociología de la dominación-poder (*Herrschaft*).³¹ De acuerdo con Weber, el líder carismático se encuentra dotado de una o varias cualidades percibidas como extraordinarias por sus seguidores. Su personalidad se caracteriza por contar con rasgos interpretados como sobrenaturales, sobrehumanos “o por lo menos específicamente extracotidian[os] y no asequibles a cualquier otro”.³² Quienes siguen al líder carismático lo hacen por devoción hacia él, ya que:

³¹ La traducción más común de *Herrschaft* es dominación. Sin embargo, dominación implica una imposición de poder, en la cual quienes son dominados no tienen la posibilidad de elegir o rechazar esa situación, además de provenir etimológicamente del término latino *dominus*, el cual indica un estatus de “amo” de otro ser humano considerado como cosa (el siervo) o como subordinado a la voluntad del *dominus* (mujeres y niños) y no como un sujeto con la capacidad de otorgar el reconocimiento del poder a otro.

³² Weber, Max, *Economía y sociedad*, 3a. ed., ed. de F. Gil Villegas, México, FCE, 2014, p. 320.

esta figura es vista como la de alguien que está internamente “llamado” a ser conductor de hombres, los cuales no le prestan obediencia porque lo mande la costumbre o una norma legal, sino porque creen en él. Y él mismo... “vive para su obra”. Pero es a su persona y a sus cualidades a las que se entrega el discipulado, el séquito, el partido.³³

Bobbio observa que la figura del líder carismático es la síntesis histórica de todas las figuras de gobierno personal y excepcional.³⁴ En ésta convergen “el gran demagogo (el tirano de los antiguos que ofrece el material histórico para la reconstrucción de la forma moderna del cesarismo), el héroe en el sentido maquiavélico y hegeliano, y el gran jefe militar”.³⁵ Esta figura aparece en momentos de ruptura o de cambio, y es seguido por la colectividad debido a la creencia en sus cualidades excepcionales. Se trata de una “devoción afectiva”³⁶ a la persona y a la fe en sus “facultades mágicas, revelaciones o heroísmo”.³⁷

En las últimas décadas, los estudios sobre la tendencia hacia una mayor concentración de funciones en el Ejecutivo (casi siempre nacional) se han enfocado, sobre todo, en el análisis de casos específicos de figuras políticas individuales que han conseguido concentrar el poder político, debido a que son considerados como detentores —en mayor o menor medida— de un carisma personal. La mayoría dirige su atención a explorar las características, perfiles y trayectorias de líderes políticos en concreto. Otros incorporan un enfoque de psicología de masas³⁸ para enfatizar el sentimiento de pertenencia que distingue, precisamente, a las

³³ Weber, Max, *El político y el científico*, 5a. ed., trad. de F. Rubio, Madrid, Alianza, 1979, pp. 86 y 87.

³⁴ Bobbio, Norberto, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *id.*, *El futuro de la democracia*, *cit.*, p. 187.

³⁵ *Idem.*

³⁶ De Feo, Nicola, *Introduzione a Weber*, Roma-Bari, Laterza, 1970, p. 116.

³⁷ Weber, Max, *Economía y sociedad*, *cit.*, p. 1390.

³⁸ Por ejemplo, Cavalli, Luciano, *Il leader e il dittatore. Uomini e istituzioni di governo nel “realismo radicale”*, Roma, Ideazione Editrice, 2003.

comunidades carismáticas y su relación directa con el líder, especialmente en los momentos de rutinización del carisma.

Aunque estas líneas de investigación son, sin duda, interesantes y útiles para entender casos límite como lo fueron los regímenes totalitarios del siglo XX, no siempre permiten entender los cambios políticos que tienden hacia la concentración menos vertiginosa del poder político en manos de una sola persona. Ello no significa que el carisma haya perdido relevancia o se haya “difuminado su significado”, pero recurrir a esta categoría weberiana como única herramienta de análisis para examinar al poder personal individual que tiende a la concentración, deja fuera algunas discusiones que pueden ayudarnos a entender mejor algunos de los problemas de los regímenes contemporáneos.

Analizar el problema con las categorías de las demás figuras de poder monocrático, en cambio, nos permite recabar herramientas conceptuales que nos sean útiles para entender las transformaciones que atraviesan las democracias actuales. La mayoría de estas figuras han sido estudiadas y propuestas por diversos autores, conocidos como clásicos del pensamiento político occidental, a partir de fenómenos políticos de su propio tiempo, lo que hace especialmente interesante voltear hacia las experiencias políticas que les hicieron pensar su realidad a partir de estas figuras.

En mi opinión, la figura del líder cesarista es especialmente interesante para reflexionar sobre las transformaciones de los regímenes democráticos contemporáneos. En lo que queda de este capítulo resaltaré algunos de los elementos que me parecen más sugerentes en esta figura y, sobre todo, resaltaré las características que considero más útiles para analizar nuestras realidades.

V. ¿CESARISMO EN EL SIGLO XXI?

La figura del líder cesarista nace casi de manera simultánea a la democracia moderna occidental. Auguste Romieu, a mediados de siglo XIX, sostuvo que además de la pérdida de la legiti-

midad por derecho divino, la Revolución francesa había traído la idea de la igualdad y con ella la lucha por el reconocimiento del derecho a votar por la ciudadanía. El grave error, según Romieu, es que “cuando reina el debate, cuando la anarquía de la palabra trae a la arena pública el eco de sus tumultos y de sus contradicciones, el ejército se siente despreciado y mira hacia el orden y la unidad, encarnados en su jefe”.³⁹ Romieu consideraba necesario, para salvar a Francia de la ruina y el desorden, que un líder, a quien él llama cesarista, lograra al mismo tiempo simular que “encarnaba” la voluntad popular, y concentrar todo el poder a través del Ejército.

La característica que distingue al líder cesarista de las demás figuras de poder monocrático es su relación directa —real para Weber, fingida para Constant e incluso para Romieu— con quienes le eligen. Pero el líder cesarista no hace un apelo al pueblo unitario, sino a cada uno de los ciudadanos hombres a quienes por primera vez se les había reconocido el derecho a votar. Luis Napoleón Bonaparte, ejemplo por excelencia del cesarismo, fue presidente electo en una democracia moderna, y esto le permitió enfrentar a la Asamblea Nacional, declarándose el único representante del pueblo francés gracias a los 24 millones de franceses que votaron por él, recalcando que a ninguno de ellos le había votado tal cantidad de individuos.⁴⁰ El líder cesarista ostenta *con números* la relación directa entre el gobernante (uno sólo) y la masa.

Otra de las características del líder cesarista es la prevalencia del Ejército y el ejercicio de tareas que corresponden al ámbito civil por parte de éste. Constant consideraba sumamente riesgoso permitir que el Ejército tuviera tanta presencia en la vida civil. En particular, temía la creación de una “casta puramente militar”. Si esta se formara, advierte Constant:

³⁹ Romieu, A., *L'ère des Césars*, 2a. ed., Paris, Ledoyen, 1950, p. 36.

⁴⁰ Citado en Cole, N., “Republicanism, Caesarism, and Political Change”, en Griffin, M. T. (ed.), *A Companion to Julius Caesar*, Chichester, Wiley-Blackwell, 2009, p. 425.

como su ardor no reposaría sobre ninguna convicción, ningún sentimiento, ninguna idea, como le resultarían ajenas todas las causas de exaltación que antaño ennoblecían incluso el exterminio, no tendría más apetito ni finalidad que el más estrecho y rastro individualismo. Aportaría la ferocidad del espíritu guerrero, pero conservaría el cálculo del espíritu mercantil.⁴¹

La recompensa de esta masa penetrada por el espíritu militar sería cada vez mayor poder y presencia en las actividades civiles. Esta consecuencia es inevitable, debido a que no es posible “mantenerlos en un campo atrincherado; antes bien, se ve obligado a concederles protocolos y dignidades civiles”.⁴² El grave problema es que los integrantes del Ejército no tienen una formación apta para el gobierno civil. En los ojos del Ejército, advierte Constant,

la multitud civil es vulgo innoble, las leyes sutilezas inútiles, los procedimientos judiciales demoras insoportables. Por encima de todo aprecian, tanto en las transacciones como en los lances guerreros, la rapidez de las evoluciones. La unanimidad de las opiniones les parece tan necesaria como un uniforme idéntico para las tropas. La oposición se les antoja desorden, el razonamiento revuelto; los tribunales, consejos de guerra; los jueces, soldados a sus órdenes; los acusados, enemigos, los juicios, batallas.⁴³

Lo que hace particularmente despreciable para Constant este tipo de reconocimientos al Ejército —piensa específicamente en Napoleón I— es que el gobernante depende de ellas para seguir en el poder. En general, el sistema militar “contiene el germen de las guerras futuras; y el soberano que una vez emprendió esta ruta, arrastrado como está por la fatalidad que él mismo ha conjurado, no puede volver a ser pacífico en ningún

⁴¹ Constant, Benjamin, *Del espíritu de conquista y de la usurpación*, trad. de Ana Portuondo Pérez, est. introd. y notas de Ma. Luisa Sánchez-Mejía, Madrid, Tecnos, 2008, p. 24.

⁴² *Ibidem*, p. 31.

⁴³ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

tiempo”.⁴⁴ Sin embargo, el líder cesarista no *necesita* ser un jefe militar. Napoleón III, aunque pretendió serlo, no lo fue. Tampoco es necesario haber llegado al poder a través de un golpe de Estado. Bismarck no requirió de uno para ser incluido dentro de las figuras cesaristas. En realidad, el líder cesarista precisa del ejército en la medida que el Estado moderno está soportado en el ejército para monopolizar el uso de la fuerza. Hace uso de esta institución para concentrar el poder político en sus manos, pero esto no se obtiene necesariamente a partir de la afirmación del carisma heroico.

Incorporar la figura del líder cesarista a los estudios sobre los sistemas políticos contemporáneos brinda más herramientas para comprender el funcionamiento de sistemas políticos en los que coincidan el sufragio universal y la ausencia de instituciones intermedias, como las instituciones representativas y los partidos políticos. En especial, ayuda a examinar la conexión aparentemente contraintuitiva entre sufragio universal y antidemocracia, y la plausibilidad de una relación directa entre el electorado y una única persona que ejerza el poder político. Permite entender hasta qué punto algunos procesos relacionados con la personalización, los cuales “hoy son considerados como una de las principales consecuencias de la «crisis de los partidos», como el resultado de la «democracia del público», la videocracia, el fin de la pertenencia colectiva”,⁴⁵ se encontraban presentes ya desde el inicio de la llamada democracia de partidos. Esto podría indicar un problema intrínseco en la manera de estructurar los partidos y no, como algunas lecturas actuales sugieren, de su degeneración.

El estudio de los sistemas contemporáneos, a partir de una reflexión que incluya la figura del líder cesarista, nos brinda también las herramientas para pensar en el gran problema de la militarización de las democracias actuales, pero no sólo: el uso retóri-

⁴⁴ *Ibidem*, p. 36.

⁴⁵ Tuccari, Francesco, “La personalizzazione della leadership politica. È ancora attuale la lezione di Max Weber?”, en D’Andrea, D. y Trigilia, C. (eds.), *Max Weber oggi. Ripensando politica e capitalismo*, Boloña, Il Mulino, 2018, p. 71.

co del nacionalismo y de las amenazas extranjeras para permitir la militarización de tareas civiles, así como el uso de la guerra —interna o externa— como distractor para realizar modificaciones a las instituciones nacionales y favorecer la concentración del poder en el titular del Ejecutivo.

VI. CONCLUSIONES

Aunque las figuras de poder monocrático pueden parecer anacrónicas o poco oportunas para entender los problemas de las democracias actuales, es inevitable sentir que las diferentes teorías democráticas se encuentran relativamente perplejas ante los cambios que están ocurriendo en los regímenes contemporáneos. Una muestra de ello es la gran confusión en los términos que usamos para referirnos a todo aquello que nos parece que se aleja de la democracia. Las expresiones más frecuentes son dictadura, autocracia o autoritarismo, pero en la mayoría de las ocasiones no se hace distinción entre el uso de un término y otro, su significado es intercambiable. Más allá de la pureza lingüística, esto muestra que el diagnóstico sobre qué es lo que está cambiando en estas llamadas transformaciones es bastante incierto. Mi propuesta es, precisamente, hacer una revisión de las figuras que son el extremo opuesto de la democracia: las figuras de poder monocrático. Al estudiar la concentración de poder político en manos de una sola persona podremos, de mejor manera, entender las dinámicas y factores que favorecen la concentración, elaborar un diagnóstico certero que nos ayude a entender por qué cada vez es más común encontrar estudios que señalan una mayor distancia entre el modelo de democracia y el estado en el que se encuentran las democracias realmente existentes. Considero que esta ruta teórica nos puede ayudar a entender mejor de qué maneras están cambiando los regímenes actuales, qué es lo que está siendo diferente a lo que era o, para no idealizar a las democracias existentes, qué está siendo diferente de lo que entendemos por una democracia.

Sin embargo, uno de los principales problemas, desde mi perspectiva, es que dichos términos son usados de manera indiferenciada y confusa. Debido a que son usados casi exclusivamente para expresar descontento o animadversión a una determinada administración o persona, se da la impresión equivocada de que todos estos términos se han convertido en sinónimos. Dichas lecturas dificultan la comprensión de la gran variedad y complejidad de factores que contribuyen a las tendencias hacia la concentración del poder político en los regímenes políticos contemporáneos. Esto hace de la labor de reconstrucción y de redefinición de las figuras de poder monocrático algo no sólo relevante sino necesario para pensar y entender los problemas que atraviesan los regímenes democráticos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALFORD, Ryan, *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2017.
- BAEHR, Peter, *Caesar and the Fading of the Roman World. A Study in Republicanism and Caesarism*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1998.
- BOBBIO, Norberto, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *id.*, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2022.
- BOBBIO, Norberto, “Democracia y dictadura”, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1996.
- BOVERO, Michelangelo, “¿Crepúsculo de la democracia?”, en SALAZAR CARRIÓN, L. *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, México, Fontamara, 2014.
- BOVERO, Michelangelo, “Autocrazia elettiva”, *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2, 2015, disponible en: https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201502_529.pdf.

- CAVALLI, Luciano, *Il leader e il dittatore. Uomini e istituzioni di governo nel "realismo radicale"*, Roma, Ideazione Editrice, 2003.
- CONSTANT, Benjamin, *Del espíritu de conquista y de la usurpación*, trad. de Ana Portuondo Pérez, est. introd. y notas de Ma. Luisa Sánchez-Mejía, Madrid, Tecnos, 2008.
- CROISSANT, Aurel, "Democracies with Preexisting Conditions and the Coronavirus in the Indo-Pacific Region", *The ASAN FORUM*, 6 de junio de 2020, disponible en: <https://theasanforum.org/democracies-with-preexisting-conditions-and-the-coronavirus-in-the-indo-pacific/>.
- CÓRDOVA, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- COSTA PINTO, Antonio, *O regresso das ditaduras?*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.
- DA SASSOFERRATO, Bártolo, *Trattato sulla tirannide*, Foligno, Il Formichiere, 2017.
- DE FEO, Nicola, *Introduzione a Weber*, Roma-Bari, Laterza, 1970.
- FELICE, Domenico (ed.), *Dispotismo. Genesi e sviluppi di un concetto filosofico-politico*, Nápoles, Liguori, 2002.
- FRANTZ, Erica et al., "How Personalist Politics Is Changing Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 32, núm. 3, 2021.
- GIORGINI, Giovanni, "Tirannie antiche e moderne", *Teoria Politica*, nuova serie, annali IX, 2019.
- GLOTZ, Gustave, *The Greek City and its Institutions*, Londres, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1929.
- GREEN, Jeffrey E., *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- HAMON, Léo y MABILEAU, Albert (eds.), *La personnalisation du pouvoir: entretiens de Dijon*, Paris, Association Française de Science Politique, Presses Universitaires de France, 1964.

- HOLLANDER, David B., “Thirty Tyrants Rule Athens for Eight Months”, *History Publications*, núm. 103, 2004, disponible en: https://lib.dr.iastate.edu/history_pubs/103.
- KALYVAS, Andreas, “Charismatic Politics and the Symbolic Foundations of Power in Max Weber”, *New German Critique*, núm. 85, Special Issue on Intellectuals, 2002.
- KALYVAS, Andreas, “The Tyranny of Dictatorship: When the Greek Tyrant Met the Roman Dictator”, *Political Theory*, vol. 34, núm. 4, 2007.
- KALYVAS, Andreas, *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 2008.
- MARX, Karl, *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850*, Milán, Lotta comunista, 2010.
- MERKEL, Wolfgang, “Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany”, *Democratic Theory*, vol. 7, núm. 2, 2020.
- MITCHELL, Lynette, “Tyrannical Oligarchs at Athens”, en LEWIS, S., *Ancient Tyranny*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 2006.
- MONTESQUIEU, *Espíritu de las leyes*, Libro VIII, Capítulo 6.
- MOSSE, George L., “Caesarism, Circuses, and Monuments”, *Journal of Contemporary History*, vol. 6, núm. 2, 1971.
- MUGHAN, Anthony, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.
- NÉMETH, György, “Thirty Tyrants, at Athens”, *The Encyclopedia of Ancient History*, vol. 10, 2012, disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781444338386.wbeah04149>.
- NEWELL, Waller, *Tyranny: A New Interpretation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
- NEWELL, Waller, *Tyrants: Power, Injustice and Terror*, Nueva York, Cambridge University Press, 2019.

- PALLANTE, Francesco, “Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19”, en BONARDI, O. *et al.* (eds.), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020.
- POGUNTKE, Thomas y WEBB, Paul (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- POTTS, John, *A History of Charisma*, Houndmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
- RAHAT, Gideon y SHEAFER, Tamir, “The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003”, *Political Communication*, núm. 24, 2007.
- RAPELI, Lauri y SAIKKONEN, Inga, “How Will the COVID-19 Pandemic Affect Democracy?”, *Democratic Theory*, vol. 7, núm. 2, 2020.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, 12a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2009.
- RULLO, Luigi, “The COVID-19 Pandemic Crisis and the Personalization of the Government in Italy”, *International Journal of Public Leadership*, vol. 17, núm. 2, 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1108/IJPL-08-2020-0083>.
- SALAZAR, Pedro, *Crítica de la mano dura: cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, México, Océano, 2012.
- SCARRY, Elaine, *Rule of Law Misrule of Men*, Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, 2010.
- SCHMITT, Carl, *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle*, Cambridge, Polity, 2013.
- STANYER, James, “Candidate-Centered Communication”, en KAID, Lynda Lee y HOLTZ-BACHA, Christina (eds.), *Encyclopedia of Political Communication*, Los Ángeles, Sage Publications, 2008.
- TUCCARI, Francesco, “La personalizzazione della leadership politica. È ancora attuale la lezione di Max Weber?”, en D'ANDREA,

- D. y TRIGILIA, C. (eds.), *Max Weber oggi. Ripensando politica e capitalismo*, Boloña, Il Mulino, 2018.
- URBINATI, Nadia, *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2019.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, 5a. ed., trad. de F. Rubio, Madrid, Alianza, 1979.
- WEBER, Max, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, en *id.*, *Escritos políticos*, ed. y trad. de Joaquín Abellán, Madrid, Alianza, 2008.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 3a. ed., ed. de F. Gil Villegas, México, FCE, 2014.
- WEIFFEN, Brigitte, “Latin America and COVID-19 Political Rights and Presidential Leadership to the Test”, *Democratic Theory*, vol. 7, núm. 2, 2020.

Reportes de organismos internacionales

- FREEDOM HOUSE, *Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, reporte elaborado por Sarah Repucci y Amy Slipowitz, octubre de 2020, disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf.
- IDEA INTERNATIONAL, *Global Democracy & Covid-19: Upgrading International Support*, reporte elaborado por Richard Youngs y Elene Panchulidze, 2020, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democracy-and-covid-19.pdf>.
- VARIETIES OF DEMOCRACY INSTITUTE (V-DEM), *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19*, elaborado por Palina Kolvani, Martin Lundstedt, Amanda B. Edgell y J. Lachapelle, Policy Brief núm. 32, 6 de julio de 2021, disponible en: https://www.v-dem.net/media/publications/pb_32.pdf.

VARIETIES OF DEMOCRACY INSTITUTE (V-DEM), *Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?*, elaborado por Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai y Staffan I. Lindberg, marzo de 2022, disponible en: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

Notas periodísticas

BARRANCO, B., “Vox y el Yunque: la conspiración de ultraderecha”, *La Jornada*, 15 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/15/politica/vox-y-el-yunque-la-conspiracion-de-la-ultraderecha/>.

MORÁN BREÑA, C., “Santiago Abascal y su estrambótica conquista de México”, *El País*, 5 de septiembre de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-09-05/santiago-abascal-y-su-estrambotica-conquista-de-mexico.html>.

“Qué es VOX, el polémico partido español que celebró la conquista de México y ahora se alió con el PAN”, *Infobae*, 3 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/09/03/que-es-vox-el-polemico-partido-espanol-que-celebro-la-conquista-de-mexico-y-ahora-se-alio-con-el-pan/>.

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.

EMERGENCIA SANITARIA A LA ITALIANA: ¿UN CASO SUI GÉNERIS?*

Guadalupe SALMORÁN VILLAR**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Del estado de excepción al estado de emergencia*. III. *Estado de emergencia en el ordenamiento de Italia*. IV. *Reflexiones conclusivas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser un fenómeno de alcances globales, así como de algunos esfuerzos regionales por emitir directrices generales para la atención de la pandemia,¹ los Estados nacionales asumieron un evidente protagonismo en la definición de estrategias para enfren-

* Agradezco la beca otorgada por la Universidad de Turín, Italia, durante los meses de octubre y noviembre del 2022, ya que me permitió consultar la mayoría de las fuentes aquí citadas y realizar la investigación que sustenta este trabajo.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

¹ Cfr. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020*. In *sickness and in health?*, 3 de febrero de 2020; Freedom House, *Democracy Under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, octubre de 2020; Idea Internacional, “Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe, antes y durante la pandemia de la COVID-19. El estado de la democracia en el mundo”, Informe Especial, diciembre de 2020; Comisión de Venecia, “Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del covid-19 y su impacto en la democracia, el estado de derecho y los derechos fundamentales”, Opinión No. 995/2020, 8 de octubre de 2020.

tar al virus y la adopción de las medidas necesarias para proteger la salud pública, según la realidad de cada país.

Dado que la pandemia ha supuesto preocupaciones jurídicas similares en varias partes del mundo, resulta indispensable promover el análisis de las distintas respuestas que los ordenamientos jurídicos nacionales han ofrecido para gestionar la crisis sanitaria Covid-19. Este trabajo 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 la premisa de que una mayor comprensión de sus características, alcances y limitaciones es fundamental para entender las repercusiones de dicho sistema sobre el Estado democrático de derecho, en particular, para el principio de división de poderes y la protección de los derechos fundamentales.

El caso italiano se vuelve un objeto de estudio relevante 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 2020, Italia fue uno de los países de Europa occidental con el índice más alto en términos de mortalidad.² En segundo lugar, dicho país fue pionero en la implementación de medidas extraordinarias para afrontar la pandemia. Italia, por ejemplo, fue la única nación europea 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 —quizá la de mayor peso para su estudio— se refiere al tipo de respuesta ofrecido por el orden constitucional italiano. A diferencia de otros países como España o Portugal,³

² En este mismo volumen puede consultarse el texto de Francesco Pallante.

³ *Cfr.* Alcubilla, Enrique Arnaldo, “España: tres meses y una semana bajo el estado de alarma” y Salema D’Oliveira Martins, Margarida, “Los derechos fundamentales y la crisis sanitaria: el caso portugués, en Alcubilla, Enrique Arnaldo y Canosa Usera, Raúl, *El derecho constitucional ante el COVID-19. Las diferen-*

que recurrieron a declaratorias de emergencia establecidas a nivel constitucional, Italia se distinguió por la aplicación de un sistema jurídico combinado, que conjugó la emisión de diversos decretos leyes, en aras de definir las restricciones a los derechos y libertades de las personas, con la adopción de una cascada de ordenanzas de necesidad y urgencia, tanto a nivel estatal como regional, a propósito de la declaratoria de “estado de emergencia de importancia nacional” regulada por las normas secundarias. El caso italiano, y sus problemáticas, nos invitan a reflexionar sobre la necesidad de contar marcos regulatorios más claros, sistemáticos y adecuados para hacerle frente a emergencias de alcance global como la de la pandemia por Covid-19. Pero también a reflexionar sobre los límites que tiene el derecho positivo para intervenir en situaciones extraordinarias, en las que las normas aplicables en condiciones de normalidad resultan inapropiadas o insuficientes. El derecho puede establecer cláusulas generales que definan el marco de actuación del Estado durante ese tipo de situaciones, pero no prever cada uno de los eventos que pueden perturbar la normalidad jurídica de una sociedad, ni determinar las medidas concretas que aquél adoptará para superarlos. En todo caso, como se verá más adelante, el objetivo de normar este tipo de experiencias es restablecer lo antes posible los presupuestos para la aplicación ordinaria del derecho y proteger los valores e intereses jurídicos amenazados por el evento que causó la emergencia.⁴

El presente trabajo está estructurado en tres secciones. En primer lugar, se ofrece un par de reflexiones acerca de las nociones de *estado de excepción* y *estado de emergencia* como herramientas de estudio para un análisis de las respuestas estatales a la pandemia, con particular énfasis en el caso italiano. En segundo lugar, se exponen las características, alcances y limitaciones del ré-

tes respuestas en el ámbito comparado, España, Wolters Kluwer, 2020, pp. 271-294 y 349-369, respectivamente.

⁴ Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 48, 2021, p. 162.

gimen de emergencia en Italia a partir de su configuración en el derecho positivo.⁵ Como se verá más adelante, el modelo de emergencia previsto en Italia, lejos de representar un quiebre en la vida constitucional y democrática del país o de abrir paso a la institución de un poder *superconcentrado* en manos del órgano ejecutivo nacional, es un esquema en el que Parlamento y magistraturas juegan un papel determinante para vigilar que los poderes de emergencia empleados en situaciones extraordinarias se ajusten a los principios generales del ordenamiento jurídico y las normas de la Unión Europea. A ese tipo de consideraciones está dedicada la tercera y última parte de este texto.

II. DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN AL ESTADO DE EMERGENCIA

Algunos reportes globales y regionales han recurrido a la noción de *estado de excepción* para referirse a los distintos regímenes de emergencia empleados por los países durante la pandemia. Los estudios sobre el caso italiano no se apartan de esa tendencia; en la literatura sobre el tema, prevalecen aquellas aproximaciones doctrinales

⁵ Para conocer las medidas y decisiones adoptadas por el Gobierno y el Parlamento durante la pandemia por Covid-19, a partir de las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico italiano aquí descrito, además de la contribución de Pallante en este mismo volumen, *cf.* Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *EPRS. Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato*, Bruselas, Unión Europea, 2020, pp. 34-44; Furno, Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 4, 2021, pp. 286-307; Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, núm. 2, 2020, pp. 109-141; Mangia, Alessandro, “Emergenza, Fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, pp. 143-167; Pallante, Francesco, “Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19”, en Bonardi, Olivia *et al.* (coords.), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, pp. 19-36; Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, pp. 64-83.

que colocan bajo un mismo prisma al estado de excepción, como todo aquel conjunto plural y heterogéneo de respuestas jurídicas (estado de necesidad, asedio, alarma, emergencia, etc.) diseñadas para afrontar situaciones de crisis, a partir del cual se ofrecen categorías unívocas y cuadros conceptuales para su estudio.⁶

Si bien las expresiones *estado de excepción* y *estado de emergencia* suelen emplearse como sinónimos, convendría no tratarlas como nociones intercambiables. Ambas se colocan en la esfera de la *extraordinariedad*, pero refieren situaciones diversas. A pesar de las dificultades doctrinales para establecer una neta distinción entre una y otra, podría decirse que la primera parece más apropiada para denotar aquel tipo de crisis extremas, comúnmente de origen político, que ponen en riesgo un entero sistema normativo y generan una interrupción o paréntesis del orden constitucional. Mientras la segunda hace alusión a aquellas situaciones críticas —de “necesidad y urgencia” como diría la doctrina italiana— que requieren una intervención inmediata y perentoria del Estado que no pueden ser resuelta por los medios ordinarios. La configuración jurídica de los *estados de emergencia* difiere de país en país, pero todos parecen coincidir en abrir la posibilidad para derogar normas temporalmente e introducir limitaciones signifi-

⁶ La expresión *estado de excepción* tiene un significado ambiguo. Como ha señalado Massimo Cuono en este mismo volumen, la cuestión sobre el tipo de respuestas que ofrece el poder político en situaciones de emergencia es un tema clásico de la filosofía política y la dogmática del derecho. La literatura sobre este tema es vasta e inagotable. Sobre el uso indiferenciado de las nociones de *estado de excepción* y el *estado de emergencia* en el contexto de la pandemia de Covid-19, *cf.* Díaz Crego, María, “Uso (y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2022, pp. 401 y 402; Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *International Journal of Constitutional Law*, núm. 19, 2021, pp. 1506-1509; Bogdandy, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19. Un enfoque desde el *ius commune*”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, núm. 35, 2020.

cativas a los derechos y libertades fundamentales que no se aceptarían en condiciones de normalidad.

Además, conviene advertir que, a pesar de sus pretensiones de alcance general, los encuadres construidos a partir de la noción general de *estado de excepción* suelen centrar la atención en un tipo particular de crisis, aquellas que ponen en peligro la seguridad nacional o la integridad de un Estado (como sucede con las guerras, rebeliones o actos terroristas). El problema es que no siempre las preposiciones construidas a partir de tales experiencias son aplicables para otro tipo de emergencias, que no necesariamente son resultado de la acción humana, como las provocadas por catástrofes naturales o las pandemias.⁷

Como han señalado otros estudiosos,⁸ la doctrina constitucional se ha extendido en abordar los criterios con base en los cuales puede declararse un *estado de emergencia* y los órganos competentes para ello, perdiendo de vista la naturaleza misma de la emergencia o, mejor dicho, las características de los eventos que provocan una crisis y las formas de asegurar que las respuestas estatales se ajusten a éstas. La experiencia de la pandemia enseña que las emergencias pueden presentarse de diversas formas, y que éstas condicionan el tipo de estrategias institucionales encaminadas a superarlas.⁹

Como se verá más adelante, es imprescindible que los Gobiernos tomen en consideración las particularidades de cada emergencia, para determinar cuáles deben ser las medidas a adoptar y actuar en consecuencia. Esto es crucial frente a fenómenos como las pandemias, cuyas características distintivas (su carácter persistente, cambiante y alcance trasnacional) requieren

⁷ Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*, p. 1501.

⁸ Mindus, Patricia, “Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza”, *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, núm. 2, 2007, p. 487.

⁹ Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*, p. 1510.

de acciones continuas, flexibles y diversificadas por parte de los poderes públicos.¹⁰

Lo anterior no pretende sugerir que según la crisis de que se trate existan parámetros diferenciados a partir de los cuales valorar el apego de la acción gubernamental al Estado de derecho. Tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas jurídicos contemporáneos han introducido reglas y mecanismos de control con el objetivo de domesticar y reconfigurar el ejercicio de los poderes extraordinarios durante una emergencia. De acuerdo con una propuesta formulada por Ferejohn y Pasquino,¹¹ que ha sido retomada por algunos estudiosos de la pandemia, existen dos regímenes de emergencia prevalentes: el *modelo constitucional* que agrupa aquellos casos donde la posibilidad de declarar un estado de emergencia está contemplada en los textos constitucionales, 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.¹²

Sin embargo, el caso italiano no es adscribible a ninguno de estos dos modelos. Al igual que la mayoría de los países, la gestión de la pandemia por parte del Estado italiano se caracterizó por la combinación de varios instrumentos, legales y constitucionales. Pero no sólo. Italia constituye un verdadero caso sui generis, en tanto que la base jurídica primaria de la acción gubernamental en casos de “necesidad y urgencia” descansa, no ya en una declaratoria de emergencia prevista en la carta fundamental ni en la promulgación de leyes *ad hoc* sino, en la emisión de decretos leyes

¹⁰ *Ibidem*, pp. 1511-1513.

¹¹ 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, pp. 219-221.

¹² Dicha propuesta ha sido retomada por Bogdandy, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho...”, *cit.*; Ginsburg, Tom y Versteeg, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *cit.*; Díaz Crego, María, “Uso (y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *cit.*, pp. 399-431.

que encuentran fundamento a nivel constitucional, junto al empleo de la legislación ordinaria que delega determinados poderes derogatorios a los vértices de la administración pública.

Contrariamente a una preocupación compartida de que la crisis sanitaria por Covid-19 daría paso al establecimiento de una excesiva concentración de poder en los vértices del Ejecutivo, el ordenamiento jurídico italiano establece un régimen de emergencia que requiere de la participación, interacción y cooperación de los distintos poderes públicos y niveles de Gobierno. Dentro del dicho sistema, el Parlamento y los tribunales tienen una importante función para limitar los poderes extraordinarios ejercidos durante una emergencia.

El análisis de las disposiciones normativas que disciplinan el estado de emergencia puede tener alcances limitados para referir el funcionamiento efectivo de dicho sistema frente a un fenómeno en concreto. Sin embargo, ello no quiere decir que sea irrelevante respecto de lo que sucede en la práctica, puesto que las bases constitucionales y legales de un régimen de emergencia no sólo determinan el tipo de crisis que exigen una respuesta extraordinaria e inmediata del Estado, además, definen el campo de acción estatal permitido por el ordenamiento jurídico durante ese tipo de situaciones. Sólo a partir de la definición de las reglas que disciplinen las atribuciones y relaciones de poder entre los diferentes órganos públicos en situaciones de emergencia es posible valorar el apego de la actuación de un Estado a los principios y valores que defiende toda democracia constitucional.

Con base en lo anterior, conviene preguntarse: de acuerdo con el ordenamiento italiano ¿qué es un estado de emergencia?, ¿qué autoridades intervienen en su declaración?, ¿qué tipo de supuestos habilitantes motivan esta figura?, ¿qué tipo de poderes extraordinarios se activan con la declaración?, ¿quién decide sobre su temporalidad y prolongación?, ¿qué tipo de límites encuentra la acción gubernamental en tales circunstancias?

III. ESTADO DE EMERGENCIA EN EL ORDENAMIENTO DE ITALIA

A diferencia de otros países que prevén fórmulas jurídicas que se acercan a un verdadero *estado de excepción* —como el estado de alarma (España), asedio o estado de necesidad (Francia)—, el ordenamiento italiano no prevé una figura de tal naturaleza. Lo más cercano a ello es la posibilidad depositada en el Parlamento para deliberar sobre el “estado de guerra” (artículo 78 constitucional), y en tal caso conferir los “poderes necesarios al Gobierno”, seguida de la declaración respectiva por el presidente de la República (artículo 87 constitucional).¹³

Sin embargo, dicho supuesto no se actualizaba para el caso de la pandemia. Para esa experiencia, el marco normativo aplicable encuentra sus raíces en otra disposición de la Constitución italiana (artículo 77), según la cual, en “casos extraordinarios de necesidad y urgencia”, el Gobierno puede adoptar excepcionalmente, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley,¹⁴ que debe presentar el mismo día a las cámaras del Parlamento para su conversión en ley.¹⁵

Desde el punto de vista jurídico, lo que se activó en Italia, para hacerle frente a la pandemia, no fue un *estado de excepción* sino un *estado de emergencia*, que está previsto, no en la Consti-

¹³ Al respecto, es ilustrativo recoger el contenido del artículo 11 constitucional: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

¹⁴ De acuerdo con la Constitución italiana (artículo 77, párr. 1) en situación de normalidad, el Gobierno no puede emitir decretos que tengan fuerza de ley ordinaria, salvo que así se lo deleguen las cámaras del Parlamento.

¹⁵ Los decretos pierden efecto si no son convertidos en leyes dentro de los sesenta días posteriores a su publicación. Aunque las cámaras pueden regular mediante ley las relaciones surgidas en virtud de los decretos que no hayan sido convertidos oportunamente (artículo 77 de la Constitución italiana).

tución, sino en las leyes secundarias. El Código de Protección Civil¹⁶ señala que, frente a eventos calamitosos que requieran de inmediata y urgente intervención, el Consejo de Ministros puede deliberar un *estado de emergencia* que, entre otras cosas, autoriza temporalmente al presidente del Consejo para emitir actos derogatorios de normas, esto es, que tienen como objetivo impedir que determinadas normas o conjunto de normas continúen produciendo sus efectos por un tiempo determinado.

1. *Estado de emergencia: requisitos y presupuestos*

En el ordenamiento italiano, el *estado de emergencia* es una figura jurídica que puede activarse frente a eventos calamitosos de origen natural (terremotos, maremotos, inundaciones, avalanchas, desbordes, erupciones volcánicas, etc., pero también epidemias y pandemias) o derivados de la actividad humana (como podría ser un incendio intencionado o cualquier otro tipo de contingencia ambiental ocasionada por los efectos de la contaminación) que hace necesaria la intervención urgente del Estado, mediante el ejercicio de poderes extraordinarios, con el fin de proteger a la vida e integridad de las personas, así como para reparar y prevenir eventuales daños a bienes jurídicos protegidos por el derecho vigente.¹⁷

Es importante destacar que no cualquier evento natural o producto de la actividad humana requiere del empleo de poderes extraordinarios. Como el propio Código de Protección Civil advierte, hay situaciones que pueden ser manejadas mediante las vías ordinarias (artículo 7, numeral 1, inciso a). El estado de emergencia sólo debe ser activado ante eventos calamitosos que por su propia intensidad o alcance deben ser afrontados me-

¹⁶ En italiano, “Codice della protezione civile”. Decreto Legislativo núm. 1, 2 de enero de 2018.

¹⁷ Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *cit.*, p. 169.

diante ordenanzas *extraordinarias*, en derogación de las disposiciones vigentes.

No siempre es fácil identificar cuándo una circunstancia requiere una intervención extraordinaria del Estado. De conformidad con el Código de Protección Civil, debe mediar una situación de hecho de la que surja o pueda surgir un peligro real para la vida de las personas, su integridad física o bienes de primera importancia, que sea imposible superar de otro modo (artículo 23, párrafo 1). En todo caso es fundamental que haya una situación de peligro que no pueda ser tratada de forma adecuada y rápida con las medidas ordinarias ofrecidas por el ordenamiento jurídico.¹⁸

Aunque el *estado de emergencia* ha sido empleado en otras ocasiones, la declaratoria a nivel nacional no tiene precedentes en la historia italiana. En el pasado, dicho instrumento sólo había sido aplicado a porciones limitadas de territorio. Además, la declaratoria con motivo de la pandemia (2020) fue la primera vez que afrontó un riesgo sanitario asociado al brote de una enfermedad causada por un agente viral transmisible, como es el coronavirus.

Después de la entrada en vigor del Código de Protección Civil de 2018, el Gobierno había decretado el *estado de emergencia* en al menos tres ocasiones, pero, en todos los casos, motivados por acontecimientos meteorológicos excepcionales, el 8 de noviem-

¹⁸ Spuntarelli, Sara, “La dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti”, *Annali della Facoltà Giuridica dell’Università di Camerino*, núm. 10, 2021, p. 3. Giuseppe Marazzita señala que el evento que motiva la emergencia suele cumplir con las siguientes características: es *i) extraordinario*, para el cual el derecho ordinario resulta inadecuado, *ii) es novedoso*, se produce en un tiempo o momento determinado, *iii) es provisional*, destinado a revertirse en el tiempo, esto es, se espera que un día deje de manifestar sus efectos. Un hecho que está destinado a persistir en el tiempo no puede invocar un contexto jurídico de emergencia, *iv) es impredecible*, es un evento no previsto por las normas jurídicas, *v) tiene un carácter (potencialmente) antijurídico*, esto es, es un hecho que lesiona (o puede lesionar) y/o pone (o puede poner) en peligro intereses jurídicamente tutelados. Marazzita, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *cit.*, pp. 155-157.

bre de 2018 (Calabria, Emilia-Romaña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardia, Toscana, Cerdeña, Sicilia, Véneto y las provincias autónomas de Trento y Bolzano), el 19 de septiembre de 2019 (provincias de Arezzo y Siena) y el 12 de noviembre de 2019 (Venecia).¹⁹

En las siguientes líneas se reconstruye brevemente el cuadro normativo del estado de emergencia a partir del Código de Protección Civil (artículos 7, 24 y 25) y la Ley de Institución del Servicio Sanitario.²⁰

A. *¿Cuándo puede declararse?*

Cuando se verifiquen eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana que, por su naturaleza o alcance, deban ser tratados con inmediatez de intervención, y con poderes extraordinarios durante el periodo definido y limitado por la ley (Código de Protección Civil, artículo 7, párrafo 1, inciso c).

B. *¿Qué actores intervienen en la declaratoria?*

El Consejo de Ministros puede deliberar sobre el “estado de emergencia de importancia nacional”, a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, o a petición del presidente de la Región o Provincia Autónoma afectada y, en todo caso, previo acuerdo de las mismas. En dicha deliberación debe fijarse su duración y determinar su extensión territorial, de conformidad con la naturaleza y calidad de los hechos (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafo 1).

¹⁹ Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 34.

²⁰ En italiano, “Legge dell’Istituzione del servizio sanitario nazionale” Ley núm. 833, 23 de diciembre de 1978.

C. ¿Cuánto tiempo dura?

El estado de emergencia puede durar hasta doce meses, prorrogables una sola vez por el mismo periodo (es decir, hasta dos años). Aunque puede ser revocado anticipadamente mediante el mismo proceso de deliberación establecido para su declaratoria (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafos 3 y 4).

D. ¿Qué extensión territorial comprende?

La declaratoria de emergencia puede ser nacional (o plurirregional) y/o local (o regional). Si es nacional, el poder de ordenanza corresponde al presidente del Consejo de Ministros, que podrá ser ejercido a través de la actuación del jefe del Departamento de Protección Civil, y atribuye al ministro de la Salud el poder de dictar “órdenes de carácter contingente y urgente” en materia de higiene, salud pública o policía veterinaria, con eficacia en todo el territorio nacional o parte de él, que incluya varias regiones. En cambio, cuando es local (o regional)²¹ el poder de ordenanza corresponde al presidente de la Región o síndico.

De acuerdo con el Código de Protección Civil (artículo 7, párrafo 1, inciso c) es *nacional (o plurirregional)* cuando los eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana, por su naturaleza o alcance, requieren ser tratados con inmediatez de intervención, y por medios y poderes extraordinarios temporales.

Los alcances territoriales del estado de emergencia pueden ser establecidos en la propia declaratoria del estado de emergen-

²¹ De acuerdo con el Código de Protección Civil (artículo 7, numeral 1, inciso b) es *local (o regional)* cuando los eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana, por su naturaleza o alcance, requieren de la intervención coordinada, mediante medios y poderes extraordinarios, por parte de varios organismos o administraciones cuya competencia se atribuye a las regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano.

cia o, como sucedió con el caso del Covid-19, en el decreto ley que emite el Gobierno. La experiencia enseña que el “estado de emergencia de importancia nacional” puede aplicarse tanto al territorio de determinados municipios, provincias o regiones como a todo el territorio italiano.²²

E. *¿Cuáles son sus efectos?*

Entre los efectos más importantes de la deliberación de un *estado de emergencia* destacan: a) los efectos derogatorios de las ordenanzas de necesidad y urgencia, b) la posibilidad de limitar derechos constitucionales y c) la disposición de recursos extraordinarios para afrontar la situación de emergencia.

a. Efectos derogatorios de disposiciones normativas

El estado de emergencia autoriza al Consejo de Ministros y a los vértices de la Protección Civil a adoptar, junto a las regiones afectadas, ordenanzas de urgencia y necesidad con efectos derogatorios, es decir, capaces de suspender la eficacia de una o varias normas durante un periodo de tiempo determinado, siempre y cuando se haga dentro de los límites y en la forma indicada en la resolución del estado de emergencia y respetando los principios generales del ordenamiento jurídico y las normas de la Unión Europea (Código de Protección Civil, artículo 25).

Es importante notar que las ordenanzas de necesidad y urgencia deben ser formalmente autorizadas por un decreto ley. Éste es, por así decirlo, el instrumento que autoriza legislativamente el empleo de dicho poder con el fin de hacerle frente a situaciones extraordinarias.²³

²² Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 29.

²³ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *cit.*, p. 114.

El decreto ley es un acto con fuerza de ley decidido por el Gobierno de manera colegiada y promulgado por el presidente de la República,²⁴ que debe ser convertido en ley por el Parlamento (dentro de los 60 días siguientes a su entrada en vigor) de lo contrario pierde inmediatamente su eficacia. De los decretos leyes depende, por ende, la legitimidad de las ordenanzas y su ajuste al orden constitucional.

Por su parte, las ordenanzas de necesidad y urgencia son actos administrativos de contenido atípico, que tienen la capacidad de derogar temporalmente disposiciones normativas sobre la base de disposiciones legislativas específicas, con el fin de hacerle frente a situaciones particulares de emergencia, pero siempre respetando los principios generales del ordenamiento jurídico y el derecho de la Unión Europea.²⁵

Las ordenanzas de urgencia y necesidad pueden derogar exclusivamente las disposiciones normativas que autorice el decreto ley, pero en ningún modo las faculta a *abrogar* o *modificar* otras disposiciones normativas, ni tampoco a ignorar o a prescindir de los decretos leyes que constituyen su fuente legitimadora.²⁶

Dentro del amplio universo de ordenanzas de necesidad y urgencia, los decretos emitidos por el presidente del Consejo de Ministros (también conocidos por las siglas DPCM)²⁷ están llamados a jugar un papel fundamental en la aplicación de las medidas concretas delineadas en los decretos leyes.²⁸

²⁴ Debe ser publicado en el *Boletín Oficial*, y entra en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación.

²⁵ Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 12; Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, p. 303.

²⁶ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, pp. 123 y 124.

²⁷ En italiano, “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

²⁸ En realidad, desde hace tiempo el carácter derogatorio de los DPCM ha animado un largo debate entre los juristas; para algunos, el carácter aplicativo que tienen aquéllos respecto de los decretos leyes les da una naturaleza reglamentaria. Para otros, en cambio, precisamente la cualidad derogatoria de los DPCM, junto a su vigencia provisional, los acerca más a las ordenanzas minis-

b. Limitación de derechos constitucionales

Como se ha dicho anteriormente, con la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno puede emitir las medidas necesarias para evitar y/o contener los efectos negativos (o anti-jurídicos) para la vida de las personas, su integridad o bienes de primera importancia reconocidos por el derecho vigente.

En el contexto de la pandemia por Covid-19, y en aras de evitar la propagación del virus, el Gobierno adoptó un amplio abanico de medidas *restrictivas* (como el toque de queda, limitaciones y prohibiciones de desplazamiento geográfico y cierre de fronteras) e *impositivas* (como uso obligatorio de cubre bocas, confinamiento masivo preventivo y obligatorio, obligatoriedad de la vacunación) que supusieron restricciones importantes a los derechos básicos de las personas.

Uno de los efectos más importantes del ejercicio de los poderes de emergencia es precisamente la posibilidad de limitar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución italiana. Entre los derechos mayormente afectados durante la emergencia sanitaria destacan: el derecho de libertad de movimiento (artículo 16), la libertad de reunión en espacios públicos y privados (artículo 17), el derecho a la educación (artículo 34), la libertad religiosa (artículo 19), la tutela del trabajo (artículo 35) la libertad de iniciativa económica (artículo 41), por mencionar algunos.²⁹

No obstante, es fundamental que la limitación a los derechos se haga mediante un acto del órgano legislativo —esto es, emi-

teriales. Entre ambas posiciones, hay una tercera, que podemos denominar “intermedia”, que propone constatar la naturaleza jurídica de los DCPM caso por caso, según su contenido y efectos. Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, pp. 304 y 305.

²⁹ Sobre este tema, véase Cuocolo, Lorenzo, “I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana”, en *id.* (coord.), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, Génova, Federalismi. it, 2020; Nicotra, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 1, 2021, pp. 98-165.

tido por el órgano de representación de la colectividad— ya sea mediante leyes (aunque algunos derechos no pueden ser limitados ni siquiera por ley)³⁰ o, como en este caso, mediante los decretos leyes, que deben ser convertidos en ley por el Parlamento. De modo que el contenido de los decretos leyes vinculan y limitan los alcances jurídicos de los actos administrativos emitidos durante una emergencia.

c. Disposición de recursos extraordinarios para afrontar la emergencia

En la declaratoria de emergencia, deben disponerse de los primeros recursos financieros para socorrer y asistir a la población, e implementar los actos de intervención más urgentes a cargo del Fondo Nacional de Emergencia. Cuando se compruebe con los respectivos informes que así lo justifiquen, pueden aprobarse recursos adicionales cuando sean insuficientes o estén a punto de serlo (Código de Protección Civil, artículo 24, párrafo segundo). A tal propósito se instala un Comité Técnico y Científico, el cual contribuye a simplificar los procedimientos de adquisición de los materiales necesarios y a prohibir la exportación de los mismos en caso de ser inevitable.³¹

2. Límites y vínculos a los poderes de emergencia

Uno de los aspectos más importantes del ejercicio de los poderes de emergencia tiene que ver con los controles de los actos

³⁰ Este es el caso, por ejemplo, de ciertos derechos reconocidos en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, como el derecho a la vida (artículo 2), la prohibición de la tortura (artículo 3) y de la esclavitud (artículo 4, párr. 1), o el principio *nulla poena sine lege* (artículo 7).

³¹ Sobre este tema, véase a Mingardo, Giacomo, “Il ruolo del Comitato Tecnico-Scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, pp. 89-93.

adoptados por el Gobierno. De conformidad con la legislación italiana, las ordenanzas de urgencia y necesidad emitidos por la autoridad administrativa no pasan por algún control legislativo para ser aprobados.³² Sin embargo, conviene recordar que los decretos leyes —fuente normativa de las medidas de emergencia— deben ser promulgados por el presidente de la República y ser aprobados por el Parlamento en sede de conversión legislativa. Además, los decretos leyes no escapan al control jurisdiccional de la Corte Constitucional; éste puede ser reclamado cuando exista alguna controversia competencial entre el Estado y las regiones (artículo 134 constitucional). Con base en lo anterior, se puede decir que la base jurídica que da lugar a las ordenanzas de urgencia y necesidad es resultado de un proceso complejo que involucra a los tres poderes del Estado.

Frente a la ausencia de mayores reglas en el empleo de los poderes de emergencia, la Corte Constitucional y la jurisprudencia administrativa —emitida fundamentalmente por el Consejo de Estado—³³ ha tenido un rol importante en la definición de los principios a los que debe someterse dicha figura.³⁴ En síntesis,

³² De conformidad con el artículo 7, párr. 1, del Código Procesal Administrativo (en italiano “Codice proso amministrativo”): “las ordenanzas de urgencia y necesidad son recurribles ante un juez administrativo, aunque ello no excluya la posibilidad de su revisión por vía incidental a la Corte Constitucional”. Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 24.

³³ El Consejo de Estado es la instancia jurisdiccional de apelación contra las decisiones de los tribunales administrativos regionales, que tiene su sede en Roma. Si una sentencia del Consejo no es recurrida ante la Corte Suprema, se forma cosa juzgada. *Cfr.* Mignone, Claudio, “La justicia administrativa”, en Ferrarì, Giuseppe Franco (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 453-483.

³⁴ La Corte Constitucional (Sentencia 8/1956, considerando 3, *in fine*) ha establecido que “Estos cánones, que la Corte considera que deben tenerse en cuenta, pueden resumirse del siguiente modo: eficacia limitada en el tiempo en relación con los dictados de necesidad y urgencia; motivación adecuada; publicación efectiva en los casos en que la medida no tenga carácter individual; y conformidad de la medida con los principios del ordenamiento jurídico”. Citado por Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 14.

los poderes de emergencia son respetuosos del marco constitucional, siempre y cuando su ejercicio: *i)* sea *temporal* y esté acotado *territorialmente*; *ii)* sea *proporcional* a la situación que se pretende superar; *iii)* esté adecuadamente *motivado* y *iv)* sea de *alcance general*.³⁵

Los poderes de emergencia deben corresponder a las *dimensiones, territoriales y temporales*, motivadas por la concreta situación de facto a la que intentan responder (Corte Constitucional, Sentencia 201/1987, considerando 5).³⁶ En ese sentido, no pueden ser permanentes, al contrario, son intrínsecamente provisionales, por lo que siempre deben estar delimitados cronológicamente (límite de tiempo) y no pueden tener eficacia más allá del territorio directamente involucrado en el evento de emergencia (límite espacial).

Las medidas emitidas durante el estado de emergencia deben establecerse en *forma general*, es decir, no estar destinadas a personas en lo individual, sino aplicables a la generalidad de las personas, que cumplan con los supuestos de ley, como podría ser la ciudadanía, las personas residentes en zonas donde la infección es más intensa, los infectados por el virus, etc.³⁷

Además, debe existir una relación de *proporcionalidad* entre el evento calamitoso y la medida adoptada por el Estado, de tal forma que ésta última no sea excesiva e injustificadamente restrictiva de la esfera jurídica de los individuos que son destinatarios de ese acto. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de proporcionalidad exige:

³⁵ Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *cit.*, p. 125; Mangia, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *cit.*, p. 161; Furno Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *cit.*, p. 299; Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *cit.*, p. 77; Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, pp. 14 y 15.

³⁶ Citada por Mangia, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *cit.*, p. 162.

³⁷ Pallante, Francesco, “Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19”, *cit.*, p. 24.

que los actos administrativos no deben ir más allá de lo adecuado y necesario para alcanzar la finalidad prefijada y, cuando haya que elegir entre varias opciones, la administración pública debe acudir a la menos restrictiva, ya que no es posible imponer obligaciones y restricciones a la libertad del ciudadano mayores a lo estrictamente necesario para alcanzar los fines que la administración debe conseguir, de modo que la proporcionalidad implica un juicio sobre la adecuación de los medios empleados para alcanzar un objetivo determinado y una valoración sobre el alcance restrictivo y la necesidad de las medidas que pueden adoptarse: criterios de valoración, que deben aplicarse de forma especialmente estricta en la revisión de la legitimidad de un poder de carácter excepcional, como el atribuido al alcalde para dictar ordenanzas contingentes y urgentes, que sólo puede ejercerse para hacer frente a situaciones excepcionales e imprevistas, para las cuales resulta imposible utilizar los medios ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.³⁸

Por otra parte, la situación de emergencia, lejos de eximir al Gobierno del deber de explicar los *motivos* de sus decisiones, lo obliga por el contrario a justificar sus actuaciones. El ejercicio de los poderes de emergencia conlleva la existencia de algún presupuesto legitimador, que requiera la intervención inmediata y extraordinaria del Estado. La jurisprudencia administrativa ha sido clara en señalar que el poder derogatorio de las ordenanzas de urgencia debe encontrar una justificación en la protección concreta e inmediata de determinados intereses, considerados como valiosos y reconocidos por el derecho vigente. En palabras de la IV sección del Consejo de Estado (Sentencia 953/2019):

La facultad de ordenanza es una “poder atípico” que deroga, en parte, el principio de legalidad sustancial en el sentido de que el legislador se limita a “mencionar” la medida que debe adoptar-

³⁸ Consejo de Estado, sección VI (Sentencia 6951/2018). Citado por De Nes, Matteo, “Emergenza CoViD-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, p. 317.

se, previendo los presupuestos generales de legitimación, como la necesidad y urgencia, y remitiendo, para la definición de su contenido, a la potestad determinadora de la propia Administración. Esta excepción se justifica, a nivel constitucional, en atención a una ponderación global de los intereses y valores en juego, en aras de garantizar el resguardo concreto e inmediato de determinados intereses considerados como prevalecientes y que requieren una intervención inmediata y urgente que, en cuanto tal, no sería compatible con una rígida predeterminación jurídica del contenido del acto a adoptar. Se trata de las así llamadas facultades derogatorias en la medida en que resulten adecuadas, precisamente para garantizar la protección urgente de dichos intereses, para derogar las normas vigentes de conformidad con los principios generales del ordenamiento jurídico.³⁹

Ahora bien, en observancia del *principio de legalidad*, no deben concederse facultades vagas a la autoridad administrativa, en tanto que comportaría otorgar un poder discrecional en función de atender la emergencia.⁴⁰ Por lo mismo, como se ha dicho, las ordenanzas de urgencia y necesidad deben estar previamente autorizadas por el Poder Legislativo, mediante un decreto ley que establezca el cuadro normativo al interior del cual las ordenanzas puedan operar, y se establezca el nexo instrumental entre el estado de emergencia y la norma cuya suspensión temporal se permite. En palabras de la Corte Constitucional (Sentencia 127/1995, considerando 1):

En efecto, el propio carácter excepcional de la habilitación legislativa implica que las competencias de los órganos administrativos deben estar claramente definidas en cuanto a su conte-

³⁹ Citado por Luciani, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *cit.*, p. 124.

⁴⁰ Raffiotta, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *cit.*, p. 78; Nicotra, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *cit.*, p. 140.

nido, momento y forma de ejercicio: la potestad de ordenación no puede, por tanto, afectar a sectores del ordenamiento jurídico que se mencionan con aproximación, sin precisar el vínculo de instrumentalidad entre el estado de excepción y las normas cuya suspensión temporal se permite (Sentencia 418/1992).⁴¹

Por último, las intervenciones extraordinarias y de emergencia que impliquen derogaciones de la legislación vigente están sujetas al *principio de publicidad*. Por lo que deben ser públicas, es decir, de conocimiento para la ciudadanía, las medidas de carácter extraordinario adoptadas durante la emergencia, con la indicación expresa de las normas de derecho derogadas y los motivos de su derogación, los plazos previstos para su ejercicio, así como del coste previsto de tales intervenciones (artículo 42, Decreto Legislativo 33/2013).

A la luz de lo anterior, podríamos concluir que el estado de emergencia es una solución jurídica, prevista por el ordenamiento italiano, que se declara en tiempos extraordinarios en aras de proteger y preservar el orden democrático-constitucional y los valores en los que se fundamenta.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

En Italia, el estado de emergencia es una institución jurídica específica que no debe confundirse con el estado de excepción, cuyos presupuestos de activación, límites temporales y consecuencias jurídicas están definidas por el derecho positivo.

A pesar de la inexistencia de una cláusula general de emergencia en la Constitución italiana, las medidas adoptadas por el Gobierno en tales circunstancias tienen un claro fundamento constitucional: los decretos leyes, los cuales, dado su carácter de fuente primaria, están directamente subordinados a la carta

⁴¹ Citado por Alibrandi, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *cit.*, p. 15.

fundamental, y pueden tener efectos permanentes una vez convertidos en ley, pero no pueden derogar disposiciones constitucionales.

Si bien los decretos leyes son la principal fuente normativa para la gestión de las emergencias —como fue la de la pandemia— aquellos no son los únicos ni tampoco son suficientes para determinar las acciones proactivas y reactivas del Estado frente a una tragedia o desastre que exija su intervención extraordinaria. Como se ha visto, la precisión de las medidas a adoptar en cada caso se realiza mediante el ejercicio de un conjunto amplio de instrumentos normativos. Eso fue precisamente lo que sucedió durante la pandemia por Covid-19; conjunta y paralelamente a la declaratoria de emergencia y los decretos leyes emitidos a nivel nacional, los entes del Estado, en su ámbitos de competencia, realizaron una serie de disposiciones legales específicamente diseñadas para hacerle frente a la pandemia: los decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM), las ordenanzas de Protección Civil y las ordenanzas del ministro de Salud, a las que habría que añadir la tumultuosa actividad reguladora de las regiones y autoridades locales.

Las características del marco jurídico italiano no sugieren una convivencia sencilla y armoniosa de los múltiples y heterogéneos dispositivos normativos en esta materia, al contrario, la superposición de las disposiciones de emergencia es, con frecuencia, fuente de muchas confusiones no sólo entre los gobernados, sino entre los propios poderes públicos, en detrimento de principios básicos de derecho como la seguridad y certeza jurídicas. Por lo que resulta necesario avanzar hacia un esquema de respuesta a las emergencias, en el que la comunicación, coordinación y colaboración entre los distintos órganos públicos y niveles de Gobierno sean los ejes rectores.

No obstante, y a pesar de las dificultades, la propia complejidad de las instituciones y procedimientos definidos por el ordenamiento jurídico italiano impide que, en situaciones de urgencia y necesidad, las decisiones se impongan “desde lo alto” y

unilateralmente por parte del Gobierno. Tanto la necesidad de consensuar las bases legales de la emergencia en sede parlamentaria, como la existencia de vínculos (formales y sustanciales) a la declaratoria, protegen a los derechos y libertades fundamentales contra los abusos de poder e impiden que el sistema constitucional y democrático sea suspendido.

Desde esta perspectiva, contar con marco legal e institucional más o menos amplio que consienta que la acción gubernamental pueda ser adaptada a cada situación concreta, y según la naturaleza misma de la emergencia, no parece ser un desacierto. En situaciones semejantes, el Estado debe contar con un marco de acción que le permita definir, según la oportunidad, mérito y conveniencia, las alternativas más adecuadas, entre las múltiples posibles para cada emergencia, y poder ejecutarlas en observancia de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y eficacia.

Aun así, dicha posibilidad no debe ser entendida como un “cheque en blanco” para desdibujar el principio de división de poderes, desconocer el reparto competencial entre niveles de Gobierno ni para limitar injustificadamente los derechos fundamentales. Como se ha visto, el Estado está obligado a moverse dentro del perímetro de las limitadas excepciones que prevén las propias disposiciones constitucionales y legales o, dicho de otra manera, en los términos estrictamente predeterminados por el derecho, por lo que respecta a sus supuestos de activación, sus alcances jurídicos y delimitaciones geográficas y temporales.

En Italia, como en el resto del mundo, el marco jurídico le otorga al Poder Ejecutivo nacional un papel central en la gestión de las emergencias de alcance nacional. Si bien un estado de emergencia supone una alteración, aunque temporal, del delicado y frágil equilibrio entre poderes que caracteriza la normalidad de toda democracia constitucional —en tanto que provoca una importante concentración de poder para limitar derechos y derogar normas provisionalmente—, antes que convertirlo en un órgano omnipotente e incontestable frente a los demás poderes

públicos, le confiere potestades más bien acotadas, contrapesadas e, incluso, compartidas con otros poderes públicos y niveles de gobierno.

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) para reducir los riesgos a los que está expuesta una comunidad en situaciones de emergencia.

Desde hace tiempo, el Gobierno italiano ha sido duramente criticado por recurrir excesivamente a los decretos leyes, al igual que el Parlamento y sus dificultades para convertir en ley tales instrumentos en un tiempo tan reducido (60 días después de su entrada en vigor), convirtiéndole, muchas veces, en un mero ratificador de las decisiones tomadas por el Gobierno. La pandemia volvió a actualizar esta tendencia, y la actuación gubernamental frente a la crisis del Covid-19 no estuvo exenta de críticas. No obstante, la intervención parlamentaria en casos de urgencia y necesidad está lejos de ser superflua; tiene la importante función de legitimar y acotar las funciones legislativas otorgadas al Gobierno en situaciones extraordinarias: por una parte, el silencio del Parlamento frente a los decretos leyes emitidos por el Gobierno los priva de eficacia, por otra, aquél ejerce una función de control sobre el Gobierno en tanto que, en el momento de su conversión en ley, puede subsanar los defectos contenidos en los decretos leyes y realizar las modificaciones que considere oportunas para una mejor regulación en caso de ser necesario. Durante la conversión de un decreto, la ley sustituye al acto gubernamental, restableciendo así el orden de competencias de los tiempos ordinarios. De modo que, el papel del Parlamento es imprescindible para impedir que el proceso de producción normativa quede completamente invertido y el Poder Ejecutivo —el órgano que tiene la encomienda de ejecutar las decisiones del Poder Legislativo— termine por convertirse en el verdadero “poder decisor”.

Como se ha visto, las magistraturas ejercen una función crucial para hacer valer las disposiciones constitucionales y legales que conforman el régimen de emergencia italiano. A la Corte Constitucional corresponde revisar la constitucionalidad de los decretos leyes cuando existen conflictos competenciales entre el Estado y las regiones. Además, la jurisprudencia emitida por la Corte, junto al máximo órgano jurisdiccional administrativo, ha sido fundamental para sujetar el ejercicio de los poderes de emergencia a los vínculos formales y sustantivos. No sólo revisando que la acción gubernamental se ajuste a derecho, sino dilucidando sobre la naturaleza y alcances de las potestades extraordinarias en manos del Gobierno.

La regulación de las situaciones de emergencia, y sus diferentes grados de especificidad, juegan un papel fundamental en la asignación de funciones, responsabilidades y tareas entre los diversos actores del Estado que intervienen durante una emergencia. El régimen de emergencia italiano puede resultar complejo, poco coordinado y sin duda perfectible, pero parece lo suficientemente apto para evitar que la arbitrariedad y la improvisación se impongan a la acción gubernamental, impidiendo con ello que las emergencias terminen minando las bases del sistema democrático y constitucional. Sólo el tiempo dirá si dicho esquema será suficiente para resistir a la prueba de las catástrofes y calamidades futuras.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo, “España: tres meses y una semana bajo el estado de alarma”, en *id.* y CANOSA USERA, Raúl, *El derecho constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*, España, Wolters Kluwer, 2020.
- ALIBRANDI, Alfonso, “Italia: stato di emergenza”, *EPRS. Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato*, Bruselas, Unión Europea, 2020, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_STU\(2020\)651983](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_STU(2020)651983).

- BOGDANDY, Armin von *et al.*, “La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19. Un enfoque desde el *ius commune*”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, núm. 35, 2020, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3702467.
- COMISIÓN DE VENECIA, “Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales”, Opinión No. 995/2020, 8 de octubre de 2020, disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Informe-provisional-sobre-las-medidas-adoptadas-ue--covid-19_0.pdf.
- CUOCOLO, Lorenzo, “I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19: la reazione italiana”, en *id.* (coord.), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, Génova, Federalismi.it, 2020, disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41288>.
- DE NES, Matteo, “Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.biodiritto.org/content/download/3843/45491/version/1/file/56+Mingardo.pdf>.
- DÍAZ CREGO, María, “Uso (¿y abuso?) del derecho de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea durante la pandemia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2022, disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32209>.
- 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, disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.
- FREEDOM HOUSE, *Democracy Under Lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, octubre de 2020, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>.

- FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World. Democracy under Siege*, marzo de 2021, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.
- FURNO, Erik, “Costituzione, fonti di diritto ed ordinanze emergenziali”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 4, 2021, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/erik-furno/costituzione-fonti-del-diritto-ed-ordinanze-emergenziali>.
- GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila, “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”, *International Journal of Constitutional Law*, núm. 19, 2021, <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.
- IDEA INTERNACIONAL, “Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe, antes y durante la pandemia de la COVID-19. El estado de la democracia en el mundo”, Informe Especial, diciembre de 2020, <https://doi.org/10.31752/idea.2020.69>.
- LUCIANI, Massimo, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/massimo-luciani/il-sistema-delle-fonti-del-diritto-alla-prova-dell-emergenza>.
- MANGIA, Alessandro, “Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, disponible en: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/alessandro-mangia/emergenza-fonti-fatto-e-fenomeni-di-delegificazione-temporanea>.
- MARAZZITA, Giuseppe, “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 48, 2021, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/32200>.
- MIGNONE, Claudio, “La justicia administrativa”, en FERRARI, Giuseppe Franco (coord.), *Derecho administrativo italiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, disponi-

ble en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/18.pdf>.

MINDUS, Patricia, “Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell’emergenza”, *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, núm. 2, 2007, disponible en: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1436/25509>.

MINGARDO, Giacomo, “Il ruolo del Comitato Tecnico-Scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19”, *BioDiritto*, núm. 2, 2020, disponible en: <https://www.biodiritto.org/content/download/3843/45491/version/1/file/56+Mingardo.pdf>.

NICOTRA, Ida Angela, “Stato di necessità e diritti fondamentali, emergenza e potere legislativo”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 1, 2021, disponible en: <https://www.rivistaiaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/ida-angela-nicotra/stato-di-necessita-e-diritti-fondamentali-emergenza-e-potere-legislativo>.

PALLANTE, Francesco, “Il diritto costituzionale e l’emergenza Covid-19”, en BONARDI, Olivia *et al.* (coords.), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, disponible en: <https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/277338/406573/Covid-19-e-diritti-dei-lavoratori.pdf>.

PALLANTE, Francesco, “Pandemia, sicurezza, democrazia”, *Questione Giustizia*, 31 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3072/pallante-articolo-emergenza-e-costituzione-2-12-2021.pdf>.

RAFFIOTTA, Edoardo Carlo, “I poteri emergenziali del governo nella pandemia tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti”, *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 2, 2021, disponible en: <https://www.rivistaiaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/edoardo-carlo-raffiotta/i-poteri-emergenziali-del-governo-nella-pandemia-tra-fatto-e-diritto-un-moto-perpetuo-nel-sistema-delle-fonti>.

SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, Margarida, “Los derechos fundamentales y la crisis sanitaria: el caso portugués”, en ALCUBILLA, Enrique Arnaldo y CANOSA USERA, Raúl, *El derecho*

constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado, España, Wolters Kluwer, 2020.

SPUNTARELLI, Sara, “La dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti”, *Annali della Facoltà Giuridica dell’Università di Camerino*, núm. 10, 2021, disponible en: https://afg.unicam.it/sites/afg.unicam.it/files/Spuntarelli_Dichiarazione%20stato%20di%20emergenza.pdf.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2020. In sickness and in health?*, 3 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y COVID-19 EN ITALIA*

Francesco PALLANTE**

I

Italia fue el primer país occidental en donde el Covid-19 mostró plenamente su peligrosidad inherente; y también fue el primero en reaccionar confinando a la población en sus casas y suspendiendo todas las actividades económicas y sociales no esenciales.

A pesar del confinamiento, que duró más de dos meses (del 9 de marzo al 18 de mayo de 2020), y de las medidas restrictivas — más suaves, pero no por ello menos incisivas— impuestas en los meses siguientes (hasta el 30 de abril de 2022) los costos que pagó Italia durante la pandemia han sido muy elevados. A mediados de julio de 2022, el número total de infectados superaba los 19.15 millones y el de muertes los 169 000. Para ese entonces, los datos oficiales reportaban un promedio aproximado de 90 muertes por semana y más de 100 000 nuevos infectados al día, con una tasa de positividad (relación entre pruebas efectuadas y positivos encontrados) que rondaba el 25%¹ Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el exceso de mortalidad (es

* Traducción de María de Guadalupe Salmorán Villar.

** Universidad de Turín, Italia.

¹ Sobre la tendencia semanal de la pandemia por Covid-19 en Italia véase: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>. El informe semanal de la Fundación GIMBE también es muy útil: <https://coronavirus.gimbe.org/emergenza-coronavirus-italia/monitoraggio-settimanale.it-IT.html>.

decir, la diferencia entre el número de defunciones asentadas en un año y el promedio registrado en los años anteriores), en 2020 Italia fue el país occidental con el mayor exceso de muertes entre la población (1.66 defunciones más por cada mil habitantes).²

La principal causa del fracaso sanitario en la gestión de la pandemia ha sido el giro economicista aplicado al sistema sanitario italiano en las últimas décadas. La prevalencia de la lógica económica sobre las necesidades sanitarias es la causa del insuficiente número de personal médico y enfermería, de la dotación insuficiente de camas hospitalarias (especialmente de cuidados intensivos) y, sobre todo, de una organización sanitaria centrada por completo en los hospitales en detrimento de la medicina territorial de base.³ El resultado, con la llegada del Covid-19, fue que las personas, cuando empezaban a enfermar, al no tener un médico local al cual asistir, acudían en masa a los hospitales, saturándolos por encima de su capacidad, y obligando a los médicos, por falta de recursos, a decidir a quién tratar y a quién dejar morir. En marzo de 2020, en la provincia de Bérgamo, el número de muertos fue tal que el Ejército tuvo que intervenir para enterrar a los cadáveres.⁴

En los meses siguientes, las dificultades que enfrentó el sistema sanitario italiano también fueron enormes. En concreto, se registraron gravísimas deficiencias en la contención de los brotes, el seguimiento y atención domiciliaria a las personas sintomáticas, en la búsqueda de los enfermos mediante campañas de pruebas de detección, en el seguimiento de las personas que dieron positivo al virus, en la definición de protocolos de ingreso y alta

² Consúltese el sitio web de la OMS: <https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>.

³ Cfr. Ferrara, R., *L'ordinamento della sanità*, Turín, Giappichelli, 2020. Sobre cómo influyó dicha organización en la respuesta a la pandemia, véase Agnoletto, V., *Senza respiro. Un'inchiesta indipendente sulla pandemia Coronavirus, in Lombardia, Italia, Europa. Come ripensare un modello di sanità pubblica*, Milán, Altreconomia, 2020.

⁴ Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=gR5urgjttQo>.

hospitalaria, en el suministro de equipos de protección individual al personal sanitario (al menos 374 médicos y enfermeras enfermaron y murieron), en la apertura de residencias sanitario-asistenciales para ancianos a los enfermos de Covid-19 que ya no necesitaban hospitalización (provocando el contagio y muerte de miles de ancianos) y en la búsqueda y seguimiento de personas positivas asintomáticas. En todos estos aspectos, Italia se ha encontrado en dificultades cada vez que la curva de contagios ha vuelto a subir.

Mejores resultados se registraron en la campaña de vacunación:⁵ con más de 52 millones de personas protegidas (unos 49 millones gracias a la vacuna y poco menos de 3 millones debido a la recuperación de la enfermedad), el porcentaje de italianos mayores a los 12 años de edad protegidos con dos dosis de vacunas contra el Covid-19 se acerca al 97% (de los cuales casi el 89% recibieron también la tercera dosis). Más modesta, pero significativa, es la cobertura de la segunda dosis a los niños de entre 5 a 11 años, que asciende al 35% de los potencialmente vacunables (a lo que habría que añadir el 25% de menores que se han recuperado de la enfermedad). Insuficiente es, en cambio, la administración de la cuarta dosis a las personas inmunodeprimidas (con una cobertura de poco más del 36%) y pacientes de las residencias sanitarias,⁶ sujetos vulnerables y ancianos mayores de 80 años (con una cobertura, para las tres categorías, equivalente al 17%).⁷

Lo más desconcertante de este dramático panorama es la reciente decisión del Gobierno italiano de *reducir* el presupuesto destinado a la sanidad pública en comparación con el monto asignado antes de la pandemia. En 2024, Italia gastará en este rubro el 6.3% del PIB en salud, frente al 6.5% que ejerció en 2019 (ya en ese entonces uno de los porcentajes más bajos entre

⁵ Sobre el progreso de la campaña de vacunación: <https://www.governo.it/cscovid19/report-vaccini/>.

⁶ Como se les conoce a las casas hogar para adultos mayores (*N. de la T.*).

⁷ Véase: <https://coronavirus.gimbe.org/vaccini/richiami-vaccini.it-IT.html>.

los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y por debajo del umbral que la OMS considera el mínimo para que un sistema sanitario pueda realmente funcionar). Las ambiciones del sistema privado (que en la actualidad intercepta casi el 40% del gasto total en materia de salud) son vastas, y la pandemia ha sido vista por muchos como una oportunidad única para deshacerse de uno de los últimos grandes sectores reservados a la administración pública.

II

Pasando a los aspectos jurídicos de la gestión de pandemia, conviene subrayar en primer lugar que, a diferencia de otras cartas fundamentales, la Constitución italiana no contiene una regulación general para las situaciones de emergencia. La Asamblea Constituyente discutió su inclusión en dos supuestos, la ocurrencia de catástrofes naturales de importancia nacional⁸ y la proclamación del estado de sitio.⁹ Sin embargo, finalmente optó por no

⁸ El supuesto de catástrofes naturales (cuyo ejemplo emblemático fue el terremoto de Mesina de 1908) fue discutida, sobre todo, en la sesión plenaria del 5 de diciembre de 1947. Al respecto, se consideró suficiente aprobar una orden del día a fin de reafirmar la “tradicción italiana” de “unidad moral y [...] solidaridad [...] frente a las desgracias naturales” (H. Gasparotto). “La Asamblea Constituyente reconoce que, de conformidad con las tradiciones del país, las catástrofes nacionales comprometen la solidaridad de la Nación respecto a los daños y costes que de ellas se derivan” (H. Gasparotto).

⁹ La hipótesis del estado de asedio provocó un debate más amplio y profundo. Promovido por la Primera Subcomisión de la Comisión de la Constitución, gracias a una propuesta del H. Lucifero sobre la instauración de la censura militar en tiempos de guerra, el debate prosiguió también en la Primera Sección de la Segunda Subcomisión de la Comisión de Constitución. La idea, tomada de la Constitución francesa, era introducir la posibilidad de que, en caso de “peligro” para la República, la ley pudiese prever, por un periodo máximo de seis meses, ciertas formas y límites a la suspensión de los derechos constitucionales. Las posiciones se dividieron en dos, entre aquellos que creían peligroso contemplar una hipótesis como ésta, recordando los abusos del pasado (H. Togliatti) o temiendo las dificultades para volver de un estado de excepción

regular la emergencia propiamente dicha, sino sólo las facultades que puede ejercer el Gobierno en casos extraordinarios de necesidad y urgencia (artículo 77 constitucional) y tras la deliberación del estado de guerra por parte de las cámaras del Parlamento (artículo 78 constitucional).

Sin embargo, estos dos artículos no son las únicas disposiciones constitucionales en materia de emergencia. También es fundamental el artículo 16 de la Constitución, cuyo primer párrafo establece que “todo ciudadano podrá circular y residir libremente en cualquier parte del territorio nacional *salvo las limitaciones que la ley establezca de modo general por razones de salud o de seguridad*”. Se trata de una posible limitación que no es general, sino circunscrita a un derecho constitucional específico; aun así, con el confinamiento (*lockdown*) de la primavera de 2020 fue posible observar las amplias repercusiones que la limitación del derecho de circulación puede tener sobre todo el sistema de derechos, puesto que casi ninguna otra libertad puede ser ejercida concretamente sin gozar de la libertad de tránsito.¹⁰

A su vez, la referencia a las “razones de salud”, contenida en el artículo 16 constitucional, remite al artículo 32 de la Constitución, que estima a la salud no sólo como un “derecho fundamental del individuo” sino también como un “interés de la colectividad”. Nuevamente, hoy más que nunca tenemos la oportunidad de comprender el significado profundo de estas disposiciones constitucionales, y dotar de valor a la doctrina y jurisprudencia,¹¹

a la normalidad (H. Dossetti), y quienes consideraban peligroso *no* contemplar ni regular dicho supuesto, en tanto que, en cualquier caso, al verificarse un estado de necesidad, éste se habría impuesto de facto (H. La Rocca y, de manera más matizada, Hs. Mortati y Perassi).

¹⁰ Carrozzino, P., “Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19”, *Osservatorio Aic*, núm. 3, 2020, pp. 126-141; Di Cosimo, G., “Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus”, *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 565-576; Sagone, C., “La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale”, *Rivista Aic*, núm. 4, 2020, pp. 95-116.

¹¹ A partir de la Sentencia núm. 54/1979 de la Corte Constitucional.

que reconocen un lugar especial, entre los derechos constitucionales, precisamente al derecho a la salud y a la vida (reconocido en el artículo 2 constitucional).¹² En efecto, mientras los demás derechos pueden ser mutuamente limitables, mediante ponderación, el derecho a la vida es el único que merece ser calificado de absoluto: es decir, destinado a prevalecer siempre sobre los demás, por la simple y llana razón de que la vida es la precondition necesaria para el disfrute de cualquier otro derecho.¹³

III

Con base en el artículo 16 constitucional, la ley es, por tanto, el acto normativo a través del cual es posible restringir la libertad de circulación y residencia (y, más en general, todas las libertades constitucionales) en los casos previstos por la carta fundamental; es decir, como ya se ha dicho: *a*) cuando existen “razones de salud o de seguridad” que justifiquen su aprobación y *b*) siempre y cuando las limitaciones se establezcan “de forma general” (esto es, con respecto no a sujetos individuales sino a categorías de sujetos: por ejemplo, los infectados por el virus, los residentes en zonas donde el contagio es más intenso, los no vacunados o, de forma más amplia, el conjunto de la población).

No es difícil comprender por qué es necesaria una ley para limitar un derecho constitucional: la ley, un acto del Parlamento, garantiza que todos, mayoría y oposición, participen en la decisión a adoptar, teniendo las mismas posibilidades de intervenir en su discusión. Los actos de gobierno con fuerza de ley —el decreto legislativo delegado (artículo 76 constitucional) y el decreto ley (artículo 77 constitucional)— son equiparados a las leyes, ya

¹² Corte Constitucional, Sentencia núm. 233/1996.

¹³ Grandi, F., “L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o «recrudescenza» di un dovere?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; y Noccelli, M., “La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.

que no dejan de ser actos normativos que, antes o después de su emisión, requieren de la intervención del Parlamento (ya sea mediante delegación legislativa o conversión en ley, respectivamente). Por tanto, al darse las condiciones necesarias, los actos con fuerza de ley también deben considerarse idóneos para limitar el derecho constitucional de circulación.¹⁴

Además, hay que considerar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la doctrina mayoritaria, el artículo 16 constitucional prevé una reserva de ley relativa, no absoluta:¹⁵ esto significa que la ley (o un acto gubernamental equivalente) no necesariamente debe establecer a detalle todas y cada una de las medidas limitativas de la libertad, sino que puede limitarse a definir el marco normativo general, confiando a subsecuentes actos jurídicos secundarios del Gobierno la precisión de tales medidas.

IV

En este contexto, ya antes de la pandemia, el ordenamiento jurídico italiano preveía dos actos normativos con miras a regular el marco institucional de la intervención del Gobierno en caso de emergencia. Se trata del Decreto Legislativo 1/2018 (Código

¹⁴ En la extensa literatura sobre el tema, véase: Balduzzi, R. y Sorrentino, F., “Riserva di legge”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1989, vol. XL, pp. 1207 y ss.; Di Giovine, A., *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Turín, Giappichelli, 1969; Piccirilli, G., *La riserva di legge: evoluzioni costituzionali, influenze sovratutali*, Turín, Giappichelli, 2019.

¹⁵ Así lo dictaminó el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 68/1964. Sin embargo, las posiciones en doctrina son más complejas. A favor de la tesis según la cual la reserva es relativa: *cf.* Mazziotti, M., “Circolazione (libertà di)”, *Enciclopedia del diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960, vol. VII, p. 22, y De Siervo, U., “Soggiorno, circolazione, emigrazione (libertà di)”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Utet, 1970, vol. XVII, p. 820. Para la tesis contraria, según la cual la reserva es absoluta: *cf.* Barbera, A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milán, Giuffrè, 1967, p. 174, y Pace, A., *Problemmatica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, Cedam, 1992, p. 283.

de Protección Civil)¹⁶ y la ley que instituye el Servicio Sanitario Nacional (Ley 833/1978).¹⁷

De conformidad con el Decreto Legislativo 1/2018 (artículos 24 y 25), en caso de emergencia de importancia nacional (artículo 7, párr. 1, inciso c), el Consejo de Ministros decide sobre el “estado de emergencia” —fijando su duración, por un máximo de doce meses (renovable por otros doce) y su extensión territorial— y autoriza al presidente del Consejo de Ministros y a los responsables de la Protección Civil para adoptar, en acuerdo con las regiones afectadas, ordenanzas derogatorias de cualquier disposición vigente, siempre y cuando se precisen las disposiciones legales derogadas y se respeten, en todo caso, los principios generales del ordenamiento jurídico y del derecho de la Unión Europea.

Con base en la Ley 833/1978 (artículo 32): *a*) si la emergencia es nacional o multirregional, el ministro de salud está facultado para dictar ordenanzas contingentes y urgentes en materia de higiene y salud pública; *b*) si la emergencia es regional o local, la facultad de dictar ordenanzas corresponde al presidente de la región o al alcalde.

V

Los dos actos normativos antes mencionados sirvieron al Gobierno como punto de referencia para gestionar las primeras fases de la emergencia por Covid-19.

En primer lugar, con base en el Decreto Legislativo 1/2018 —y a raíz de la declaración de 30 de enero de 2020 en la que la OMS calificó la propagación del Covid-19 como una “emergen-

¹⁶ En italiano, “Codice della protezione civile”. Cfr. Cardone, A., “Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 313-350, y Conzutti, A., “Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 2, 2021, pp. 393-472.

¹⁷ En italiano “Legge dell’Istituzione del servizio sanitario nazionale”.

cia de salud pública de importancia internacional”— el Consejo de Ministros acordó, el 31 de enero de 2020, el estado de emergencia sanitaria. En sucesivas deliberaciones del Consejo de Ministros, el estado de emergencia fue extendido hasta el 31 de julio de 2021. Y posteriormente fue prorrogado mediante decretos leyes, hasta el 31 de marzo de 2022.¹⁸ A partir del 1o. de abril de 2022 cesó el estado de emergencia.

Así, a partir de la declaración inicial del estado de emergencia, el titular del Departamento de Protección Civil adoptó ordenanzas relativas a cuestiones organizativas de la gestión de emergencias, principalmente para instituir el Comité Técnico y Científico como órgano consultivo del Gobierno y simplificar los trámites de compra de todo el material necesario.

A su vez, el ministro de salud intervino, en virtud de la Ley 833/1978, con sus propias ordenanzas, para regular otras cuestiones organizacionales y dictar las primeras medidas de cuarentena, y cierre de escuelas y actividades económicas.

Tras estas primeras acciones, el Gobierno prefirió adoptar una normativa específicamente concebida para hacerle frente al Covid-19,¹⁹ aprobando un impresionante número de decretos leyes.²⁰ El número fue tan elevado que el Parlamento tuvo

¹⁸ Decreto Ley 105/2021 (convertido en la Ley 126/2021) y Decreto Ley 221/2021 (convertido en la Ley 11/2022).

¹⁹ Para consulta de la lista actualizada: <https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>.

²⁰ Cfr. Brunelli, G., “Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021, pp. 385-398; Catelani, E., “I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 727-746; Clemente Di San Luca, G., “Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale”, *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2021, pp. 83-125; Curreri, S., “Il Parlamento nell’emergenza”, *Osservatorio Aic*, núm. 2, 2020, pp. 214-242; De Siervo, U., “Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime espressioni”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 299-312; Francaviglia, M., “Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020, pp. 361-384; Grisolia, M. C., “Il rapporto Governo-Parlamento nell’esercizio

dificultades para convertirlos en ley dentro del plazo de 60 días, a partir de su entrada en vigor; en aras de superar tales inconvenientes, se utilizaron procedimientos especiales de dudosa constitucionalidad,²¹ que *de facto* impidieron la discusión parlamentaria de los decretos leyes adoptados por el Gobierno.²²

Paralelamente, durante la pandemia se ha producido una normativa muy cuantiosa: a) los decretos del presidente del Consejo de Ministros (DPCM),²³ b) las ordenanzas de la Protección

della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19", *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 596-604; Lippolis, V., "Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia", *Rivista Aic*, núm. 1, 2021, pp. 268-277; Lucarelli, A., "Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria", *Rivista Aic*, núm. 2, 2020, pp. 559-583; Luciani, M., "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", *Rivista Aic*, núm. 2, 2020, pp. 137-140; Marini, F. S., "Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge", *Federalismi.it*, núm. 12, 2020; Venanzoni, A., "L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 491-503.

²¹ Pandolfelli, M., "Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l'incertezza e i problemi derivanti dall'emergenza", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 302-309, y Rossi, E., "Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)", *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 641-658.

²² Biondi, F. y Villaschi, P., "Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria", *Federalismi.it*, núm. 18, 2020; Calvano, R., "Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale", *Federalismi.it*, núm. 21, 2020; Lupo, N., "L'attività parlamentare in tempi di coronavirus", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 121-142; Malaschini, A., "Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell'emergenza Covid-19", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 267-283; Mazza, R., "La «parlamentarizzazione» dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi", *Federalismi.it*, núm. 12, 2021; Pignataro, M., "Come preservare la continuità dell'attività parlamentare ai tempi del Covid-19? Alcune riflessioni sul lavoro «a distanza» e le vie percorribili a normativa vigente", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020, pp. 486-506; Scaccia G. y Carboni, A., "Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza", *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 122-134.

²³ En italiano, "Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri". Véase: <https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>. La doctrina ha debatido sobre la

Civil,²⁴ c) las ordenanzas del comisario para la emergencia Covid-19,²⁵ d) las ordenanzas del ministro de salud,²⁶ e) las ordenanzas de las regiones²⁷ y f) las ordenanzas de los municipios.²⁸

VI

En aras de claridad, es posible identificar tres fases diferentes en la actividad normativa del Estado durante la emergencia sanitaria:²⁹

naturaleza jurídica sustantiva de estos DPCM. Para algunos, dado que actúan como disposiciones de aplicación de decretos leyes, son reglamentos (Cuocolo, L., “I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020, p. 13). Para otros, en tanto que remiten a la declaración del estado de excepción y prevén el fin de su vigencia (son provisionales), tienen el carácter de ordenanzas (Luciani, M., *op. cit.*, pp. 123 y ss.). La Corte Constitucional abordó esta cuestión en la Sentencia 198/2021, en la que dictaminó que los DPCM deben considerarse como reglamentos. Para un marco más amplio de los DPCM como fuente reguladora, *cf.* Rubechi, M., “I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare”, *Federalismi.it*, núm. 27, 2021.

²⁴ Véase: <https://www.protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus>.

²⁵ Véase: <https://www.governo.it/it/node/14421>.

²⁶ Véase: <https://www.governo.it/it/node/14421>.

²⁷ Véase: <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41644>. *Cfr.* Baldini, V., “Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell’atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2020; Furlan, F., “Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19”, *Federalismi.it*, núm. 26, 2020; Lavagna, G., “Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra-ordinem dei Presidenti regionali”, *Federalismi.it*, núm. 17, 2021; Romano, A., “I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020; Trabucco, D., “I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.

²⁸ Véase: <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41646>. *Cfr.* De Siano, A., “Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.

²⁹ Algostino, A., “Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell’emergenza e (s)bilanciamento dei diritti”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; Azzariti, G., “Il diritto costituzionale d’eccezione”, *Costituzionalismo*.

1. La primera fase se caracteriza por dos decretos leyes, aprobados inmediatamente después de la proclamación de la emergencia sanitaria: el Decreto Ley 6/2020 y el Decreto Ley 19/2020.

A. El Decreto Ley 6/2020 (convertido en la Ley 13/2020) establecía:

- que el presidente del Consejo de Ministros adoptara por decreto propio (DPCM) “todas las medidas de contención y gestión adecuadas y proporcionadas a la evolución de la situación epidemiológica”, incluso fuera de las zonas donde hubiera personas positivas al virus y sin prede-terminar la duración de las medidas adoptadas;³⁰
- que, en espera de la adopción de los DPCM, las regiones podrían, en casos de extrema necesidad y urgencia, adoptar las medidas necesarias con base en el artículo 32 de la Ley 833/1978;
- que correspondía a los prefectos controlar el cumplimiento de las medidas adoptadas, recurriendo tanto a las fuerzas del orden como a las fuerzas armadas, para imponer la sanción penal prevista en el artículo 650 del Código Penal (que sanciona el incumplimiento de las

it, núm. 1, 2020; Caretti, P., “I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020, pp. 295-298; Cantaro, A., *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Turín, Giappichelli, 2021; Cecere, A. M., “Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distoniche sistemiche e carenze strutturali”, *Rivista Aic*, núm. 3, 2021, pp. 358-378; Tripodina, C., “La Costituzione al tempo del Coronavirus”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.

³⁰ A continuación, se adoptaron una serie de decretos del primer ministro con medidas cada vez más restrictivas, véanse los DPCM de las siguientes fechas 25.2.2020, 1.3.2020, 4.3.2020, 8.3.2020, 9.3.2020 11.3.2020, 22.3.2020 (Candido, A., “Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19” y Allegretti, U., “Il trattamento dell’epidemia di «coronavirus» come problema costituzionale e amministrativo”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 419-428 y 456-463, respectivamente).

medidas de la autoridad), a menos que el acto cometido constituyera un delito más grave.

Es evidente cómo este primer decreto ley vulneraba la reserva de ley reconocida en el artículo 16 de la Constitución: en efecto, permitir al presidente del Consejo de Ministros establecer “las medidas de contención y de gestión adecuadas y proporcionadas a la evolución de la situación epidemiológica”, se comportaba *de facto* como una remisión “en blanco” a la actividad normativa del Gobierno.

B. Ante las críticas, el Gobierno intervino rápidamente con el Decreto Ley 19/2020³¹ (convertido en la Ley 35/2020), que derogaba el Decreto Ley 6/2020 y disponía lo siguiente:

- que el presidente del Consejo de Ministros adoptara, mediante DPCM, una o más medidas de las expresamente enunciadas en el artículo 1 del mismo Decreto Ley 19/2020³² (y no ya, genéricamente, cualquiera que

³¹ U. Allegretti, “Una normativa più definitiva sulla lotta all’epidemia del coronavirus?”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020, pp. 517-520, y Cintioli, F., “Sul regime del *lockdown* in Italia (note sul Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020)”, *Federalismi.it*, núm. 10, 2020.

³² Las medidas que podían adoptarse en virtud del artículo 1 son las siguientes: restricción de circulación; cierre de espacios públicos; limitación o prohibición de salida y entrada a determinados territorios (municipales, provinciales o regionales); cuarentena para personas enfermas y personas que hayan estado en contacto con ellas; restricciones o prohibiciones de celebrar reuniones; limitación o suspensión de eventos públicos o manifestaciones públicas de cualquier tipo; suspensión de ceremonias civiles y religiosas; restricción de ingreso a los lugares de culto; cierre de lugares de reunión (cines, teatros, centros recreativos, etc.); suspensión de reuniones, congresos y seminarios; limitación o suspensión de manifestaciones y eventos deportivos así como cierre de gimnasios, piscinas, instalaciones deportivas; limitación o suspensión de juegos al aire libre y actividades motoras; limitación, reducción, suspensión o cancelación de los servicios de transporte de personas y mercancías; suspensión de los servicios educativos para menores, de las actividades de enseñanza en las escuelas de todos los grados y niveles y de las universidades; suspensión de viajes educativos; limitación o suspensión de los servicios de museos y lugares de cultura; limitación de la

considerara necesaria, como permitía el Decreto Ley 6/2020) y que tales medidas tendrían una vigencia no superior a 30 días, prorrogables en más de una ocasión. De esta manera, es un acto con fuerza de ley el que establecía las limitaciones que podían adoptarse en abstracto; mientras que las medidas a adoptarse en concreto, y en qué partes del territorio nacional, serían decididas mediante DPCM, “según principios de adecuación y proporcionalidad de conformidad con el riesgo realmente presente en partes específicas del territorio nacional o en la totalidad de este”;³³

- que en casos de extrema necesidad y urgencia, y en espera de la aprobación del DPCM, las medidas precisadas en el artículo 1 podrían ser adoptadas por el ministro de salud mediante ordenanza dictada en virtud del artículo 32 de la Ley 833/1978 o, en su caso, por el presidente de la región, si el empeoramiento del riesgo sanitario se limitase al territorio de una región, mediante propia ordenanza ulteriormente restrictiva;
- que la violación de las medidas prescritas (por los DPCM u ordenanzas ministeriales o regionales) fuese castigada por los prefectos —con base en controles efectuados tanto por la policía como por las fuerzas armadas—, ya no con una sanción penal, sino con una sanción adminis-

presencia física de los empleados en las oficinas de la administración pública, excepto para los servicios esenciales; limitación o suspensión de los procedimientos de insolvencia; limitación o suspensión de las actividades comerciales minoristas, salvo las necesarias para asegurar la disponibilidad de productos agrícolas, alimentarios y de primera necesidad; limitación o suspensión de la suministro al público de bebidas y alimentos; limitación o suspensión de otras actividades empresariales o profesionales; limitación a la celebración de ferias y mercados; prohibiciones o limitaciones para acompañar a los pacientes en los establecimientos de salud; limitación de acceso a familiares y visitantes en los establecimientos de salud e instituciones penitenciarias.

³³ Baldini, V., “Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all’ emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esgetiche”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.

trativa (salvo la violación de la cuarentena, que siguió siendo un delito penal).

La Corte Constitucional se pronunció sobre el Decreto Ley 19/2020 en la Sentencia 198/2021, no encontrando ningún problema de inconstitucionalidad.

Los problemas mayores han provenido de algunas regiones (y algunos municipios) que han incumplido la normativa estatal al aprobar ordenanzas con limitaciones más permisivas que las previstas en los DPCM. Dando lugar a graves confusiones normativas y, en algunos casos, a litigios administrativos promovidos por el Estado, mediante los cuales los jueces administrativos han anulado las ordenanzas regionales (o municipales). Una región intentó superar las restricciones estatales aprobando una ley más permisiva, pero la Corte Constitucional la declaró inconstitucional (Sentencia 37/2021), reconociendo que la lucha contra la pandemia es una competencia normativa exclusiva del Estado.³⁴

2. La segunda fase está marcada por el Decreto Ley 33/2020 (convertido en la Ley 74/2020).³⁵ Este nuevo decreto preveía:

- que el presidente del Consejo de Ministros siguiera adoptando, mediante DPCM, una o más medidas expresamente enunciadas en el artículo 1 del Decreto Ley 19/2020;
- que las regiones dieran seguimiento, día con día, a la evolución de la pandemia en sus propios territorios, con

³⁴ Baldini, V., “Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021; Caravita, B., “La Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro dell’competenze (legislative) regionali”, *Federalismi.it*, núm. 11, 2021; Poggi, A. y Sobrino, G., “La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)”, *Osservatorio Aic*, núm. 4, 2021, pp. 231-261.

³⁵ Allegretti, U., “Osservazioni sulla lotta al coronavirus all’inizio della ‘seconda fase’”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 1-8.

- base en los veintiún parámetros establecidos en el decreto del ministro de salud (de fecha 30.4.2020),³⁶ y comunicaran diariamente los datos a dicho Ministerio;
- que el ministro de salud —basándose en los datos regionales y previa consulta al Comité Técnico Científico— clasificara, mediante sus propias ordenanzas, las regiones en “blancas” (bajo riesgo), “amarillas” (riesgo medio) y “rojas” (alto riesgo), estableciendo cuáles de las medidas restrictivas previstas en el DPCM debieran aplicarse según la situación determinada;
 - que, en la espera de la intervención del Estado, las regiones pudieran introducir, en función de la evolución de la pandemia: *a*) medidas restrictivas en observancia a las emprendidas por el Estado (informando siempre al ministro de salud) o *b*) medidas que ampliaran los alcances de las medidas adoptadas por el Estado (inicialmente informando al ministro de salud; posteriormente, a partir del Decreto Ley 125/2020, con el acuerdo del ministro de salud).

En pocas palabras: la función de los DPCM es determinar las medidas restrictivas, mientras que la de las ordenanzas del ministro de salud es establecer en qué territorios deben aplicarse en función de la gravedad de la situación.

Además, el Decreto Ley 33/2020 estableció medidas de alcance nacional con respecto a la circulación al interior de las regiones (que cesarían el 18 de junio de 2020) y entre regiones (vigentes hasta el 2 de junio de 2020) y en materia de educación. Este marco normativo, que inicialmente debía durar hasta el 31 de julio de 2020, fue prorrogado, mediante decretos leyes, hasta el 31 de diciembre de 2021.

³⁶ El decreto del Ministerio de Salud de 30.4.2020 fue aprobado con base en el artículo 2, párr. 11 y el anexo 10 del DPCM de 26.4.2020, el cual, a su vez, fue aprobado con base en el Decreto Ley 19/2020.

Dos fueron las principales críticas durante esta fase: la primera cuestión crítica tiene que ver con el deficiente seguimiento de la evolución de la pandemia en los territorios de las regiones. Por un lado, éstas no estaban equipadas para controlar cada uno de los veintiún parámetros previstos (a tal grado que el Decreto Ley 105/2020, convertido en la Ley 126/2021, los redujo a tres);³⁷ por otra parte, las regiones han sido objeto de presiones por el sector empresarial, el cual, para evitar nuevos bloqueos a las actividades económicas, exigían que se asentaran situaciones menos riesgosas a las realmente existentes. *De facto*, los examinados se convirtieron examinadores de sí mismos, en muchos casos, haciendo prevalecer los intereses económicos sobre las necesidades sanitarias.³⁸

El segundo aspecto que levantó críticas, en agosto de 2020, se refiere al intento del Gobierno por mantener en secreto las ac-

³⁷ Grosso, E., “Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?”, *Federalismi.it*, núm. 16, 2020, pp. XIII y ss.

³⁸ Bilancia, F., “Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020, pp. 333-360; Bin, R., “Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?”, *Le Regioni*, núm. 3, 2021, pp. 493-500; Carloni, E., “La crisi Coronavirus come problema di geografia amministrativa”, *laCostituzione.info*, 12 de mayo de 2020; Delledonne, G. y Padula, C., “Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandémica”, *Le Regioni*, núm. 4, 2020, pp. 753-780; Longo, E., “Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020, pp. 409-435; Masala, P., “I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale «ribilanciamento» occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021; Morelli, A., “I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020, pp. 746-760; Poggi, A., “Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare”, *Federalismi.it*, núm. 25, 2020; Ruggeri, A., “Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell’emergenza”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2020; Scaccia, G. y D’Orazi, C., “La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020, pp. 109-120.

tas del Comité Técnico y Científico, el principal órgano consultivo sobre la pandemia. Fue gracias a la interposición de algunos recursos judiciales que fueron publicadas³⁹ las actas, las cuales revelaban que, en las primeras semanas de la emergencia sanitaria, el Gobierno había retrasado el cierre de algunas de las zonas más productivas del norte de Italia y, cuando finalmente decidió cerrarlas, comprometió a todo el territorio nacional, a pesar de que la situación sanitaria en el centro y sur del país era mucho menos grave. Poniendo en evidencia el sometimiento del Gobierno italiano al sistema económico septentrional.

3. En la tercera fase, destacan dos actos normativos principales: el Decreto Ley 52/2021 (convertido en la Ley 87/2021) y el Decreto Ley 172/2021 (convertido en la Ley 3/2022).

A. El Decreto Ley 52/2021 introdujo una importante novedad: el “certificado verde” (o *green pass*). El *green pass*⁴⁰ es un documento administrativo expedido a toda persona que: *a*) se haya vacunado, *b*) que haya contraído el virus y se haya recuperado, y *c*) se haya sometido a una prueba rápida de antígenos (con una duración de 48 horas) o molecular (de 72 horas de duración) con resultado negativo.⁴¹ La expedición de este documento permitiría a su titular acceder a lugares concurridos (desde restaurantes a medios de transporte)⁴² y, a partir del 15 de octubre de 2021, a los lugares de trabajo (públicos y privados). Los menores de 12

³⁹ Véase: <https://www.fondazioneuigiainaudi.it/i-verbali-del-comitato-tecnico-scientifico/> (que reporta el punto de vista de los promotores del recurso).

⁴⁰ Bertolino, C., “«Certificato verde Covid-19» tra libertà ed eguaglianza”, *Federalismi.it*, núm. 15, 2021; Poggi, A., “Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2021; Rigano, F. y Terzi, M., “Certificazioni verdi Covid-19 e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 5, 2021, pp. 146-162.

⁴¹ La normativa, en esta materia, fue modificada mediante los decretos leyes 105/2021, 111/2021 y 127/2021.

⁴² Más precisamente a los servicios de restaurante en espacios cerrados, espectáculos abiertos al público, museos y lugares de cultura, piscinas y gimnasios, festivales y ferias, congresos, centros termales, parques infantiles, centros de ocio, salas de juegos, colegios y universidades, medios de transporte de larga distancia, servicios hoteleros, vestuarios en centros deportivos, servicios de

años y las personas con enfermedades incompatibles con la vacuna estarían exentos de dicho documento. El certificado verde ha recibido duras críticas por parte de quienes lo consideraban un acto discriminatorio entre vacunados y no vacunados. Sin embargo, estas críticas son infundadas, ya que el principio de igualdad exige tratar por igual, no a todos indistintamente, sino a aquellos que son iguales;⁴³ y, en este sentido, los no vacunados no son iguales a los vacunados, en tanto que éstos corren un mayor riesgo de enfermar (gravemente) y ser contagiosos respecto de los primeros.

B. El Decreto Ley 172/2021 introdujo la obligación de vacunación⁴⁴ para las personas mayores de 50 años y para el personal escolar, y todos los centros de educación y formación, los sectores de defensa, seguridad pública y rescate, la policía local, las instituciones penitenciarias, los servicios de seguridad y todos los centros sanitarios y sociosanitarios (para el personal sanitario la obligación ya estaba prevista en el Decreto Ley 22/2021, convertido en la Ley 76/2021).⁴⁵ Para todas estas categorías, la falta de vacunación supondría un impedimento para desarrollar las propias actividades laborales y la suspensión de la remuneración respectiva; no obstante, quedaba garantizado el derecho a conservar la relación de trabajo.

Para algunos, la obligación de vacunación es contraria a la Constitución, a pesar de que el artículo 32, párr. 2, de la carta fundamental italiana reconozca la posibilidad de establecer, mediante ley, tratamientos de salud obligatorios, siempre que se

transporte ferroviario regional e interregional y servicios de transporte público local.

⁴³ Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia 53/1957.

⁴⁴ Morana, D., “Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all’equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020)”, *Osservatorio Aic*, núm. 1, 2021, pp. 233-250.

⁴⁵ Flore, S., “Obbligo vaccinale e obiezione di coscienza nel caso del Covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2021 y Romboli, R., “Obbligo di vaccinazione anti Covid e principi costituzionali: a proposito del d.l. n. 44/2021”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2021, pp. 673-676.

realicen con respeto a la persona humana.⁴⁶ Todos los recursos judiciales promovidos en contra de la obligación de vacunación han sido desestimados.

VII

Casi todas las medidas, hasta ahora referidas, llegaron a su fin con la conclusión del estado de emergencia, establecida en el Decreto Ley 24/2022. El 1o. de abril de 2022 se disolvió el Comité Técnico y Científico. A partir del 1o. de mayo de 2022, desaparecería la obligación de poseer el certificado verde para poder trabajar y acudir a lugares concurridos (a excepción de los hospitales). El 15 de junio de 2022 expiró también la obligación de vacunación para las personas mayores de 50 años y demás categorías antes mencionadas.

Hasta el 30 de septiembre de 2022, se mantuvo la obligación de portar cubrebocas: *a*) en hospitales y centros sanitarios y *b*) en medios de transporte. Un acuerdo entre las organizaciones patronales y sindicatos estableció la obligación de llevar cubrebocas en los lugares de trabajo hasta el 30 de junio de 2022.

Evidentemente, el Gobierno esperaba que, con la llegada del verano, la eliminación de las restricciones no provocaría un aumento significativo de los contagios. Sin embargo, la situación empeoraría rápidamente y, aunque las vacunas hacen que la enfermedad sea menos grave para muchos, la presión sobre los hospitales aumentó nuevamente y nueve regiones (de 20) volvieron a clasificarse como de alto riesgo. A dos años y medio del inicio de la pandemia, cada vez que aumentan los contagios, el sistema nacional de salud se encuentra en apuros, como si se tratase de la primera vez.

⁴⁶ Curreri, S., “Sulla costituzionalità dell’obbligo di vaccinazione contro il Covid-19”, *laCostituzione.info*, 28 de agosto de 2021.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNOLETTO, V., *Senza respiro. Un'inchiesta indipendente sulla pandemia Coronavirus, in Lombardia, Italia, Europa. Come ripensare un modello di sanità pubblica*, Milán, Altreconomia, 2020.
- ALGOSTINO, A., “Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- ALLEGRETTI, U., “Il trattamento dell'epidemia di «coronavirus» come problema costituzionale e amministrativo”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- ALLEGRETTI, U., “Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- AZZARITI, G., “Il diritto costituzionale d'eccezione”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.
- BALDINI, V., “Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2020.
- BALDINI, V., “Proporzionalità e adeguatezza versus prevenzione nel controllo di razionalità delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria: tra premesse di metodo e percezioni esegetiche”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- BALDINI, V., “Conflicto de competencias entre Estado y Región en la lucha contra la pandemia. Un sindicato político de la Corte constitucional? Reflexiones a margen de la sent. n. 37 del 2021 de la Corte constitucional”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- BALDUZZI, R. y SORRENTINO, F., “Reserva de ley”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1989, vol. XL.
- BARBERA, A., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milán, Giuffrè, 1967.

- BERTOLINO, C., “«Certificado verde Covid-19» tra libertà ed eguaglianza”, *Federalismi.it*, núm. 15, 2021.
- BILANCIA, F., “Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020.
- BIN, R., “Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?”, *Le Regioni*, núm. 3, 2021.
- BIONDI, F. y VILLASCHI, P., “Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria”, *Federalismi.it*, núm. 18, 2020.
- BRUNELLI, G., “Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021.
- CALVANO, R., “Brevi note su emergenza Covid e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2020.
- CANDIDO, A., “Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.
- CANTARO, A., *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Turín, Giappichelli, 2021.
- CARAVITA, B., “La Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro dell'competenze (legislative) regionali”, *Federalismi.it*, núm. 11, 2021.
- CARDONE, A., “Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- CARETTI, P., “I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato”, *Osservatorio delle Fonti*, Fascicolo speciale 2020.
- CARLONI, E., “La crisi Coronavirus come problema di geografia amministrativa”, *laCostituzione.info*, 12 de mayo de 2020.

- CARROZZINO, P., “Libertà di circolazione e soggiorno, principio di legalità e gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19”, *Osservatorio Aic*, núm. 3, 2020.
- CATELANI, E., “I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.
- CECERE, A. M., “Ruoli e competenze dei diversi livelli istituzionali nella gestione della pandemia Covid-19 in Italia tra distonie sistemiche e carenze strutturali”, *Rivista Aic*, núm. 3, 2021.
- CINTIOLI, F., “Sul regime del *lockdown* in Italia (note sul Decreto Legge n. 19 del 25 marzo 2020)”, *Federalismi.it*, núm. 10, 2020.
- CLEMENTE DI SAN LUCA, G., “Emergenza pandemica e strumentario giuridico-istituzionale”, *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2021.
- CONZUTTI, A., “Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 2, 2021.
- CUOCOLO, L., “I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.
- CURRERI, S., “Il Parlamento nell’emergenza”, *Osservatorio Aic*, núm. 2, 2020.
- CURRERI, S., “Sulla costituzionalità dell’obbligo di vaccinazione contro il Covid-19”, *laCostituzione.info*, 28 de agosto de 2021.
- DE SIANO, A., “Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.
- DE SIERVO, U., “Soggiorno, circolazione, emigración (libertà di)”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Utet, 1970, vol. XVII.
- DE SIERVO, U., “Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime espressioni”, *Osservatorio delle Fonti, Fascicolo speciale* 2020.
- DELLEDONNE, G. y PADULA, C., “Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandémica”, *Le Regioni*, núm. 4, 2020.

- DI COSIMO, G., “Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus”, *Osservatorio sulle fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- DI GIOVINE, A., *Introduzione allo studio della riserva di legge nell’ordinamento costituzionale italiano*, Turín, Giappichelli, 1969.
- FERRARA, R., *L’ordinamento della sanità*, Turín, Giappichelli, 2020.
- FLORE, S., “Obbligo vaccinale e obiezione di coscienza nel caso del Covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2021.
- FRANCAVIGLIA, M., “Decretazione d’urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell’emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2020.
- FURLAN, F., “Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid-19”, *Federalismi.it*, núm. 26, 2020.
- GRANDI, E., “L’art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o «recrudescenza» di un dovere?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- GRISOLIA, M. C., “Il rapporto Governo-Parlamento nell’esercizio della funzione normativa durante l’emergenza Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- GROSSO, E., “Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?”, *Federalismi.it*, núm. 16, 2020.
- LAVAGNA, G., “Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra-ordinem dei Presidenti regionali”, *Federalismi.it*, núm. 17, 2021.
- LIPPOLIS, V., “Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia”, *Rivista Aic*, núm. 1, 2021.
- LONGO, E., “Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- LUCARELLI, A., “Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria”, *Rivista Aic*, núm. 2, 2020.

- LUCIANI, M., “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza”, *Rivista Aic*, núm. 2, 2020.
- LUPO, N., “L’attività parlamentare in tempi di coronavirus”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- MALASCHINI, A., “Sulle concrete misure adottate dal Parlamento in occasione dell’emergenza Covid-19”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- MARINI, F. S., “Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge”, *Federalismi.it*, núm. 12, 2020.
- MASALA, P., “I diritti fra Stato e Regioni nell’emergenza sanitaria, a vent’anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale «ribilanciamento» occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell’uguaglianza sostanziale?”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2021.
- MAZZA, R., “La «parlamentarizzazione» dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi”, *Federalismi.it*, núm. 12, 2021.
- MAZZIOTTI, M., “Circolazione (libertà di)”, *Enciclopedia del diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960, vol. VII.
- MORANA, D., “Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all’equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020)”, *Osservatorio Aic*, núm. 1, 2021.
- MORELLI, A., “I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.
- NOCCELLI, M., “La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute”, *Federalismi.it*, núm. 6, 2020.
- PACE, A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, Cedam, 1992.
- PANDOLFELLI, M., “Abrogazione di disposizioni di un decreto-legge ad opera di altro decreto-legge: l’incertezza e i problemi derivanti dall’emergenza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2020.

- PICCIRILLI, G., *La riserva di legge: evoluzioni costituzionali, influenze sovraestatali*, Turín, Giappichelli, 2019.
- PIGNATARO, M., “Come preservare la continuità dell’attività parlamentare ai tempi del Covid-19? Alcune riflessioni sul lavoro «a distanza» e le vie percorribili a normativa vigente”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2020.
- POGGI, A., “Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare”, *Federalismi.it*, núm. 25, 2020.
- POGGI, A., “Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo”, *Federalismi.it*, núm. 21, 2021.
- POGGI, A. y SOBRINO, G., “La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)”, *Osservatorio Aic*, núm. 4, 2021.
- RIGANO, F. y TERZI, M., “Certificazioni verdi Covid-19 e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale”, *Osservatorio sulle Fonti*, núm. 5, 2021.
- ROMANO, A., “I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19”, *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, núm. 1, 2020.
- ROMBOLI, R., “Obbligo di vaccinazione anti Covid e principi costituzionali: a proposito del d.l. n. 44/2021”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2021.
- ROSSI, E., “Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza Coronavirus)”, *Osservatorio sulle Fonti*, Fascicolo speciale, 2020.
- RUGGERI, A., “Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell’emergenza”, *dirittifondamentali.it*, núm. 3, 2020.
- SAGONE, C., “La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell’ordinamento regionale”, *Rivista Aic*, núm. 4, 2020.

- SCACCIA, G. y CARBONI, A., “Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell’emergenza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020.
- SCACCIA, G. y D’ORAZI, C., “La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2020.
- TRABUCCO, D., “I «sovrani» regionali: le ordinanze dei presidenti delle giunte al tempo del covid-19”, *dirittifondamentali.it*, núm. 1, 2021.
- TRIPODINA, C., “La Costituzione al tempo del Coronavirus”, *Costituzionalismo.it*, núm. 1, 2020.
- VENANZONI, A., “L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2020.

LA PANDEMIA Y LOS RETOS DE LA “NUEVA MODERNIDAD” A LOS ESTADOS DE BIENESTAR*

Patrik VESAN**
Federico RAZETTI***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modernización y derechos sociales*. III. *Las cuatro transformaciones de la nueva modernidad y los desafíos actuales a los estados de bienestar democráticos*. IV. *Consideraciones conclusivas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 representa un claro ejemplo de “evento focalizador” (Birkland, 1998), es decir, uno de esos sucesos que por su naturaleza dramática, inesperada y repentina, cuentan con la capacidad no sólo de llamar la atención colectiva por tiempo prolongado sobre algunas cuestiones específicas, distrayéndola de otros eventos, sino también de perturbar todo el proceso de toma de decisiones públicas, redefiniendo velozmente las prioridades, y empujando a superar con rapidez prácticas y procedimientos consolidados al grado de poner en discusión las relaciones entre las instituciones públicas, y entre éstas y los sujetos privados. La crisis de la pandemia ciertamente ha tenido un impacto sistémico: sólo en Europa ha causado más de 1,1 millones de muertes y graves consecuencias negativas en la esfera social, y en lo psicológico y lo eco-

* Traducción de Piero Mattei-Gentili.

** Universidad del Valle de Aosta, Italia.

*** Universidad del Valle de Aosta, Italia.

nómico.¹ Entre los numerosos aspectos que la pandemia ha puesto en evidencia, señalamos dos. Por un lado, el importante papel que juega la presencia de adecuados sistemas públicos de bienestar social. Por otra, los riesgos asociados a la fragilidad de los sistemas nacionales de políticas sociales, provocada a su vez por factores endógenos, heredados del pasado, y por nuevos factores exógenos. Como se argumentará a lo largo de este capítulo, los estados de bienestar (*welfare state*) nacen y se consolidan como reacción a los procesos de modernización de las sociedades occidentales afluentes.² Sin embargo, se trata de procesos de modernización que han experimentado su propia transformación intrínseca a lo largo del tiempo y que hoy se encuentran marcados por el surgimiento de nuevos desafíos de alcance sistémico, por no decir global. Estos desafíos son diferentes a los que han afectado a los sistemas nacionales de política social desde la década de 1980.³ Por un lado, en efecto, los desafíos de la “nueva modernidad” son de naturaleza tendencialmente holística, capaces de poner en discusión, como han indicado Beck y Lau,⁴ las instituciones base de la primera modernidad, pero también algunos de sus principios fundamentales que permanecieron relativamente intactos con el advenimiento de la denominada “segunda modernidad”. Por otro, son retos que no

¹ Basado en datos de *ourworldindata.org*, al 27 de junio de 2022.

² Cfr. Flora, P. y Alber, J., “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Europe and America”, en Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction, 1981, pp. 37-80; Alber, J., “Le origini del *welfare state*: teorie, ipotesi ed analisi empirica”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XII, núm. 3, 1982, pp. 361-421; Ferrera, M., *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Boloña, Il Mulino, 1984.

³ Cfr. Bonoli, G., “Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies”, *Comparative Political Studies*, vol. 40, núm. 5, 2007, pp. 495-520; Ferrera, M., “Trent’anni dopo. Il *welfare state* europeo tra crisi e trasformazione”, *Stato e Mercato*, vol. 81, núm. 3, 2007, pp. 341-375.

⁴ Cfr. Beck, U. y Lau, C., “Second Modernity as a Research Agenda: Theoretical and Empirical Explorations in the «Meta-Change» of Modern Society”, *British Journal of Sociology*, vol. 56, núm. 4, 2005, pp. 525-557.

sustituyen a los anteriores, sino que se suman a ellos, con el riesgo de crear consecuencias negativas todavía más severas. Estos desafíos se originan de cuatro grandes transformaciones:

- el tendencial asentamiento de las economías occidentales sobre tasas de crecimiento demasiado contenidas, sino es que nulas;
- el rápido acercamiento de los modelos de producción y de consumo a umbrales críticos en la explotación de los recursos del planeta;
- los procesos de digitalización y automatización de la vida humana;
- la cada vez más frecuente repetición, en breve tiempo, de crisis de diversa naturaleza con fuertes repercusiones sociales.

La tesis que aquí se sostiene es que no sólo las consecuencias derivadas de la pandemia, sino todos estos desafíos radicales, pueden sentar las bases para la entrada de los estados de bienestar a una nueva fase evolutiva, debido a un proceso de replanteamiento de los derechos y las políticas sociales a la luz de las nuevas transformaciones de los procesos de modernización. El resultado de este proceso no es cierto ni evidente. La “hipótesis nula” en la relación entre mutaciones del estado de bienestar y aquellos que involucran a la “nueva modernidad” siempre es plausible. Al mismo tiempo, habrá que investigar en qué medida y con qué *timing* se manifestarán los desafíos que hemos identificado y cuáles serán las respuestas que los sistemas de protección social podrán ofrecer en los regímenes democráticos. Por lo tanto, el objetivo de esta contribución no es el de proporcionar y discutir evidencia empírica en torno a fenómenos en vías de desarrollo, sino de proponer un análisis “orientado hacia el futuro”, que trate de unir debates y reflexiones que a menudo todavía están separados, incluso por la complejidad de los temas que plantea cada uno de los desafíos.

El capítulo se divide en tres secciones, además de esta introducción. La segunda sección reconstruye brevemente el camino histórico-evolutivo que ha marcado la compleja relación entre los procesos de modernización y los derechos sociales. La tercera sección se centra en las cuatro principales transformaciones contextuales que caracterizan la fase actual y en los desafíos que aquéllas plantean para los sistemas de bienestar maduros. Finalmente, la última sección ofrece una serie de elementos de reflexión respecto del posible desarrollo de algunas líneas de razonamiento e investigación que aquí solamente serán mencionadas.

II. MODERNIZACIÓN Y DERECHOS SOCIALES

Los nexos entre modernización,⁵ derechos sociales y estado de bienestar siempre han sido cambiantes, complejos y bidireccionales. Su variabilidad depende del hecho de que los derechos sociales son una categoría de derechos en constante evolución, en el sentido de que se transforman con la evolución de los propios procesos de modernización: éstos cambian con el tiempo ante la percepción compartida de “nuevas” necesidades sociales y riesgos dignos de protección que se suman a los preexistentes, muchas veces estratificándose con ellos.⁶ Pero, no sólo: con el variar del contexto socioeconómico en el que se ejercen, su garantía pública efectiva también tiende a reclamar un “recalibrado político-institucional”,⁷ o una redefinición de los niveles y actores involucrados en la gobernanza de la protección social. La complejidad de los nexos modernización y estado social depende también del

⁵ Sobre el concepto de modernización y sus múltiples significados, véase Trigilia C., “Modernizzazione”, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Italia, Treccani, 1996.

⁶ Cfr. Vesan, P., “Diritti sociali e diseguaglianze: traiettorie evolutive ai tempi del Covid”, *Teoria Politica*, nuova serie, annali XI, 2021, pp. 193-209.

⁷ Cfr. Ferrera, M., “Trent’anni dopo. Il *welfare state* europeo tra crisi e trasformazione”, *cit.*

hecho de que, desde sus orígenes, la modernización ha tenido una naturaleza ambivalente, siendo al mismo tiempo el origen de los problemas (riesgos y necesidades) sociales que se consideran meritorios de respuesta colectiva, así como de la disponibilidad de recursos (económicos, sociales y político-institucionales) indispensables para configurar esas respuestas. Finalmente, la bidireccionalidad de los nexos estudiados proviene de la observación de que la instauración y la consolidación de los estados de bienestar han representado un aspecto esencial de la modernización, constituyendo a su vez una consecuencia y una dimensión fundante: en el intento de armonizar el crecimiento económico y la satisfacción de necesidades sociales, el estado social de hecho ha contribuido a la consolidación de las instituciones democráticas típicas de la modernidad.⁸

Al observar el desarrollo histórico-evolutivo de tales nexos, nos parece posible identificar tres fases principales. Nos detendremos en esta sección en las primeras dos, para luego ilustrar con mayor amplitud la tercera —la actual— en la sección siguiente.

La primera fase se refiere al surgimiento y consolidación de los estados de bienestar. La relación entre modernización y protección de los derechos sociales es muy estrecha, tanto que algunos autores⁹ han definido a los estados de bienestar como sistemas institucionales que surgen precisamente en relación con los procesos de modernización industrial en Europa a finales de los siglos XIX y XX. Estamos pues ante un verdadero “arraigo genético” de los estados de bienestar en las dinámicas de modernización ligadas al desarrollo del capitalismo industrial. En su obra

⁸ Cfr. Ferrera, M. y Rhodes, M., “Recasting European Welfare States: An Introduction”, *West European Politics*, vol. 23, núm. 2, 2000, pp. 1-10.

⁹ Flora, P. y Alber, J., “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Europe and America”, *cit.*; Ferrera, M., *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, *cit.*; Ferrera, M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Boloña, Il Mulino, 1993.

más importante, por ejemplo, Polanyi¹⁰ interpreta el surgimiento de instituciones reguladoras de la economía y propias de los estados de bienestar como el producto de un contramovimiento que se desarrolló como respuesta al industrialismo y al desarraigo (*disembedding*), inducido por éste, de las actividades económicas respecto de las otras relaciones sociales. En la llamada “Gran Transformación”, al “primer movimiento” de industrialización y expansión del mercado le seguiría, por tanto, un “segundo movimiento” dado por las respuestas colectivas a los desafíos y problemas planteados por la (primera) modernización.

No obstante, la estrecha relación entre el ejercicio de los derechos sociales y los procesos de modernización socioeconómica no se limita únicamente a la fase genética de los sistemas de bienestar. Por el contrario, ésta perdura y se desarrolla también durante la denominada “Treintena gloriosa” (1945-1975), es decir, el periodo en el que los sistemas de bienestar se consolidan y alcanzan su madurez. En esta fase, el desarrollo de la economía fundada sobre el capitalismo industrial, las recetas keynesianas, y el estado social parecen ir de la mano, dando vida a lo que Hirvilammi¹¹ ha llamado una suerte de “círculo virtuoso” entre la modernización y las políticas sociales. Este círculo virtuoso se basa en el supuesto de que el crecimiento económico va acompañado de la formación de una clase media más numerosa y de una reducción parcial de las desigualdades entre las clases sociales que, sin embargo, se mantienen. No solo los efectos difusos del crecimiento económico, sino también la adopción de políticas redistributivas de bienestar conduce a reducir, al menos en parte, las distancias entre las diversas “posiciones” que las personas tienden a asumir al interior de una sociedad determinada. Este resultado, entre otras cosas, contribuye de manera significativa

¹⁰ Cfr. Polanyi, K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, 3a. ed., Boston, Beacon Press, 2001.

¹¹ Cfr. Hirvilammi, T., “The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea”, *Sustainability*, vol. 12, núm. 1, 2020, pp. 1-15.

a la consolidación de las instituciones democráticas típicas de la modernidad occidental, aumentando de hecho su legitimidad.

La segunda fase se refiere a la transición del capitalismo industrial a una economía posindustrial y cada vez más globalizada. Varios desafíos amenazan no sólo la eficacia, sino la sostenibilidad de los estados de bienestar, tal como se habían consolidado hasta entonces:¹²

- la creciente interdependencia de las economías nacionales;
- el progresivo paso al orden económico postindustrial;
- la manifestación de nuevos riesgos y necesidades sociales como respuesta a las transformaciones sociales, económicas y políticas que han sucedido.

A estos retos, los Gobiernos europeos responden con la adopción de reformas a los sistemas nacionales de bienestar que se insertan normalmente en el cuadro de una redefinición de las políticas macroeconómicas en dirección neoliberal. De la diversidad de caminos que siempre se pueden observar, las principales directrices de cambio seguidas en Europa son tres:

- el recorte (*retrenchment*) de las políticas sociales, esto es, la recalibración sustractiva de los derechos sociales a través de ajustes estructurales destinados a contener el gasto social y/o su crecimiento a lo largo del tiempo y a “restringir” el alcance e intensidad de los derechos sociales;¹³
- la reorientación “normativa” de los derechos sociales en dirección de una creciente “individualización” de las prestaciones y servicios sociales, a menudo acompañada

¹² Cfr. Ferrera, M. y Rhodes, M., “Recasting European Welfare States: An Introduction”, *cit.*; Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Ferrera, M., “Trent’anni dopo. Il *welfare state* europeo tra crisi e trasformazione”, *cit.*; Esping-Andersen, G., *The Incomplete Revolution*, Cambridge, Polity Press, 2009.

¹³ Por ejemplo: Starke, P., “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review”, *Social Policy & Administration*, vol. 40, núm. 1, 2006, pp. 104-120.

por un mayor énfasis en el concepto de prevención más que de reparación (piénsese en las políticas de activación de los perceptores de subsidios, y sucesivamente en las políticas de inversión social);¹⁴

- la transición de los modelos tradicionales de administración del bienestar de tipo weberiano o napoleónico a la difusión de procesos de reajuste (*rescaling*) y “privatización” de los sistemas de bienestar, o más bien a la adopción de nuevos métodos de gobernanza multinivel y *multi-stakeholders*.¹⁵

No está de más aclarar que, sobre el plano de la realidad empírica, estas tres directivas de cambio a menudo se han asociado una con la otra. En particular, las últimas dos directivas (la de la individualización y la del reajuste/privatización) han desempeñado en la mayoría de los casos un papel instrumental con respecto a la primera (la del recorte social), lo que ha supuesto, si no el desmantelamiento del estado del bienestar, sí un claro empeoramiento de su desempeño en términos de protección contra riesgos y redistribución de la riqueza. El resultado general de estas transformaciones es un aumento tendencial de la desigualdad y una reducción general de la movilidad social desde la década de 1980.¹⁶

¹⁴ Cfr. Ferge, Z., “The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social”, *Social Policy and Administration*, vol. 31, núm. 1, 1997, pp. 20-44; Morel, N. et al. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Bristol University Press, 2011; Hemerijck, A., “The Uses of Affordable Social Investment”, en *id.* (ed.), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

¹⁵ Por ejemplo: Ascoli, U. y Ranci, C., *Dilemmas of the Welfare Mix*, Nueva York, Springer Science+Business Media, 2002; Ansell, C. y Gash, A., “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, núm. 4, 2008, pp. 543-571; Kazepov, Y., *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Londres-Nueva York, Routledge, 2010.

¹⁶ Cfr. Piketty, T., *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2014.

III. LAS CUATRO TRANSFORMACIONES DE LA NUEVA MODERNIDAD Y LOS DESAFÍOS ACTUALES A LOS ESTADOS DE BIENESTAR DEMOCRÁTICOS

La crisis económico-financiera del 2008 parece haber abierto una nueva fase —de contornos todavía inciertos, pero potencialmente disruptivos— de rearticulación de los nexos entre los procesos de modernización y los derechos sociales. Esta fase está marcada por el desarrollo de ulteriores transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y ambientales. De estas transformaciones provienen numerosos desafíos que no sólo constituyen por sí mismos ulteriores amenazas a la capacidad efectiva de los regímenes democráticos para asegurar los derechos sociales, sino que se suman a aquellos precedentes (todavía activos y en vía de amplificación), con el riesgo de exacerbar las dificultades que han surgido en los últimos treinta años, y determinar un ulterior agravamiento de las desigualdades e incluso del surgimiento de nuevas. La amenaza actual también parece más radical, dado que los retos anteriores ya habían puesto en discusión las instituciones fundamentales de la primera modernidad, aunque manteniendo una cierta continuidad al menos con algunos principios fundamentales en los que aquella se basaba.¹⁷ Por el contrario, los desafíos actuales podrían poner en duda los mismos principios rectores (*driving forces*) de la primera modernización, si se considera que los mecanismos de funcionamiento de la economía, el trabajo y la sociedad que operan hasta ahora no sólo no necesariamente podrán ofrecer los recursos para hacer frente a los problemas generados por la propia modernización, sino que acabará avivándolos y agudizándolos. En otras palabras, si no se abordan adecuadamente, las consecuencias inesperadas y negativas (reflexivas, para usar las palabras de Beck) de la nueva modernidad podrían estar destinadas a crecer todavía más.

¹⁷ Cfr. Beck, U. y Lau, C., “Second Modernity as a Research Agenda: Theoretical and Empirical Explorations in the «Meta-Change» of Modern Society”, *cit.*

1. *Estado de bienestar sin crecimiento económico*

Ya en 1998, Paul Pierson habló de “austeridad permanente” para describir el asentamiento de las economías occidentales sobre tasas de crecimiento demasiado contenidas (Pierson, 1998). Incluso hoy, la caída en el crecimiento de la productividad es señalada por muchos observadores como un factor clave que subyace al bloqueo del círculo virtuoso entre la economía de mercado, la democracia liberal y la cohesión social. Algunos economistas describen el escenario económico posterior a la Gran Recesión como un “estancamiento secular” (una expresión acuñada ya en la década de 1930.¹⁸

Por lo tanto, estas interpretaciones desafían el supuesto según el cual la recuperación económica estaría “a la vuelta de la esquina” y no quedaría más que impulsarla (con políticas keynesianas y monetaristas) o esperarlas (gracias, por ejemplo, a la revolución digital). En cambio, un escenario “postcrecimiento” conlleva la necesidad de volver a pensar en un estado de bienestar al interior de un contexto en el cual el bajo o nulo crecimiento económico resulta ser un dato estructural y no un simple elemento coyuntural.¹⁹ La consecuencia más directa sobre los sistemas de bienestar, al menos como los conocemos, atañe a su sostenibilidad financiera desde el momento en que el contexto de “postcrecimiento” (*post-growth*) podría determinar una ulterior erosión de la base imponible (tasas y contribuciones sociales) y, al mismo tiempo, un crecimiento de las necesidades y riesgos sociales a los cuales hacerles frente. De manera más general, como ha sostenido Piketty, entre otros, es plausible que a medida que disminuye

¹⁸ Cfr. Teulings, C. y Baldwin, R. (eds.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Londres, CEPR Press, 2004; Gordon, R. J., “Is U. S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds”, NBER Working Papers, 2012.

¹⁹ Cfr. Corlet, C. et al., “Welfare Systems without Economic Growth: A Review of the Challenges and Next Steps for the Field”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 186, 2021.

la tasa de crecimiento, una parte cada vez mayor de los ingresos se transfiera a los propietarios del capital. En otras palabras, la ausencia de crecimiento económico debería conducir a un aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso, debido a la cada vez mayor propensión del capital a ahorrar en lugar de remunerar el trabajo.

Dicho esto, es necesario recordar que no todos los economistas coinciden acerca de la inevitabilidad del aumento de las desigualdades económicas en un contexto de bajo crecimiento. De acuerdo con algunos,²⁰ la probabilidad de que esto lleve a una mayor polarización en la distribución del ingreso depende de las tasas de retorno del capital (que podrían estar disminuyendo en un escenario de postcrecimiento) y es mucho menor cuanto menos capital y mano de obra sean fácilmente reemplazables. Además, la sustituibilidad se reduce cuanto más se favorece una transición estructural de las economías avanzadas hacia sectores intensivos de mano de obra, es decir, hacia una economía de servicios; se trata de sectores caracterizados por aumentos de productividad nulos o muy limitados, imbuidos de aspectos relacionales (por lo tanto, difíciles de sustituir por tecnologías), centrales a los propios estados de bienestar.

2. *Estados de bienestar y cuidado del ambiente*

La segunda grande transformación capaz de incidir sobre los sistemas de protección social deriva del rápido acercamiento de los modelos de producción y de consumo a umbrales críticos en la explotación de los recursos de planeta, y por la necesidad cada vez más urgente de reestructurar estos modelos para minimizar, si no eliminar, los daños que producen sobre los ecosistemas y por

²⁰ Por ejemplo: Jackson, T., *Prosperity Without Growth. Foundations for the Economy of Tomorrow*, Londres-Nueva York, Routledge, 2017; Jackson, T., “The Post-growth Challenge: Secular Stagnation, Inequality and the Limits to Growth”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 156, 2019, pp. 236-246.

ende sobre el bienestar humano. La cuestión que se plantea, por tanto, implica atravesar un campo de tensión caracterizado por un “trilema”, dado por la aparente imposibilidad de alcanzar simultáneamente los objetivos de protección ambiental, protección social y crecimiento económico. La literatura sobre nexos entre políticas económicas, sociales y ambientales ha puesto en evidencia diversas aproximaciones a la cuestión.²¹ El primer enfoque es la del optimismo irracional (*irrational optimism*).²² Éste sostiene que el mercado y el desarrollo tecnológico resolverán también los problemas ambientales. Otros enfoques como, por ejemplo, el del crecimiento verde (*green-growth*) y el de la transición justa (*just transition*), se enfocan en cambio en soluciones de suma positiva (*win-win*). Estas soluciones atañen, por ejemplo, al papel del Estado en orientar el crecimiento en dirección *eco-friendly* gracias a la adopción de estrategias de desacoplamiento (*decoupling*), esto es, desvincular el crecimiento económico de las emisiones de carbono; confiar en la creación de “empleos verdes”; y sobre la nueva orientación “verde” del sistema económico. Desde este punto de vista, la transición conducirá inicialmente a nuevas y quizás mayores desigualdades, pero el crecimiento económico junto a la inversión social y el diálogo las contendrán. En cambio, otro enfoque es el del enfoque sostenible y de bienestar (*sustainable growth and welfare*) que cuestiona la efectividad y/o factibilidad de las estrategias de desacoplamiento y por ello exige invertir la prioridad entre crecimiento y respeto por los límites ambientales.²³

²¹ Cfr. Sabato, S. y Mandelli, M., *The EU's Potential for Promoting an Eco-Social Agenda*, *European Social Observatory Deliverable*, Bruselas, 2018; Mandelli, M. et al., “EU Economic Governance and the Socio-Ecological Transition: Towards a More Sustainable European Semester?”, *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 3, 2021, pp. 619-638.

²² Koch, M., “Sustainable Welfare, Degrowth and Eco-social Policies in Europe”, en Vanhercke et al., *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, The European Trade Union Institute, 2018, pp. 37-52.

²³ Cfr. Fritz, M. y Koch, M., “Potentials for Prosperity without Growth: Ecological Sustainability, Social Inclusion and the Quality of Life in 38 Countries”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 108, 2014, pp. 191-199; Koch,

En particular, propone redefinir las “necesidades sociales” dignas de protección: la sostenibilidad (ambiental, social y financiera) de las políticas de bienestar pasa por una reducción de la demanda global (a través de “canales de consumo” privados, umbrales mínimos y máximos y/o incentivos y regulaciones para contener y dirigir el consumo) y una redistribución de los recursos. También se cree que una vez satisfechas algunas necesidades humanas “básicas” y estándares de vida materiales dignos (compatibles con la supervivencia de los individuos y de la humanidad, en ésta y en las generaciones futuras), el bienestar humano dependerá de elementos inmateriales (sin efectos negativos sobre los ecosistemas). Finalmente, se espera que se adopten herramientas de política social, como una renta (o mejor dicho servicios) básica universal, que permitiría un aumento del consumo público que satisfaga las necesidades básicas de forma menos contaminante que los servicios privados; esquemas de reducción de la jornada laboral y redistribución del “tiempo discrecional”,²⁴ que ayudarían a redistribuir el trabajo y recomponer el equilibrio tiempo/dinero hacia un consumo bajo en emisiones, debilitando el ciclo “trabaja y gasta”; iniciativas inspiradas en la lógica de las comunas (*commons*) que implican circuitos de producción-consumo más cortos, basados en el principio de suficiencia (de los huertos comunitarios a las redes de economía alternativa y solidaria, de las monedas comunitarias a los bancos del tiempo, de los colectivos de *software* abiertos a las formas de convivencia y eco-comunas).

M., “Sustainable Welfare, Degrowth and Eco-social Policies in Europe”, *cit.*, pp. 37-52; Koch, M., “Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States”, *Social Policy and Society*, 2021, pp. 1-13; Gough, I., “From Welfare States to Planetary Wellbeing”, en Béland, D. *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 901-920; Mastini, R., Kallis, G. e Hickel, J., “A Green New Deal without Growth?”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 179, 2021; Dukelow, F. y Murphy, M. P., “Building the Future from the Present: Imagining Post-Growth, Post-Productivist Ecosocial Policy”, *Journal of Social Policy*, 2022, pp. 1-15.

²⁴ Cfr. Goodin, R. E. *et al.*, *Discretionary Time. A New Measure of Freedom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Más en general, el desafío de la transición verde llama en causa un tema crucial también para el sostenimiento del orden liberal democrático, esto es, el tema de la lucha por el cambio climático. En tal cambio, desde el punto de vista de los derechos sociales, es y será, antes que nada, un problema no sólo de “transición justa”, sino un problema migratorio. En otras palabras, conducirá a un fuerte crecimiento de los “refugiados ambientales” (*environmental refugees*) que se unirán a las otras masas de personas que huyen de las guerras, del surgimiento de regímenes autoritarios y de crisis económicas desesperadas, poniendo a los sistemas democráticos del bienestar bajo una presión sin precedentes.

3. *Estado de bienestar y digitalización*

El tercer orden de factores-marco típicos de la “nueva modernidad”, y capaz de ejercitar un impacto sobre los derechos sociales, deriva del proceso de digitalización. El cambio tecnológico no puede interpretarse como “neutro”: la transición digital impone diversos desafíos, cuyos efectos sobre los sistemas de bienestar, el trabajo y la desigualdad —dada la velocidad y amplitud de los cambios tecnológicos en curso— que serán probablemente disruptivos (si no es que devastadores), de largo plazo y sin precedentes.²⁵ Nos referimos en particular a tres grupos de desafíos:

- desafíos en términos de cantidad de trabajo disponible;
- desafíos en términos de renovación de las competencias profesionales y de reorganización del trabajo, necesarios para que trabajadores y organizaciones puedan seguir el ritmo de la innovación;
- desafíos que la aplicación de las tecnologías en la gestión

²⁵ Cfr. Busemeyer, M. R. *et al.*, *Digitalization and the Welfare State*, Oxford University Press, 2022.

de las políticas sociales provoca en el ejercicio efectivo de la ciudadanía social.

Respecto del futuro del trabajo, si las teorías basadas en el concepto de compensación delinean un escenario en el cual los efectos negativos de la innovación digital sobre el trabajo serán neutralizados por mecanismos de mercado, aquéllas basadas en el concepto de la sustitución²⁶ proyectan escenarios en los cuales la tecnología causará una contracción estructural de la ocupación. Seremos testigos de un aumento sustancial de la productividad del trabajo, una consecuente reducción de la cantidad de trabajo requerido, una drástica ampliación de su flexibilidad o inestabilidad, una fuerte reducción de los ingresos laborales y por ende de las bases de cotización.²⁷ Desde el punto de vista de las desigualdades, parecen probables nuevas formas de estratificación social y vulnerabilidad en el mercado de trabajo, que colocarán en condiciones de particular desventaja a quienes tienen un bajo nivel de competencias (*skill*) y, sobre todo, a ejecutores (*task*), manuales o cognitivos, de carácter rutinario, y por lo mismo, fácilmente sustituibles por la tecnología (como trabajadores medianamente calificados, pero también empleados en actividades administrativas y de *back office*). Para trabajos intensivos no rutinarios, en cambio, es posible que la relación con las tecnologías se plantee en términos de integración más que de reemplazo. También es probable que los efectos distributivos de estas imponentes transformaciones del trabajo tengan consecuencias políticas. Como argumentan Kurer y Palier,²⁸ “mientras que otras transformaciones estructurales, como la globalización,

²⁶ Por ejemplo: Acemoglu, D. y Restrepo, P., “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”, Working Paper 23285, National Bureau of Economic Research, 2017.

²⁷ Cfr. Guarascio, D. y Sacchi, S., *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, INAPP, 2017.

²⁸ Kurer, T. y Palier, B., “Shrinking and Shouting: the Political Revolt of the Declining Middle in Times of Employment Polarization”, *Research and Politics*, vol. 6, núm. 1, 2019.

afectan principalmente a los trabajadores poco calificados, las consecuencias adversas del cambio tecnológico golpean justo a las clases medias”. Las primeras evidencias disponibles indican cómo, de hecho, los grupos de la clase media más golpeados o que se sienten más amenazados por la digitalización (la clase media baja de los trabajadores de calificación media) tienden a reaccionar a la incertidumbre, buscando respuestas de “conservadurismo social” que ofrecen los partidos populistas de derecha y extrema derecha.²⁹

Por tanto, para los estados del bienestar, la transición digital supondrá la necesidad de iniciar procesos de revisión de las políticas de apoyo a los ingresos y de renovación de las políticas laborales activas para asegurar el alineamiento constante de las competencias y funciones de los trabajadores con la reorganización de procesos productivos completos, no sólo en la manufactura, sino también en el ámbito de la prestación de servicios, incluido el asistencial; la inversión en capital humano (especialmente en formación) será uno de los ingredientes indispensables para minimizar el potencial negativo de la digitalización y la automatización del empleo y, en cambio, maximizar sus beneficios.³⁰

Respecto a la aplicación de las tecnologías digitales en la gestión de las políticas sociales —aunque diseñada para hacer que el bienestar sea más efectivo y eficiente— corre el riesgo de producir también efectos “perversos”, sobre todo en la fase de transición, elevando una serie de nuevas barreras al ejercicio efectivo de la ciudadanía social. Esto puede suceder por dos razones. En primer lugar, la digitalización de los canales de acceso a las medidas de asistencia social puede excluir a los posibles beneficiarios de las mismas por carecer de una adecuada alfabetización digital (*digital literacy*). La brecha digital constituye una nueva línea de división en el seno de nuestras sociedades: en presencia de una progresiva expansión de las políticas asistenciales digitalizadas,

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Cfr.* Guarascio, D. y Sacchi, S., *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, cit.*

es posible que, al menos en una fase inicial, la tasa de acceso a las medidas sociales, por parte de algunos grupos de potenciales beneficiarios, disminuya en lugar de aumentar: los grupos más expuestos a este peligro son los ubicados en contextos extraurbanos, las legiones de población de mayor edad y las personas con menor nivel educativo. En el curso de crisis de la pandemia, la necesidad de reorganizar digitalmente muchos servicios sanitarios y sociosanitarios para asegurar el cumplimiento del distanciamiento social, ha puesto de manifiesto tanto el potencial de estas herramientas como el riesgo de que estos servicios dejen de lado precisamente a los colectivos más débiles, desde el punto de vista de los determinantes socioeconómicos de la salud.³¹ En segundo lugar, si la digitalización pudiera agilizar la realización de tareas de *back office*, el uso de herramientas basadas en inteligencia artificial puede dar lugar a la aparición de errores graves masivos en las operaciones automatizadas, especialmente en perjuicio de los colectivos más vulnerables.³²

4. Estado de bienestar “crisisificación”

En los últimos años estamos experimentando una creciente exposición de la población mundial, y en particular occidental, a las manifestaciones de los desastres consecutivos,³³ es decir, una

³¹ Cfr. Ramsetty, A. y Adams, C., “Impact of the Digital Divide in the Age of COVID-19”, *Journal of the American Medical Informatics Association*, vol. 27, núm. 7, 2020, pp. 1147-1148; Lai, J. y Widmar, N. O., “Revisiting the Digital Divide in the COVID-19 Era”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 43, núm. 1, 2021, pp. 458-464.

³² Pensemos, por ejemplo, en los casos del *Toeslagenaffaire* que estallaron en Países Bajos en 2019 (Heikkilä, 2022) o los problemas relacionados con la gestión de *Universal Credit* que el gobierno británico había decidido en parte confiar a la inteligencia artificial para detectar más fácilmente el fraude (Marr, 2018; Booth, 2019).

³³ Cfr. de Ruiter, M. C. *et al.*, “Why We Can No Longer Ignore Consecutive Disasters”, *Earth’s Future*, vol. 8, núm. 3, 2020.

condición en la que pueden ocurrir dos o más crisis (graves) sucesivas, pero superpuestas en el espacio y en el tiempo, lo que hace más complejo el tratamiento de sus impactos, que tienden a reforzarse o al menos acumularse. Por lo tanto, estos desastres o crisis consecutivas tienden a generar “efectos en cadena”, riesgos crecientes y menos previsibles que aquéllos para los que se construyeron los sistemas de bienestar occidentales, aumentando así la condición de incertidumbre en la que operan las personas, las familias y las empresas. Uno de los riesgos es que el efecto de estas crisis sea el de amplificar las desigualdades preexistentes, golpeando con particular fuerza a los grupos más vulnerables.

Otra posible consecuencia de esta nueva condición de la “nueva modernidad” es la que podremos llamar la creciente necesidad de proceder hacia una parcial “crisisificación” de los mismos activos de los estados de bienestar contemporáneos. “Crisisificación” de los estados de bienestar significa no sólo la aceleración y contracción de los procesos decisionales en materia de políticas sociales, y la centralización de estos procesos en manos del Gobierno o de agencias gubernamentales. También implica mayor dependencia de acciones y de recursos puestos a disposición a nivel internacional (y, por tanto, la necesidad de encontrar acuerdos políticos en este nivel). Como enseña la vasta literatura sobre desastres, vinculada sobre todo a las ciencias de la tierra, la crisisificación también significa no sólo desarrollar *medidas de emergencia* eficaces: se trata de garantizar que los sistemas de bienestar sean estructuralmente compatibles para desplegar automáticamente una serie de medidas con miras a reducir la exposición de las personas a los riesgos que se presentan en caso de emergencias, favorecer procesos de aprendizaje y adaptación continua de los sistemas de protección social.

La literatura sobre desastres sugiere numerosos puntos de partida para reflexionar, mediante razonamientos analógicos, sobre cómo erigir barreras y reparos capaces de contener los daños potencialmente causados por la repetición, incluso en el ámbito social, de eventos críticos, si no desastrosos, cada vez más vincu-

lados al mundo natural y animal y su interconexión con el humano. La crisis de la pandemia, en efecto, ha mostrado la necesidad, para los sistemas de protección social, de adaptarse a nuevos riesgos, valiéndose justamente de otros conceptos típicos de los estudios sobre los desastres: para “proteger” a los estados de bienestar de los efectos de las crisis y desastres frecuentes, que tienden a ser consecutivos, se puede cuestionar cómo mitigar los riesgos, reducir la exposición, aumentar la prevención, ofrecer respuestas de “primeros auxilios” para los individuos y grupos más vulnerables (por cuanto más expuestos al riesgo y más susceptibles), favorecer procesos de aprendizaje y continua adaptación de los sistemas de protección social que aumentan su resiliencia. De acuerdo con Ferrera,³⁴ por ejemplo, las estrategias de reforma de los estados de bienestar actualmente deberían inspirarse en una mezcla de “neouniversalismo” inclusivo y de “neoseguridad social” (regímenes voluntarios de financiación contributiva, de carácter individual o colectivo), más específicamente orientado a asegurar a los trabajadores y a las empresas por medio de la mutualización de los riesgos provocados por los eventos catastróficos.

Sin embargo, la pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de un vínculo no sólo analógico, sino más sustantivo, derivado de la *profunda interdependencia* que hoy regula el funcionamiento de la sociedad, la economía y el medio biológico (en el que incluso los estados de bienestar están llamados a operar), y de los lazos cada vez más estrechos entre estos diferentes ámbitos a nivel planetario. Hemos vuelto así a discutir la necesidad de que la salud y la seguridad de las personas se conviertan en objetivos prioritarios de las políticas sociales, en lugar de la mera búsqueda de la competitividad y el crecimiento económico. El marco de políticas que más ha desarrollado el tema de la interdependencia es el definido como *One Health*, desarrollado internacionalmente en el campo de las políticas de salud mucho antes del estallido de

³⁴ Ferrera, M., “Dopo l’incertezza: un futuro da ricostruire”, en CNEL (ed.), *Il mondo che verrà*, Roma, CNEL, 2020, pp. 67-82.

la crisis pandémica del Sars-Cov-2. Se basa en el concepto clave de *interdependencia entre la salud humana, salud animal y salud del ecosistema*, y se centra en el hecho de que el origen de muchos riesgos sanitarios —de las enfermedades infecciosas a la contaminación, del cambio climático a la inseguridad alimentaria— se colocan en la interfaz *hombre-animal-ambiente*, que se ha estrechado cada vez más debido a algunas características propias de la modernidad (urbanización, reducción de la biodiversidad, etc.). Un enfoque holístico e intersectorial de la prevención y gestión de riesgos catastróficos parece, por tanto, ser un elemento cada vez más central también en el campo de las políticas sociales entendidas en sentido estricto.

IV. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Desde sus primeros desarrollos, la modernización ha tenido un carácter ambivalente, debido a que su despliegue es el origen tanto de nuevos riesgos sociales como de nuevos recursos para enfrentarlos. Hasta la década de 1980, el estado del bienestar desempeñó una “función de equilibrio” capaz de asegurar que las altas tasas de crecimiento económico fueran acompañadas por la afirmación de los derechos sociales y, más en general, por la consolidación de las democracias liberales. La pérdida de las condiciones socioeconómicas que sustentan ese equilibrio durante los últimos treinta años ha producido una crisis de los estados de bienestar que, si bien no ha conducido a su desmantelamiento, sí ha reducido su capacidad para proteger adecuadamente a las personas de los riesgos sociales y contener las desigualdades dentro de unos límites aceptables, empezando por los económicos.

En este escenario se ha abierto la nueva fase, iniciada apenas en el segundo decenio del nuevo milenio, y se caracteriza por la manifestación cada vez más evidente de una serie de grandes transformaciones que implican numerosos desafíos para los estados de bienestar, que a nuestro juicio son potencialmente más

radicales que los anteriores. De hecho, algunos elementos del contexto ya habían sido destacados por Beck,³⁵ quien identifica cinco dinámicas de cambio en la base del surgimiento de una segunda modernidad: un proceso de globalización multidimensional, un proceso de individualización radical, la tercera revolución industrial, la revolución del género y el surgimiento de una crisis ambiental global. Ahora bien, los desafíos esbozados en este capítulo parecen por lo menos conducir a una aceleración de estas dinámicas y, por lo tanto, también de los efectos perversos e inesperados que de ellas derivan. En particular, podemos leer la crisis pandémica que estalló a escala mundial a principios de 2020 como una de las manifestaciones más clamorosas de este nuevo movimiento. Así, dicha crisis ha contribuido a situar en el centro del debate algunas cuestiones clave para el futuro próximo de los estados de bienestar: la íntima interconexión entre hombre y ecosistema; la estrecha interdependencia entre el bienestar individual y el bienestar colectivo; la centralidad de la intervención pública para enfrentar la crisis y mitigar sus efectos (sanitarios, económicos, sociales); y la creciente digitalización de muchas áreas de la vida. Se trata de retos de diversa y trascendental naturaleza, normalmente planetaria, cuyo impacto sobre los sistemas occidentales de protección social y su capacidad para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales es aún difícil de definir, no sólo porque es complejo estimar los efectos de cada uno de ellos o, más aún, de su efecto combinado, pero también por su inserción en desafíos del pasado que, en gran parte, quedaron sin resolver.

Como se ha argumentado, se trata de desafíos relacionados con la posible ausencia de crecimiento económico, que corre el riesgo no sólo de socavar la sostenibilidad financiera de los sistemas de bienestar, sino también de amplificar las desigualdades económicas que ya han crecido en los últimos cuarenta años, al menos en ausencia de un replanteamiento general de nuestras

³⁵ Beck, U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, SAGE, 1992.

economías y/o una reforma integral de los sistemas tributario y de protección social; desafíos relacionados con la búsqueda de un equilibrio entre objetivos ambientales (vuelto ineludible al haber superado los umbrales críticos de explotación del planeta) y objetivos económicos, pero también con la búsqueda de soluciones al posible crecimiento masivo de nuevos “refugiados climáticos”; retos asociados a la revolución digital, que corre el riesgo de ser cuantitativa y cualitativamente diferente a las revoluciones tecnológicas anteriores, con efectos significativos no sólo en la organización y distribución del trabajo, sino también en la exigibilidad de los propios derechos sociales; finalmente, los desafíos derivados de la repetición frecuente de “desastres”, a menudo consecutivos, que podrían empujar hacia alguna “crisisificación” de los sistemas de bienestar o la necesidad de repensar sus arreglos estructurales para intentar hacerle frente a oleadas repentinas de eventos inesperados y difíciles de manejar por parte de los sistemas institucionales tradicionales.

Cuestionar los desafíos a los estados de bienestar que plantea la actual fase de modernización nos lleva, en conclusión, a identificar tres posibles vías de reflexión sobre las posibles transformaciones de los derechos sociales en la primera mitad del siglo XXI. La primera línea de investigación se refiere al hecho de que los derechos sociales tienen una marcada dimensión histórica, por lo que los escenarios de la nueva modernidad no pueden sino cuestionar su propia reconceptualización, así como, en consecuencia, una reflexión sobre las herramientas consideradas más funcionales para asegurar no tanto la supervivencia de los tradicionales estados de bienestar en el nuevo escenario, sino su transición hacia nuevos arreglos institucionales. La segunda vía se refiere al fenómeno de la desigualdad y su posible cambio. Esto implica reflexionar tanto sobre la posible consolidación de las desigualdades sistémicas o acumulativas (*chain of inequalities*), tanto como en la manifestación de nuevos “régimenes de desigualdad” distintos

a los del pasado.³⁶ Finalmente, la tercera pista de investigación refiere a la política (*politics*) de las nuevas políticas de bienestar. La cual hace una invitación a analizar las nuevas “líneas de conflicto” (*political divides*) que tanto la inercia institucional como las reformas activarán, la articulación de los intereses, la capacidad de los partidos políticos para dirigir y agregar las demandas políticas sobre estos temas cruciales.

La crisis planetaria provocada por la pandemia del Covid-19 ciertamente no ha tenido precedentes, pero —si es considerada en clave de la literatura propuesta— puede ser vista como una ocasión para una más profunda y amplia reflexión sobre el conjunto de desafíos que la nueva modernidad presenta y, sobre todo, acerca de los efectos de sus potenciales interconexiones. Esta reflexión no sólo está por desarrollarse, sino que las acciones emprendidas hasta ahora por los Gobiernos europeos parecen tomar en consideración sólo parcialmente los riesgos conjuntos que plantea el escenario de la nueva modernidad. Las razones de esta inercia, aunque parcial, son numerosas y van desde motivaciones psicológicas y epistemológicas, pasando por razones políticas y hasta de carácter institucional. Pero si la inercia en la toma de decisiones es comprensible, y en ocasiones deseable, el riesgo es que, ante estos desafíos, la imprevisibilidad y el desconocimiento de cómo afrontarlos,³⁷ intentemos tomar el camino aparentemente más sencillo: aquella de su remoción o marginación. Empero, como nos enseña la teoría psicoanalítica, los procesos de remoción nunca representan una solución, pues suelen generar consecuencias y daños peores que los problemas que los generaron. En efecto, es bueno recordar que la cuestión de repensar los derechos sociales a la luz de las nuevas estructuras mundiales es un tema central para el mantenimiento mismo del orden democrático liberal. El desafío que la nueva modernidad

³⁶ Cfr. Dubet, F., “Égalité des places, égalité des chances”, *Études*, t. 414, vol. 1, 2011, pp. 31-41.

³⁷ Cfr. Greppi, A., “Pandemia, sufrimiento y epistemología política”, en este mismo volumen.

plantea a los derechos sociales es, pues, esencialmente un desafío para el mantenimiento y promoción de la democracia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P., “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”, Working Paper 23285, National Bureau of Economic Research, 2017.
- ALBER, J., “Le origini del *welfare state*: teorie, ipotesi ed analisi empirica”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XII, núm. 3, 1982.
- ANSELL, C. y GASH, A., “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, núm. 4, 2008, doi: 10.1093/jopart/mum032.
- ASCOLI, U. y RANCI, C., *Dilemmas of the Welfare Mix*, Nueva York, Springer Science+Business Media, 2002.
- AUTOR, D. H., “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, núm. 3, 2015, doi: 10.1257/jep.29.3.3.
- BECK, U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, SAGE, 1992.
- BECK, U. y LAU, C., “Second Modernity as a Research Agenda: Theoretical and Empirical Explorations in the «Meta-Change» of Modern Society”, *British Journal of Sociology*, vol. 56, núm. 4, 2005, doi: 10.1111/j.1468-4446.2005.00082.x.
- BIRKLAND, T. A., “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting”, *Journal of Public Policy*, vol. 18, núm. 1, 1998.
- BONOLI, G., “Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies”, *Comparative Political Studies*, vol. 40, núm. 5, 2007, doi: 10.1177/0961463x06061786.
- BOOTH, R., “Benefits System Automation Could Plunge Claimants Deeper into Poverty”, *The Guardian*, 14 de octubre de 2009.

- BUSEMEYER, M. R. *et al.*, *Digitalization and the Welfare State*, Oxford University Press, 2022.
- CORLET, C. *et al.*, “Welfare Systems without Economic Growth: A Review of the Challenges and Next Steps for the Field”, *Economic Economics*, Elsevier BV, núm. 186, 2021, doi: 10.1016/j.econ.2021.107066.
- DUBET, F., “Egalité des places, égalité des chances”, *Études*, t. 414, vol. 1, 2011, doi: 10.3917/etu.4141.0031.
- DUKELOW, F. y MURPHY, M. P., “Building the Future from the Present: Imagining Post-Growth, Post-Productivist Eco-social Policy”, *Journal of Social Policy*, 2022, doi: 10.1017/S0047279422000150.
- ESPING-ANDERSEN, G., *The Incomplete Revolution*, Cambridge, Polity Press, 2009.
- FERGE, Z., “The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social”, *Social Policy and Administration*, vol. 31, núm. 1, 1997, doi: 10.1111/1467-9515.00035.
- FERRERA, M., “Dopo l’incertezza: un futuro da ricostruire”, en CNEL (ed.), *Il mondo che verrà*, Roma, CNEL, 2020.
- FERRERA, M., *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Boloña, Il Mulino, 1984.
- FERRERA, M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Boloña, Il Mulino, 1993.
- FERRERA, M., “Trent’anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione”, *Stato e Mercato*, vol. 81, núm. 3, 2007.
- FERRERA, M. y RHODES, M., “Recasting European Welfare States: An Introduction”, *West European Politics*, vol. 23, núm. 2, 2000, doi: 10.1080/01402380008425364.
- FLORA, P. y ALBER, J., “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Europe and America”, en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction, 1981.

- FRITZ, M. y KOCH, M., “Potentials for Prosperity without Growth: Ecological Sustainability, Social Inclusion and the Quality of Life in 38 Countries”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 108, 2014, doi: 10.1016/j.ecolecon.2014.10.021.
- GOODIN, R. E. *et al.*, *Discretionary Time. A New Measure of Freedom*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- GORDON, R. J., “Is U. S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds”, NBER Working Papers, 2012, doi: 10.32609/0042-8736-2013-4-49-67.
- GOUGH, I., “From Welfare States to Planetary Wellbeing”, en BÉLAND, D. *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- GUARASCIO, D. y SACCHI, S., *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, INAPP, 2017.
- HEIKKILÄ, M., “Dutch Scandal Serves as a Warning for Europe over Risks of using Algorithms”, *Político*, 29 de marzo de 2022.
- HEMERIJCK, A., “The Uses of Affordable Social Investment”, en *id.* (ed.), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- HIRVILAMMI, T., “The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea”, *Sustainability*, vol. 12, núm. 1, 2020, doi: 10.3390/su12010391.
- JACKSON, T., *Prosperity Without Growth. Foundations for the Economy of Tomorrow*, Londres-Nueva York, Routledge, 2017.
- JACKSON, T., “The Post-growth Challenge: Secular Stagnation, Inequality and the Limits to Growth”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 156, 2019, doi: 10.1016/j.ecolecon.2018.10.010.
- KAZEPOV, Y., *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Londres-Nueva York, Routledge, 2010.
- KOCH, M., “Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States”, *Social Policy and Society*, 2021, doi: 10.1017/S1474746421000361.

- KOCH, M., “Sustainable Welfare, Degrowth and Eco-social Policies in Europe”, en VANHERCKE *et al.*, *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, The European Trade Union Institute, 2018.
- KURER, T. y PALIER, B., “Shrinking and Shouting: the Political Revolt of the Declining Middle in Times of Employment Polarization”, *Research and Politics*, vol. 6, núm. 1, 2019, doi: 10.1177/2053168019831164.
- LAI, J. y WIDMAR, N. O., “Revisiting the Digital Divide in the COVID-19 Era”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 43, núm. 1, 2021, doi: 10.1002/aep.13104.
- MANDELLI, M., SABATO, S. y JESSOULA, M., “EU Economic Governance and the Socio-Ecological Transition: Towards a More Sustainable European Semester?”, *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 3, 2021.
- MARR, B., “How the UK Government Uses Artificial Intelligence to Identify Welfare and State Benefits Fraud”, *Forbes*, 29 de octubre de 2018.
- MASTINI, R., KALLIS, G. e HICKEL, J., “A Green New Deal without Growth?”, *Ecological Economics*, Elsevier BV, núm. 179, 2021, doi: 10.1016/j.ecolecon.2020.106832.
- MOREL, N. *et al.* (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Bristol University Press, 2011, doi: 10.1332/policypress/9781847429247.001.0001.
- PIERSON, P., “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm. 4, 1998, doi: 10.1080/13501769880000011.
- PIKETTY, T., *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2014.
- POLANYI, K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, 3a. ed., Boston, Beacon Press, 2001.

- RAMSETTY, A. y ADAMS, C., “Impact of the Digital Divide in the Age of COVID-19”, *Journal of the American Medical Informatics Association*, vol. 27, núm. 7, 2020, doi: 10.1093/jamia/ocaa078.
- RUITER, M. C. de *et al.*, “Why We Can No Longer Ignore Consecutive Disasters”, *Earth’s Future*, vol. 8, núm. 3, 2020, doi: 10.1029/2019EF001425.
- SABATO, S. y MANDELLI, M., *The EU’s Potential for Promoting an Eco-Social Agenda, European Social Observatory Deliverable*, Bruselas, 2018.
- STARKE, P., “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review”, *Social Policy & Administration*, vol. 40, núm. 1, 2006.
- TAYLOR-GOUBY, P. (ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004, doi: 10.1093/019926726X.003.0008.
- TEULINGS, C. y BALDWIN, R. (eds.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Londres, CEPR Press, 2004.
- TRIGILIA, C., “Modernizzazione”, *Enciclopedia delle scienze sociali*, Italia, Treccani, 1996.
- VESAN, P., “Diritti sociali e diseguaglianze: traiettorie evolutive ai tempi del Covid”, *Teoria Politica*, nuova serie, annali XI, 2021.

Democracia, Estado de derecho y Covid-19. Una mirada desde Italia, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 24 de enero de 2024. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.