

**COVID-19 Y LA ENFERMEDAD
EN LA POLÍTICA: SÍNTOMAS
RELACIONADOS CON LA
GLOBALIZACIÓN, EXCEPCIÓN
Y DEMOCRACIA**

LILIAN BALMANT EMERIQUE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. APUNTES SOBRE ASPECTOS NORMATIVOS Y DE GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR EL CORONAVIRUS EN BRASIL. 2. ¿LA PANDEMIA DEL COVID-19 RESULTA EN EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN TAL COMO FUE DESARROLLADA HASTA HOY? 3. CRISIS DE LA NORMATIVIDAD: ¿SERÍA LA PANDEMIA UN PASO HACIA LA NORMALIZACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN? 4. LA PANDEMIA EN EL CONTEXTO DE LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA. CONCLUSIÓN.

COVID-19 Y LA ENFERMEDAD EN LA POLÍTICA: SÍNTOMAS RELACIONADOS CON LA GLOBALIZACIÓN, EXCEPCIÓN Y DEMOCRACIA

LILIAN BALMANT EMERIQUE*

INTRODUCCIÓN

Desde que la OMS¹ clasificó la COVID-19 como emergencia de salud pública, en las ciencias sociales y aplicadas se han intensificado las cuestiones relacionadas con el potencial de la epidemia para exacerbar crisis, como la crisis de la globalización, la crisis normativa del Estado (normalización de la excepción), crisis democrática, entre otras, es decir, la irrupción de la pandemia ha suscitado discusiones referentes a los

* Profesora Asociada de Derecho Constitucional. Faculdade Nacional de Direito. Universidade Federal do Rio de Janeiro. R. Moncorvo Filho, N° 8, Rio de Janeiro, RJ Correo electrónico: lilamarcia@gmail.com; lilian.balmant@direito.ufrj.br ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3944-3872>

El presente artículo fue redactado a principios de 2021 y retrata las contingencias en relación a COVID-19 en el momento en que fue escrito. Hice la opción por no modificar el lenguaje/redacción del mismo para mantener un registro auténtico de las incertidumbres políticas, jurídicas y científicas que atravesaron el período más agudo de la pandemia y el debate en torno a los acontecimientos producidos en la época, cuestiones que siguen siendo pertinentes y actuales, ya que las incertidumbres perduran en el contexto nacional e internacional en cuanto a los efectos de la pandemia, además de otras indefiniciones derivadas de escenarios de guerra, colapso ecológico, entre otros problemas contemporáneos.

¹ Histórico - El 31 de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue alertada de varios casos de neumonía en la ciudad de Wuhan, en la República Popular de China. Se trataba de una nueva cepa de coronavirus que no había sido identificada antes en seres humanos. El 7 de enero de 2020, las autoridades chinas confirmaron que habían identificado un nuevo tipo de coronavirus. El día 30/01/2020, debido al aumento expresivo de casos 500 a casi 8 mil en menos de una semana) y de muertes (que pasaron de 17 a 170) y de la expansión a 18 países la OMS (Organización Mundial de la Salud) pasó a clasificar la epidemia del coronavirus como emergencia de salud pública de interés internacional —el más alto nivel de alerta de la Organización, según lo previsto en el Reglamento Sanitario Internacional. El 11 de marzo de 2020, la COVID-19 se caracterizó por la OMS como una pandemia. https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:hoja_informativa_novo-Coronavirus-2019-ncov&Itemid=875. Acceso en 16 mar. 2020.

aspectos políticos, filosóficos, jurídicos, económicos, sociales, etc. ampliados por la necesidad de imprimir respuestas urgentes para contener su expansión progresiva, ya que se cuentan más y más países afectados, aumento de los casos, el número de muertes diarias y el colapso de los sistemas de salud pública en las regiones más afectadas.

Frente a la innegable crisis de salud pública varios países han adoptado alguna legislación o medida coercitiva relacionadas al problema. En la circunstancia en que las ciencias biomédicas no han podido ofrecer aún una solución más eficaz para inmunización y/o tratamiento de la enfermedad, las búsquedas han recaído sobre el Derecho y la ley, que funciona como mecanismo de regulación social de la conducta. En cierto modo, este proceso normativo está ocurriendo en todo el mundo, incluso en países donde no existían, hasta el momento de la producción normativa, ninguno o muchos casos notificados (este era el caso de Brasil cuando aprobó en febrero de 2020 la «Ley de la cuarentena» —Ley n.º 13.679).

El coronavirus surgió en un período en el que, al menos para los países desarrollados, las llamadas grandes epidemias eran consideradas inusuales o algo controlable. Se deriva de la percepción cada vez más nítida de los límites de una medicina supuestamente omnipotente, o casi omnipotente.

El presente artículo tiene por objetivo examinar en líneas generales determinados aspectos políticos y jurídicos relacionados con la pandemia de COVID-19, especialmente sobre globalización, excepción constitucional y democracia, aunque con el enfoque preponderantemente basado en el aspecto teórico y interdisciplinario, más que de análisis normativa y de la práctica de los tribunales.

Sin embargo, hay que mencionar la complejidad de escribir durante una crisis provocada por una pandemia, monitoreada en tiempo real, repleta de cambios periódicos en el marco nacional e internacional y la propia dificultad de acompañar la amplitud de acontecimientos en torno al problema. El riesgo de desactualización informativa es enorme y el progreso de los hechos excede la capacidad de implicar todos los desarrollos posibles en el panorama en construcción. Por lo tanto, cualquier trabajo académico, en cualquiera de las áreas de saber, en estas condiciones quedan marcados por la contingencia de los hechos hasta el momento en que son producidos y publicados y ante la mirada posible por la confrontación entre pasado y presente para, de este modo, intentar contribuir al proceso de interpretación de los hechos examinados.

Frente a las limitaciones antes mencionadas, la propuesta aquí esbozada parte del análisis de la construcción social en torno a la epidemia del coronavirus en tiempos de globalización, de excepción y de erosión democrática. Se utiliza la metodología inductiva con la herramienta metodológica de investigación bibliográfica y con recursos de referencias recientes recogidas en sitios electrónicos, por ser fuentes más actualizadas del debate.

El estudio no consiste en una apreciación exhaustiva de los frentes de las disputas interpretativas de carácter político y jurídico admisibles sobre COVID-19, sino que tiene como objetivo situar y apreciar de forma concisa tres puntos: crisis de la

globalización, crisis normativa del Estado — excepción como norma — y crisis de la democracia. Inicialmente, se pretende demostrar la relevancia del estudio propuesto sobre los tres puntos mencionados tiendo por referente el caso brasileño solamente con el propósito de hacer una contextualización y sin generalizar sus efectos globalmente.

En este examen se tejerán tres dimensiones analíticas: a) en primer plano, se pregunta si la pandemia imprime un aliento nuevo al proceso de globalización o se corrobora para las críticas que señalan para el fin de la globalización tal como la conocemos, o el desgaste del multilateralismo; b) a partir de la controversia entre las posiciones de Aganbem y Jean-Luc Nancy, se profundiza en la discusión sobre si la pandemia constituye o no un nuevo elemento para la normalización de los Estados de excepción; y c) en un tercer momento se propone y debate si la llegada de la pandemia del coronavirus representa un peligro para la democracia. Por último, en las consideraciones finales puntualizan las cuestiones planteadas, los posicionamientos personales y los desafíos trazados por la pandemia del coronavirus en el campo de discusión político y jurídico, sin pretender generalizar las observaciones y resultados del trabajo en todos los contextos posibles de análisis.

1. APUNTES SOBRE ASPECTOS NORMATIVOS Y DE GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA PROVOCADA POR EL CORONAVIRUS EN BRASIL

En Brasil, hay un amplio soporte regulatorio de la salud en legislación administrativa y en la legislación sanitaria² con varios dispositivos legales e infra legales de alcance nacional, federal, estadual y municipal³. Los servicios públicos de salud integran una red regionalizada y jerárquica que constituye el Sistema Único de Salud (SUS) - art. 198 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CRFB/88), a quien compete, entre otras tareas, ejecutar las acciones de vigilancia sanitaria y epidemiológica (art. 200, II CRFB/88).

Sin embargo, en su mayoría, los instrumentos sanitarios brasileños presentan dos características distintivas: a) fueron originados antes de la Constitución de 1988, es decir, cuando el país aún seguía bajo un régimen autoritario que expandía este modelo en todas las esferas de la vida en sociedad, incluso en el campo de la salud

² Sigue una concisa lista de algunas legislaciones sanitarias vigentes, entre otras no referidas: Lei Federal n° 6.437/77; o Regulamento Sanitário Internacional ou RSI (promulgado pelo Decreto n° 10.212/2020, publicado no DOU de 31/01/20); Lei Federal n° 6.259/1975.

³ Sobre el federalismo brasileño en perspectiva gestada en España, conferir: SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER (2019), «El federalismo brasileño», en *Revista de Derecho Político. UNED*. Enero-abril, n.º 104, pp. 351-376. <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/24317>; <https://doi.org/10.5944/rdp.104.2019.24317>. También consultar: FUCHS, M. C.; NADER, E (editores). *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Colombia: Tirant Lo Blanch, Konrad-Adenauer-Stiftung, Fundación Konrad Adenauer, 2021.

pública; b) son casuísticos y creados en medio de coyunturas de emergencia. Falta a estos instrumentos normativos la construcción dentro de un amplio debate con la sociedad y con base en las mejores prácticas de salud pública asentadas bajo el sesgo de derechos humanos.

En el contexto de la expansión de la epidemia, el día 04 de febrero de 2020 fue emitida la Ordenanza n.º 188/GM/MS, que declaró Emergencia en Salud Pública de Importancia Nacional (ESPIN), en consecuencia, de la Infección Humana por el nuevo coronavirus (2019-nCoV). Su aprobación se produjo pocos días después de que la OMS clasificara la epidemia de COVID-19 como emergencia de salud pública de interés internacional el 30 de enero de 2020, el más alto nivel de alerta de la Organización, de acuerdo con el Reglamento Sanitario Internacional.

A pesar de los instrumentos normativos sanitarios ya existentes en Brasil, la Ley n.º 13.679 del 06 de febrero de 2020, enviada con carácter de urgencia por la presidencia de la república, en muy poco tiempo fue aprobada por el Congreso Nacional. Esta ley dispone sobre las medidas para enfrentar la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus⁴. La Ley n.º 13.679/2020 fue regulada por la Orden GM n.º 356 de 11 de marzo de 2020, estableciendo los instrumentos para su operacionalización.

La Ley n.º 13.979/2020 «ley de cuarentena», limitándose solo a las cuestiones relacionadas y epidemia de COVID-19, a pesar de los pesares en función de la ausencia de construcción de un debate con la sociedad para su elaboración y de resquicios del modelo tradicional de abordaje brasileño en salud pública en las cuestiones epidémicas arriba mencionadas, puede ser considerado un estándar híbrido en términos de tratamiento de las cuestiones sanitarias, debido a algunos avances en el abordaje, principalmente en razón de importantes adiciones de materias hechas por el Legislativo en toda la extensión del texto normativo.

En resumen, se pueden enumerar las siguientes disposiciones: en las restricciones de derechos previstas en la legislación (como el aislamiento, la cuarentena, la obligatoriedad de las pruebas, la vacunación, los exámenes y tratamientos médicos, la restricción temporal de entrada y salida del país de personas y bienes; la requisa de bienes y servicios privados por el Estado, entre otras) se han añadido algunas salvaguardias; algunas mejoras de procedimientos introducidas en el texto por el Congreso Nacional; exigencia de transparencia de las acciones de la Administración Pública (licitación e información permanentes); apoyo social a los más vulnerables (materias laborales, previsionales y asistenciales); uso de medidas con respaldo en decisiones

⁴ No pretendemos desarrollar en este artículo un análisis detallado de la Ley n.º 13.679/2020, sino que no es el objetivo central de este trabajo. Para mayores aclaraciones sobre esta legislación se hace la indicación del excelente texto de VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. «A emergência do novo coronavírus e a «lei de quarentena» no Brasil». *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/49180. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acceso en 13/03/2020.

científicas y con base en decisiones de órganos técnicos de salud pública; y cuestiones de dignidad de la persona y protección de derechos humanos.

Si bien es posible elogiar los avances legislativos, hay que mencionar las omisiones legislativas que en sí mismas son problemáticas: ausencia de referencias más específicas sobre protección social en materia de derechos económicos, sociales y culturales y, en particular en materia laboral, previsional y asistencial para trabajadores autónomos, con contratos eventuales de trabajo y precarizados y la ausencia de disposiciones sobre aspectos relacionados con la salud suplementaria⁵. En resumen, la norma tiene puntos positivos y puntos negativos, así como recae en elementos complejos y de naturaleza ética en el desarrollo de una pandemia.

Si en un primer momento, en lo que respecta a la normalización en torno a la epidemia del coronavirus, hubo cierto avance, aunque parcial, en el tratamiento normativo sanitario con alguna preocupación en relación con los derechos humanos, principalmente dispensado por medio de algunas salvaguardas la legislación insertada en el corto debate para su aprobación por el Congreso Nacional, Poco a poco se observa un desdoblamiento menos propicio a los derechos humanos en torno a la producción normativa secundaria proveniente del Poder Ejecutivo (ordenanzas) para intentar responder esta crisis de salud pública⁶.

⁵ Alineamos con la pertinente crítica suscitada por Deisy Ventura y otros, en lo que concierne a la necesidad de revisar las normas sanitarias brasileñas para promover una «democracia sanitaria» fundada sobre los derechos humanos, sobrepasando su alcance tradicional con restos y permanencias autoritarias y el casuismo de emergencia: «As tensões entre interesses legítimos, mas eventualmente diversos ou até antagonísticos, põem em relevo a importância de uma «democracia sanitária» que compreenda a positivação de direitos de participação popular em processos decisórios relacionados à saúde; a organização do Estado para a prática de processos decisórios participativos; além da ampliação dos espaços e processos de argumentação, possibilitando que todas as partes interessadas consigam apresentar seus argumentos e influenciar no processo decisório. Daí decorre que, em Estados democráticos, medidas restritivas de direitos e liberdades fundamentais devam ser reguladas de forma detalhada, a fim de garantir que sejam devidamente motivadas, razoáveis e proporcionais, além de potencialmente eficientes; no campo da saúde, em particular, é imperativo que sejam baseadas em evidências científicas. Porém, a lei de quarentena brasileira ora em apreço, em que pese ter o mérito de regulamentar as eventuais medidas restritivas de direitos relacionadas à emergência do novo coronavírus, o faz de forma açodada, em um momento de notório declínio da democracia e dos direitos humanos no território nacional.» VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. «A emergência do novo coronavírus e a «lei de quarentena» no Brasil». *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020, p. 10. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/49180 Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acceso em 13/03/2020.

⁶ Por ejemplo: la Orden Interministerial n.º 5 de 17 de marzo de 2020, dispone sobre la obligatoriedad de las medidas de enfrentamiento de la emergencia de salud pública previstas en la Ley n.º 13.979, de 06 de febrero de 2020. El art. 5º estipula: «El incumplimiento de la medida de cuarentena, prevista en el inciso II del capot del art. 3º de la Ley n.º 13.979, de 2020, podrá someter a los infractores a las sanciones penales previstas en los arts. 268 y 330 del Decreto-ley n.º 2.848, de 7 de diciembre de 1940 - Código Penal, si el hecho no constituye crimen más grave.» El uso del derecho penal en un momento socialmente delicado de pandemia ya es indicativo de una prueba sobre la resiliencia democrática en una sociedad, especialmente cuando esta misma sociedad pasa por un proceso de erosión democrática y de reducción de los canales de diálogo con el Estado. Especialmente si este uso

A partir de la ley de la cuarenta, varias ordenanzas interministeriales, medidas provisionales y otros instrumentos normativos y administrativos fueron creados, en un volumen gigantesco⁷, aunque no siempre respetando la propia Ley de Cuarentena y las disposiciones internacionales en materia de salud, además de las recomendaciones de la OMS, algunas de ellas padecen problemas en su concepción en materia democrática, diplomática y humanitaria, trayendo dudas razonables con respecto al encaminamiento de la materia con base en la dignidad de la persona humana y en las proposiciones de derechos humanos.

Los problemas causados por el coronavirus en Brasil son acentuados con la posición extremista del Presidente Jair Bolsonaro sobre la enfermedad y la cuarentena, lo que ha causado inestabilidad política y la falta de acción coordinada para dar respuesta a la crisis sanitaria, todo culminando con la gestión caótica seguida por: cambios de ministros de salud, motivadas por la desalineación en cuanto a las medidas de combate a la pandemia; el negacionismo (defendida por varios representantes del propio gobierno federal); el retraso de la negociación en torno a la adquisición de vacunas; la crisis del federalismo provocado por las divergencias entre gobierno federal, regional y local bajo la conducción de las políticas de enfrentamiento de COVID-19 y gestión de los recursos; la enorme cantidad de normas provenientes del Poder Ejecutivo sin sintonía con las disposiciones de protección a los derechos humanos, la Constitución y las normas reguladoras de la salud.

Una parte de la población sigue en régimen de aislamiento social, otra parte no cumple las medidas ya sea por imposibilidad económica o fática de mantener confinamiento en las circunstancias en que viven.

Aún existe el grupo que no practica el aislamiento social por la incredulidad en la gravedad de la enfermedad o por la creencia en la eficacia de medicamentos cuestionables o por defender la economía por encima de la vida, todo esto con efectos negativos ampliados debido a la propagación de desinformación por las redes sociales, incluso por integrantes del gobierno. Estos últimos se ajustan al perfil de la militancia que apoya al gobierno populista y aún hacen uso del derecho de manifestación para impugnar medidas de gobernadores sobre aislamiento social, defender el uso de medicamentos de eficacia demostrada no apta para el tratamiento de COVID-19, ridiculizar determinaciones basadas en el conocimiento científico, propagar teorías de conspiración nacionales e internacionales y encender ánimos contra las instituciones y los poderes legislativo y judicial, así como propagar discursos de odio y desinformación, reforzar posturas en contra de recomendaciones de la OMS y otras organizaciones internacionales preocupadas con los problemas causados por la pandemia.

del derecho penal y de las fuerzas policiales deconstruye modelos más amigables de una construcción colectiva, cívica y participativa para alcanzar mejor los objetivos deseados.

⁷ Una inflación normativa con 3.294 normas referentes a la COVID-19 editadas en el ámbito de la Unión entre el 01/01/2020 y el 28/02/2021. Comprobar: Boletim n.º12 Direitos na Pandemia Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. São Paulo: abril de 2021. Disponible en: <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>. Acceso en 17/06/2021.

Muchas medidas provisionales y normas emitidas por el Poder Ejecutivo a raíz de la pandemia son cuestionadas en el Poder Judicial⁸. La desinformación se extiende tan exponencialmente como el virus y el número de nuevos casos de la enfermedad, el Sistema Único de Salud colapsa en muchas ciudades y los cementerios se llenan de fosas comunes, haciendo del país uno de los epicentros de la enfermedad en el mundo.

La enfermedad democrática brasileña acentúa los problemas traídos por la pandemia⁹ en un horizonte poco animador para el enfrentamiento satisfactorio del actual caos político¹⁰, económico y social.

El caso brasileño revela la importancia de un enfoque político-jurídico de las cuestiones y dificultades producidas por la pandemia, teniendo claro los diferentes contextos y peculiaridades de cada caso. Comprender y analizar dimensiones como la globalización, el estado de excepción y la democracia son fundamentales para comprender los impactos políticos de COVID-19, ya que el contexto político afecta y también se ve afectado por la pandemia. De esto resulta la relevancia de estudiar y percibir las implicaciones del coronavirus en la geopolítica, en las excepciones constitucionales y estados de emergencia que atraviesan las respuestas nacionales y los aspectos relacionados a la erosión democrática muchas veces profundizada en el contexto pandémico.

⁸ Conferir algunos materiales que tratan de la judicialización de la salud durante la pandemia en Brasil, sin pretensión de ser exhaustivo: COSTA, E. G.; SANTOS, S. O.; MEDERISO, S. M. MOURA, J. B. Ativismo judicial e judicialização da saúde: impactos da pandemia da COVID-19 no Judiciário brasileiro. *Revista Direito.UnB*. Vol. 05, n° 1, jan-abr 2021, p. 93-122. Disponible en: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/32174>. Acceso em: 18/06/2021. Carvalho EC, Souza PHDO, Varella TCMML, Souza NVDO, Farias SNP, Soares SSS. COVID-19 pandemic and the judicialization of health care: an explanatory case study. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*. 2020;28: e3354. Disponible en: www.eerp.usp.br/rlae. Acceso en 18/06/2021; DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1518-8345.4584.3354>. Conferir: Boletim n° 01 Direitos na Pandemia Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. São Paulo: julho de 2020. Disponible en: <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>. Acceso en 17/06/2021. «A pandemia tem gerado notável inflação normativa e aprofundado o fenômeno da judicialização da saúde no Brasil. Em 29 de junho de 2020, o painel de ações relacionadas à Covid-19 que tramitam no Supremo Tribunal Federal contava mais de 3.400 processos. Estima-se que as ações em diferentes jurisdições brasileiras sejam dezenas de milhares, do mesmo modo que as normas jurídicas nas três dimensões federativas (União, Estados e Municípios). Porém, mais normas e mais sentenças não são sinônimos de mais direitos. A intensa fragmentação da regulação dificulta uma visão de conjunto sobre o presente e os esforços de prospecção do futuro.»

⁹ EMERIQUE, L. M. B. Enfermidade democrática na pandemia da COVID-19. In: João Paulo Allain Teixeira. (Org.). *Pensar a pandemia: perspectivas críticas para o enfrentamento da crise*. 1 ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020, v. 1, p. 291-300.

¹⁰ El caos político motivó la apertura de la Comisión Parlamentaria de Investigación en el Senado Federal el 13/04/2021, cuyos trabajos siguen para investigar acciones y omisiones del gobierno federal en el enfrentamiento de la pandemia y el colapso de la salud en el estado de Amazonas al comienzo del año. Los escándalos se suman a los casos de corrupción en la gestión de la crisis de salud por el gobierno federal. Por ejemplo: retraso en compra de vacunas, compra posterior por precio elevado y corrupción en precio pago etc.).

2. ¿LA PANDEMIA DEL COVID-19 RESULTA EN EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN TAL COMO FUE DESARROLLADA HASTA HOY?

Un punto inquietante suscitado por la pandemia de COVID-19 es saber si ésta imprime un aliento nuevo al proceso de globalización o si concuerda con los análisis críticos que señalan para el desgaste y/o fin del multilateralismo. No hay consenso en las respuestas ofrecidas entre analistas y aquí se dedicarán algunas líneas para resumir esta discusión.

La globalización aquí referida significa un crecimiento constante de características económicas, políticas, sociales y culturales que son compartidas entre las fronteras nacionales, aunque vayan acompañadas de rápidos crecimientos en afirmaciones locales y/o étnicas, religiosas y lingüísticas. No tiene necesariamente el mismo efecto en todas las partes, sino que los acontecimientos en un lugar de una relación lejana pueden producir efectos divergentes e incluso contrarios en el otro lugar.

Si en un primer momento la globalización propagó la idea de flujo transfronterizo de pensamientos, información, personas, riqueza, productos y servicios, lo que resultó en un mundo interconectado. También ha planteado dificultades, ya que los líderes nacionales tienen una capacidad cada vez menor de proteger las vidas y los medios de subsistencia de sus ciudadanos.

La imagen positiva que comparte la visión de que la interdependencia creada por la globalización es siempre buena vendió una falsa idea, de hecho, hubo mejoras para personas que salieron de la pobreza y hubo una fase positiva y de recuperación frente a las crisis económicas. Sin embargo, este proceso ha traído vulnerabilidades y desventajas provocadas por la interdependencia, principalmente para los países periféricos, muchas de ellas profundizadas en el contexto de la pandemia.

Es cierto que, detrás de la mayor parte de la descripción de reacciones específicas a la epidemia está la realidad cada vez más globalizada, en la que los añadidos de las estadísticas epidemiológicas en un país y los efectos que de ella se derivan, rápidamente impulsan y ayudan a dar forma a las respuestas alrededor del mundo. No sólo el coronavirus no conoce fronteras, sino que la atracción de los medios de comunicación por las historias de la enfermedad indica que las imágenes y las realidades se globalizan rápidamente.

COVID-19 promueve efectos globalizantes —por la difusión de imágenes por los modernos medios de comunicación, así como por el impacto de las agencias internacionales y de la investigación científica— pero, mientras tanto, también aumenta las desigualdades internacionales e intra nacionales, al mismo tiempo también sugieren que hay similitudes que superan las grandes divisiones socio-económicas entre y dentro de las naciones.

La búsqueda de respuestas comunes a esta epidemia es la base de una reacción genuinamente global, especialmente en la puesta en común de algunos descubrimientos científicos (por ejemplo: la secuenciación en tiempo récord del genoma del coronavirus por parte de las investigadoras brasileñas). Una búsqueda de soluciones

que contrapone, por una parte, las necesidades y realidades de situaciones locales específicas¹¹ y, por otra, la conciencia de desigualdades estructurales mayores que están, abriendo un espacio para una epidemia capaz de reforzar y reproducir las ya grandes desigualdades de una sociedad cada vez más interconectada.

Por lo tanto, si en una perspectiva hay que reconocer los aspectos globalizantes de la pandemia, por otro lado, existe también su revés, por el que las respuestas para contener su expansión se alzan con énfasis unilateral. Así, la ambigüedad marca el momento internacional.

Ante la imposibilidad de actuar eficazmente frente a las causas globales de desafíos como el terrorismo internacional, la migración, las crisis financiera y económica y la creciente desigualdad, el cambio climático y las pandemias con los medios nacionales, o de utilizar estrategias a largo plazo en este sentido, los políticos presionados por la sociedad, cada vez más recurren a la ley y al orden internos y a promesas de devolver a su país las magnitudes del pasado o, al menos, intentar recobrar la normalidad deseable.

En un período de austeridad, intensificada en muchos países desde 2008 por la crisis económica de dimensiones mundiales, no son ofrecidos a los ciudadanos como co-soberanos, trabajadores, usuarios de los servicios públicos, respuestas más asertivas y la dimensión política sigue desviando la atención hacia la pertenencia nacional, promesas de seguridad y el esplendor nacional de antaño. Los síntomas del retroceso incluyen el deseo de una desglobalización anárquica y unilateral, la formación de movimientos identitarios; creciente xenofobia y fobias de las religiones no cristianas, crímenes de odio y populismo autoritario¹². Una pandemia se convierte en un elemento más para perturbar este escenario de insatisfacción generalizada e intensifica la demanda de salidas unilaterales.

¹¹ SERRANO, J.A.M. COVID-19: globalización contra la pandemia. *Cuadernos de Información Económica*. n. 276, mayo-junio 2020, p. 59-67. El autor defiende que la globalización tiene un carácter positivo y puede representar una salida más eficiente y rápida a la crisis económica do que el unilateralismo, especialmente para las relaciones comerciales internacionales postpandemia, promovida mediante una reforma de la OMC, entendida como un instrumento fundamental para dar estabilidad económica, prosperidad y promover la paz mundial. En sus palabras: «Desde diversas perspectivas se está insistiendo en que el elevado grado de integración comercial quizá se haya llevado demasiado lejos y sea responsable, no solo de la rápida extensión de la pandemia, sino también del elevado coste que van a pagar las economías avanzadas para salir de ella, por haber deslocalizado demasiadas actividades. Sin embargo, lo más probable es que aisladamente, cada país hubiese tardado más y hubiese respondido peor al suministro de los productos necesarios para combatir la pandemia. La coincidencia de la COVID-19 con la guerra comercial entre Estados Unidos y China amenaza con llevar al extremo la interrupción de las relaciones comerciales internacionales, algo que sería muy perjudicial para el bienestar mundial. Superada esta crisis, la arquitectura comercial internacional deberá ser reformada, fortaleciendo la OMC y haciéndola más eficiente para restaurar un orden comercial que sea un instrumento esencial para la prosperidad, la estabilidad económica y la paz mundial» (p. 59).

¹² GEISELBERGER, H. (Ed.). *O grande retrocesso: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo*. Lisboa: Objectiva, 2017, p. 09-10.

En otras palabras, hay que tener en cuenta el hecho de que, la pérdida progresiva de soberanía económica en todas partes resultante del hecho de que ningún Estado actualmente controla aisladamente su economía nacional, ya que son rehenes de inversores extranjeros, acuerdos globales, finanzas internacionales y movilidad de mano de obra y capital, produce, en ciertos contextos, una desviación o escapatoria evasiva hacia la soberanía cultural¹³.

En medio de la crisis despertada por la pandemia (situación que refuerza su carácter global), con rápido impacto en la economía debido a su repercusión en el mercado financiero¹⁴ (caída de la bolsa de valores mundial), algunos análisis sugieren que la respuesta de los países puede identificarse exactamente como un reflejo de la frustración generalizada relacionada con las promesas incumplidas de la globalización, y en este caso, las salidas anunciadas por los países pueden también aparentar un retorno a la clásica soberanía territorial Westfaliana recurriendo a medidas de ámbito interno, como la restricción de entrada en suelo nacional, el cierre de fronteras, etc.

Sin embargo, este conjunto de soluciones, no parecen suficientes para arreglar el mundo, levantando «muros» momentáneos para alejar a los «enemigos» reales o imaginarios, contribuir a la supervivencia durante las crisis y dar cuenta de impulsar un nuevo aliento a la democracia. Para Bremmer, la mejor respuesta no son los muros, ya que no eliminan la idea de una gobernanza responsable, sino que crean una especie de *apartheid* digital que garantiza que algunos sean bien servidos en detrimento de otros. El autor entiende que la opción por los muros de diversos tipos aún predominará por algún tiempo, mientras los globalistas consigan sacar provecho del sistema tal como está puesto y mientras éstos sigan sirviendo para protección temporal contra el enemigo. En su opinión, la mejor salida es la reformulación del contrato social, a pesar de que esta opción es inviable para algunos países durante muchos años, hasta que la crisis de la globalización se acentúe hasta el punto de llevar al fracaso del globalismo¹⁵.

¹³ APPADURAI, A. «O cansaço da democracia». En: GEISELBERGER, Heinrich (Ed.). *O grande retrocesso: um debate internacional sobre as grandes questões do nosso tempo*. Lisboa: Objectiva, 2017, p. 19; 22.

¹⁴ VAL, María Emilia; Navarro; ROCHA, Leandro Ezequiel; Pandemia y globalización. Algunas ideas para pensar las finanzas en el contexto actual; Universidad Nacional de San Martín; Márgenes; 8-2020; 1-8. Los autores destacan las complejidades y los desafíos que los países periféricos enfrentan en razón de la pandemia, principalmente en relación a la financiarización y sus efectos desde la crisis económica de 2008, a saber: la financiarización subordinada impone obstáculos para implementar políticas que afronten la crisis, como el problema del dólar como moneda «Mundial» y los bajos estándares de las monedas de los países emergentes, el peso de los fondos y la dinámica de las empresas locales; las medidas locales son limitadas si no pasan por una agenda de cooperación global que ponga las finanzas al servicio del desarrollo. Afirman: «En el plano internacional, los efectos sanitarios y económicos de la expansión del virus en un mundo fragmentado y descoordinado, con países compitiendo entre sí por insumos y recursos, funcionan como espejo de la anarquía de las finanzas, mostrando la necesidad imperiosa de consensuar medidas comunes si no se quiere que esta crisis vuelva (nuevamente) a aumentar el poder de los actores financieros nacionales y globales y refuerce su lógica de funcionamiento» (p. 08).

¹⁵ BREMMER, I. *Nós contra eles: o fracasso do globalismo*. Lisboa, Bertrand, 2019, p. 92 e 147.

Por último, en un contexto cubierto de incertidumbres causadas por la frustración en relación con el cumplimiento de las promesas de la globalización, más Estados dejan de recurrir a los regímenes multilaterales (globales y regionales) debido a las dificultades de articulación colectiva, acarreado un declive de la Gobernanza global y regional, con la ampliación de las contestaciones en cuanto a su legitimidad, la vulnerabilidad a las influencias de las principales potencias y a las disputas de poder y mayor discrecionalidad de comportamientos de los Estados, generando imprevisibilidad e inseguridad en las decisiones tomadas. Al fin y al cabo, se produce una ruptura en torno a la credibilidad de las decisiones multilaterales y, en consecuencia, se incrementa la fragmentación de los acuerdos y la búsqueda de soluciones nacionales, lo que conduce gradualmente al declive de los ideales de la globalización, fortalecido por el desmantelamiento democrático.

Hasta el momento, la mayoría de las respuestas de los Estados a una pandemia siguen de forma aleatoria, desigual y sin coordinación, en una línea cada uno por sí mismo.¹⁶ Las organizaciones multilaterales aparentemente eliminadas refuerzan cierto unilateralismo geopolítico, señalando hacia un futuro sin sincronía y desordenado, es decir, un plan mundial inestable, compartimentado y sus integrantes bajo mutua desconfianza¹⁷.

En Brasil, la pandemia tiene sido un punto a más para el declino en la creencia en el multilateralismo propagado por el actual gobierno. El desgaste es visible en afirmaciones del presidente que desacreditan las indicaciones de la OMS sobre el combate a la pandemia, los problemas diplomáticos con China provocados por algunas afirmaciones llenas de prejuicios, esto apenas para ejemplificar algunas de las dificultades generadas en este momento.¹⁸ Así, la pandemia tiene sido más un elemento de inflexión para discursos anti globalización, utilizada como disculpa para justificar problemas de gestión interna de la crisis sanitaria, social y económica.

Sin embargo, no todas las lecturas indican el fin o la reversión de la globalización causada por el coronavirus, hay lecturas que sostienen una desaceleración¹⁹, pérdida

¹⁶ OLIVIÉ, I. *La globalización en tiempos de pandemia*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2020. La autora sostiene que: «La crisis del COVID-19 tiene un efecto desglobalizador en las relaciones internacionales, posiblemente mayor del que supuso la Gran Recesión. Además, las relaciones «blandas», que han liderado la globalización en los últimos años, se están viendo particularmente afectadas por las restricciones a los movimientos internacionales de personas.» (p. 4).

¹⁷ TIMONER, T. «Coronavirus: El fin de la globalización tal y como la conocemos» en 13/03/2020. <https://www.lettraslibres.com/autor/toni-timoner>. Acceso en 02 fev. 2021.

¹⁸ *Comprobar*: «Bolsonaro diz que Brasil pode sair da OMS.» Presidente fez críticas ao trabalho da organização na pandemia. Publicado en 05/06/2020 - Por Pedro Rafael Vilela - Repórter de la Agência Brasil – Brasília. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/bolsonaro-diz-que-brasil-pode-sair-da-oms>. Acceso en 02/07/2021.

¹⁹ Opinião de Oliver Stuenkel em: *Mundo vai parar, empresa pequena quebra e ricos dominam, dizem analistas*. Por João José Oliveira en 23/03/2020. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/23/coronavirus-vai-concentrar-riqueza-e-mudar-cadeia-global-de-producao.htm?mpid=copiaecola>. Acceso en 24 jan. 2021.

de velocidad del proceso y otras que entienden que la pandemia trae un nuevo aliento a la interdependencia internacional y trae la oportunidad de una alianza más global.

El *Global Constitutionalism* es una línea que se viene desarrollando desde hace más de dos décadas sin que exista una definición consensual y un asertividad relacionado con sus contornos atravesados por muchos debates y discursos. Actualmente el debate se articula en relación a la identificación de una cultura constitucional mundial, fundada sobre los derechos humanos y el *judicial review*. Siendo este uno de los factores de la recuperación del aliento del derecho constitucional comparado, en un movimiento que habla de convergencia o tendencia a armonización, sin uniformización del de los derechos constitucionales de los Estados y en el estudio de las influencias extranjeras tanto en la redacción, tanto en el diseño constitucional que reforzaría la tendencia de globalización y convergencia del constitucionalismo.

De modo que estas alteraciones de internacionalización y privatización de la competencia decisoria del Estado, para un seguimiento de análisis provocaría una erosión constitucional, dejando de ser la única norma regulatoria del poder público, interponiéndose la legitimación de la soberanía popular. Así la doctrina estaría dividida entre los defensores del constitucionalismo global como un proyecto normativo para legitimación de órdenes más allá del Estado y los críticos de esta posición que entienden que la transposición del constitucionalismo a organizaciones políticas internacionales no es posible fuera del Estado-nación, pues sería un proceso viciado e ideológico en relación a su perfil democrático, o sea, el constitucionalismo global fracasaría en la fórmula relacionada a la fundación y control del poder²⁰.

La defensa del constitucionalismo global se hace presente en el pensamiento de Luigi Ferrajoli, para quien la pandemia produce dos enseñanzas importantes: a) nuestra fragilidad y nuestra total interdependencia ante catástrofes globales, mereciendo respuestas urgentes basadas en un constitucionalismo planetario que origine una Constitución de la Tierra; b) la necesidad de adoptar medidas eficaces y homogéneas para evitar una variedad de procedimientos unilaterales y sectarios, muchos totalmente inadecuados y potencialmente propiciadores de la propagación del virus²¹.

Por lo tanto, en la percepción de Ferrajoli, el coronavirus por tener un alcance global ha puesto de rodillas la globalización y su propuesta sigue en una línea de

²⁰ JIMÉNEZ ALEMÁN, Á. A. El constitucionalismo global: ¿neologismo necesario o mera cacofonía? 2020, n. 117, p. 139-166. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.05>. La autora afirma que: «El constitucionalismo global ha demostrado su capacidad como herramienta para el análisis crítico y para estructurar informalmente esfuerzos y propuestas. Y ha destacado como especialmente útil para identificar las transformaciones a las que somete la globalización a los ordenamientos constitucionales, para advertir sobre las dinámicas de constitucionalización que se están produciendo en subsistemas sociales no estatales y las consecuentes fracturas que supone en los procesos democráticos de toma de decisiones, auténticos retos para la teoría constitucional. Por lo tanto, más bien, la era del constitucionalismo global no ha hecho sino comenzar.» (p. 162).

²¹ FERRAJOLI, L. Il virus mette la globalizzazione con i piedi per terra. *Il Manifesto*. 17/03/2020. Disponible en: <https://ilmanifesto.it/il-virus-mette-la-globalizzazione-con-i-piedi-per-terra/>. Acceso en 18/03/2020.

enfrentamiento que trasciende el unilateralismo y que camine en un reconocimiento de la interdependencia global, firmada en una propuesta de salto de civilización a partir de un constitucionalismo global y de una esfera pública planetaria, basada en el principio de solidaridad, interconectada con la propuesta de una Constitución de la Tierra, que prevea garantías e instituciones con capacidad de responder a desafíos globales y dar protección a la vida de todos, ya que somos un único pueblo de la Tierra.

Para Edgard Morin, el momento actual revela una crisis planetaria de la humanidad no pide unilateralismo como respuestas, sino más bien viva la interdependencia y la necesidad de solidaridad internacional para una respuesta global. Tal y como anuncia:

El virus nos dice entonces que esta interdependencia debe dar lugar a la solidaridad humana en la conciencia de nuestro destino común. El virus también nos revela lo que he llamado la «ecología de la acción»: la acción no obedece necesariamente a la intención, puede ser desviada, desviada de su intención e incluso volver como un bumerán para golpear al que la ha desencadenado»²².

De este modo, para Morin el mal económico derivado de una crisis económica mundial originada por el coronavirus podrá, a un alto costo, generar una mejora ecológica planetaria.

En medio de la disputa de interpretaciones, hay que considerar que la pandemia refuerza y debilita al mismo tiempo el papel de los Estados. Refuerza en la medida en que son ellos quienes dan la definición final de la estructura de reacción, y utilizan los poderes tradicionales del gobierno (vigilancia; legislación; cuarentena; control de viajeros; reglamentación y provisión de asistencia médica) para hacerlo. Se debilita en la medida en que, en realidad, el virus no respeta fronteras, provoca consecuencias en la economía globalizada y fuerza a los organismos extra nacionales a reaccionar ante su impacto, en particular por parte de las agencias internacionales.

Sin embargo, algunas acciones que refuerzan el papel del Estado no siguen una lógica muy clara en la contención epidemiológica. Muchos de ellos prescriben medidas restrictivas de derechos humanos como el cierre de fronteras y restricciones de viaje, que pueden perjudicar el desplazamiento de personas, equipos médicos y bienes indispensables para apoyar a la sociedad durante la crisis. En cuanto al debilitamiento del Estado, se percibe una asociación de este resultado con el propio proceso de globalización del que forma parte el coronavirus, sin ninguna previsión.

Sobre todo, porque estas ideas no son suficientemente objetivas para indicar los caminos para mejoras en el ámbito de la comunidad internacional, dejando la solución de los problemas generados por la globalización, incluso COVID-19, más a

²² MORIN, Edgard. «Lo que el coronavirus nos está diciendo». Em 12/03/2020. Disponible en: <https://www.climaterra.org/post/lo-que-el-coronavirus-nos-est%C3%A1-diciendo-por-edgar-morin>. Acceso en 07/02/2021.

cargo de los Gobiernos y las empresas privadas (en menor medida, principalmente relacionadas con el sector de la salud), pero sin mayores responsabilidades compartidas en el ámbito internacional.

La tentación de seguir cuidando de una crisis de naturaleza global con respuestas internas y sin darse cuenta de la interdependencia tiene gran potencial para mantener el propio problema y sus consecuencias activas por más tiempo. Por ejemplo, no crear fondos internacionales y ayudas a los países más afectados, o las personas y los países más pobres pueden causar más calamidades con el avance exponencial de los casos en el mundo. Ya sea por cuestiones pragmáticas o por principios (solidaridad, dignidad humana, etc.), la pandemia necesita movilizar respuestas de carácter más global para tener una respuesta más eficiente.

Por lo tanto, la paradoja perdura entre la necesidad de respuestas más eficientes y de carácter global para contener la crisis de salud provocada por la pandemia *versus* las respuestas concretas unilaterales fomentadas por los Estados para intentar solucionar el problema.

3. CRISIS DE LA NORMATIVIDAD: ¿SERÍA LA PANDEMIA UN PASO HACIA LA NORMALIZACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN?

La construcción de la pandemia como «fenómeno social» desarrolla un nuevo espacio para el debate público y se convierte en una causa que trasciende el caso individual de los enfermos o el destino de grupos particulares más afectados (en el caso del coronavirus, por ejemplo, los ancianos). Pasa a poner en jaque el interés colectivo. En torno a ella intervienen y se movilizan muchos grupos y las más diversas instituciones.

Como toda epidemia, COVID-19 manifiesta fracturas sociales, pues ninguna epidemia es sólo un problema médico, pero histórico y político. La enfermedad exige respuestas a la altura de su complejidad, no siendo posible tratarla sólo con medidas paliativas. También porque, diversos factores influyen en su curso, entre los cuales los factores biomédicos pueden, en determinadas coyunturas, no ser necesariamente los más influyentes, incluso pudiendo dar lugar a otros puntos de referencia en su desarrollo.

Los contextos sociales y culturales estructuran los paradigmas mutantes de la epidemia en los países y estas fuerzas condicionan simultáneamente las formas en que la sociedad reacciona. Reacciones que demuestran las tensiones sociales contemporáneas ocultas y desconocidas en el paisaje social.

Si pretende debatir si la pandemia constituye o no un nuevo elemento para la normalización de los Estados de excepción, a partir de la controversia entre las posiciones de Agambem y Jean-Luc Nancy.

Los males de la globalización ocurridos hace algún tiempo en los ataques terroristas, en los movimientos migratorios, han suscitado varias reacciones políticas

centradas en un modelo de «seguridad», que consiste en una política simbólica post democrática²³: construcción de muros/vallas y violencia en las fronteras y guerra contra el terrorismo.

El autor Günter Frankenberg sostiene la tesis de que las técnicas de Estado están relacionadas con la forma en que se ejerce el poder político y los cambios de estos métodos en el desarrollo histórico, generados principalmente por los escenarios de amenaza terrorista, que han trastornado los instrumentos, las normas y estrategias de prevención de riesgos, pervirtieron las técnicas de seguridad nacional y resultaron ser una técnica de seguridad mediante la cual el Estado infringe los límites del Estado de Derecho y normaliza el estado de excepción. Según Frankenberg, la técnica de Estado utilizada para informar, regular, dirigir, vigilar, controlar, disciplinar o someter, sigue el patrón de producción de decisiones vinculantes encaminadas a coordinar, incluso coercitivamente, las conductas y sus consecuencias. El *modus operandi* de la técnica de Estado se modifica y plantea problemas en torno al uso de nuevas tecnologías (principalmente TI) y de métodos para solucionar conflictos y problemas de interdependencia en los límites territoriales, social y funcional del Estado en medio de las incertidumbres y necesidades de coordinación²⁴.

En todo caso las técnicas provocan un proceso de normalización gradual del estado de excepción, en el cual los instrumentos del derecho de excepción son envueltos en el manto de la normalidad normativa haciéndolos permanentes y cotidianos, por su juridificación, por el uso de figuras extrajurídicas de argumentación y por su recepción en la dogmática del derecho normal, manifestándose en tres planos distintos: a) semántica de banalización de los instrumentos militares, de la tortura, etc., normalizada por un vocabulario rehabilitado por el concepto de enemigo; b) topografía de la normatividad de la situación normal en la que el derecho a la devolución de peligros se convierte en un derecho que inventa peligros, sustituyendo la seguridad jurídica por la seguridad de los bienes jurídicos y causando la exclusión jurídica de hecho del enemigo, por la ausencia de su protección; c) normalización funcional por la que se asignan nuevas cargas y autorizaciones de intervención y la institución del «derecho penal del enemigo»²⁵.

Incluso interesa observar, la manera como ese Estado de constante emergencia es creada no sólo por el poder político, sino también por el Judicial, ratificado por los medios de comunicación. La sensación de miedo constante instaurada en la sociedad. Esa misma sociedad que en el futuro estará en condiciones de dar su aprobación a cualquier «paquete de seguridad» que les haga creer en una solución casi mítica de sus verdaderos problemas de seguridad. En ese sentido, Serrano enfatiza que la

²³ Para profundizar en la post democracia conferir: CROUCH, C. *Post-Democracy*. Cambridge, Polity, 2017; CASARA, R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. 5ª ed.- Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

²⁴ FRANKENBERG, G. *Staatstechnik: Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2010, p.12-13; 24.

²⁵ *Ibidem*, p. 40-42.

excepción estará presente en el Poder Judicial cuando haya una deconstrucción del derecho y su finalidad esté orientada hacia aspectos políticos²⁶.

Aunque sea pertinente la advertencia de Frankenberg para, ante las ambigüedades del Estado de Derecho, si hacer la defensa de la legalidad democrática contra la tendencia de naturalización del estado de excepción es preciso distinguir el carácter de la excepción en cuestión para no promover generalizaciones inoportunas de un trabajo que no pretendió dar el alcance mayor al tipo de excepción por él examinada, centrada en la seguridad causada principalmente por el terrorismo.

Las intervenciones emprendidas en los Estados tienen por objeto proteger la salud de las personas, reducir la curva de propagación de nuevos casos y evitar el colapso de los sistemas sanitarios en el punto más alto de la enfermedad. Aunque también se acercan al discurso de la seguridad y establecen la excepción (estado de emergencia), las medidas se justifican, al menos inicialmente, por la necesidad de acción ante una calamidad epidémica, sin que con ello se inaugure o profundice un continuo o natural uso del estado de excepción.

Es evidente que el miedo y la repulsa por el peligro también justifican las acciones, pero las medidas de excepción no encontrarían base si, como técnica de Estado, fueran implementadas como si cada día existiera una nueva epidemia a las puertas, pues pondrían a la sociedad en un estado de alarma permanente, fomentarían la necesidad de seguridad y postularían el uso de facultades jurídicas extraordinarias, a expensas de las libertades y de la protección judicial.

Agamben critica los entendimientos que utilizan el concepto de necesidad para justificar medidas de excepción. Para ello, subraya la importancia del análisis del concepto jurídico de necesidad. El autor analiza dos adagios latinos, que sean necesitadas *legem non habet* y *nécessité fait Loi*, que significan «la necesidad no tiene ley» y «la necesidad crea su propia ley», respectivamente. Estas palabras, para él, sólo ratifican la idea de hacer lícito lo que es ilícito, como una justificación para la transgresión en un caso específico utilizando medidas de excepción²⁷.

En el entendimiento específico de Agamben las medidas de excepción pueden bien acompañar el escenario de epidemias, «Parece casi que, agotado el terrorismo como causa de medidas de excepción, la invención de una epidemia pueda ofrecer el pretexto ideal para ampliarlas más allá de todo límite»²⁸.

Sin embargo, Jean-Luc Nancy no está de acuerdo con el análisis de Agamben, por entender que el problema de COVID-19 ha adquirido proporciones tan grandes que parecen inadecuadas las pruebas realizadas sin tener en cuenta esta dimensión

²⁶ SERRANO, P. E. A. P. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 104.

²⁷ AGAMBEN, G. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 41.

²⁸ AGAMBEN, G. Coronavirus Stato d'eccezione per un'emergenza immotivata. *Il Manifesto*. 26-02-2020, p. 15. Disponible en: <https://www.c3dem.it/wp-content/uploads/2020/04/lo-stato-deccezione-provocato-da-unemergenza-immotivata-g-agamben-man.pdf>. Acceso en 13/03/2020.

pandémica y sin tener en cuenta el prisma de una especie de excepción viral (biológica, científica de la computación, cultural) traída por una pandemia²⁹.

Jean-Luc Nancy corrobora en la actual pandemia, su reflexión ya hecha en tiempos pasados sobre el impacto nacional y mundial de la catástrofe de Fukushima al afirmar que el equivalente general de que la catástrofe revela es el dominio del dinero, ahora ya no hay catástrofes naturales, Lo que se asiste es a una catástrofe civilizacional que se propaga siempre que hay un desastre, todo es absorbido en el equivalente económico, hay una relación umbilical entre el aspecto económico y el capitalismo, en su principio desenfrenado de hacer todo equivalente y producto del mercado. No es un capitalismo de desastre, pero es la lógica misma del capitalismo, siempre asociado a la explotación³⁰.

Hay que tener cuidado, ya que siempre se puede considerar que surgirán algunas tensiones entre lo que se debe hacer para contener la propagación de nuevos casos de infección por el coronavirus (reducción de la curva), principalmente frente al colapso de los sistemas de salud —incluso sistemas razonablemente bien estructurados— y ciertos excesos cometidos en la adopción de medidas, para no ver en estos estados de emergencia indicios de una progresión de los discursos de «seguridad» ahora asentados bajo una supuesta vestimenta de protección a la salud y a la vida o como una posible excusa para normalización de la excepción como razón de Estado.

Por tanto, hay que evitar el recurso al peso de *última ratio* o como la elección por el menor de los males ante una fatalidad, si existen medios menos gravosos de acción. Sin embargo, la pandemia en un contexto lleno de incertidumbres, con una velocidad de propagación rápida y con complicaciones capaces de provocar la muerte, sin respuesta científica definitiva y causando dificultades de respuesta en los sistemas de salud, acaba por exigir respuestas más enérgicas. Sin embargo, con ello tampoco se quiere simplificar demasiado el alcance de las medidas de emergencia adoptadas con la afirmación de que la necesidad no conoce normas y de que, en estas horas, incluso las normas supuestamente no disponibles pueden ser abandonadas. Las medidas deben formar parte de postulados democráticos y de derechos humanos, y estar respaldadas por la necesidad, la adecuación y la proporcionalidad, porque el fin no justifica los medios.

Finalmente, el escenario turbulento de la pandemia exige medidas serias, de carácter urgente, para contener el progreso rápido de los casos en todo el mundo y no todo lo que se hace podrá justificarse dentro de un análisis coyuntural ampliado, sin tener en cuenta la diferencia entre las medidas de excepción aplicadas por un desastre y la banalización del Estado de excepción como línea política principal de los Estados. Por lo tanto, puede ser cuestionable o precipitado concluir que, tratándose de una pandemia que requiere medidas de emergencia para su contención, ser la

²⁹ NANCY, J-L. «Paradoxia epidêmica: Eccezione virale.» *Antinomie*. En 27/02/2020. Disponible en: <https://antinomie.it/index.php/2020/03/12/la-comunita-degli-abbandonati/>. Acceso en 22/03/2020.

³⁰ NANCY, J-L. *Les catastrophes en équivalence*. (Après Fukushima). Paris: Éditions Galilée, 2012, p. 16.

intervención por decreto del Estado de Emergencia un indicativo preciso de que la pandemia corrobora para un proceso de vulgarización del Estado de Excepción, aunque las acciones tomadas sean cuestionables o de eficacia dudosas desde la perspectiva de los derechos humanos.

Lo importante en el análisis de los hechos debe ser la evaluación del tono dado a las respuestas tomadas y si éstas respetan relevantes aspectos democráticos y de derechos humanos, ante su innegable importancia para dar legitimidad y eficacia en la consecución de los fines perseguidos en el proceso. Y para ello se hace imperioso ocuparse de las siguientes indagaciones, entre otras posibles: ¿se trata igualmente a los destinatarios de las medidas? ¿Hubo preocupación por la equidad en las decisiones, teniendo en cuenta las diferencias entre género, clase, vulnerabilidad y otros factores importantes en los impactos sociales? ¿Se basan las medidas de emergencia en recomendaciones técnicas y científicas más consensuadas en el ámbito de la salud o están contaminadas por cuestiones políticas? En resumen, las preguntas identifican un enfoque de los derechos humanos en la construcción de medidas de emergencia, basado en el mantenimiento de las premisas del Estado de Derecho como su base.

4. LA PANDEMIA EN UN CONTEXTO DE EROSIÓN DEMOCRÁTICA

Si, de alguna manera, hay cierta dificultad en atribuir a la pandemia de COVID-19 fuerza suficiente para dar lugar a una normalización de la excepción, o la caracterizar como un acontecimiento con peso suficiente para infligir el fin de la globalización tal como a ella se la reconoce, tampoco es apropiado cerrar los ojos ante los efectos de la pandemia en los países sometidos a regímenes autocráticos y populistas, ya que en estos contextos los gobernantes tienden a utilizar la COVID-19 para continuar con los procesos de erosión democrática, ampliando sus propios poderes y para contener a los disidentes.

En los últimos años ha crecido el debate sobre la crisis y la erosión de la democracia que poco a poco va ganando expresiones globales. Una vasta literatura, principalmente proveniente del eje norte, acompaña al fenómeno, destaca su carácter inédito frente a las crisis democráticas pasadas y advierten sobre sus peligros en el presente. Incluso algunos análisis menos optimistas, señalan hacia un futuro caótico con el riesgo de muerte para la democracia, la mirada hacia la extrema derecha, la emergencia del (neo)fascismo.

¿Qué hay en común en esta literatura, aunque en la percepción de los autores existan diferencias en las causas, en los énfasis de enfoque y en la construcción de respuestas? En general, todos señalan, advierten o constatan el delicado momento y el declive por el que pasa la democracia en varias partes del mundo. Las palabras más comunes se convierten en: «erosión», «corrosión», «retroceso», «decadencia», «derrocada», «vaciamiento» de la democracia y de sus instituciones.

En medio de la expansión global de este proceso, el momento experimentado desde mediados de la década de 2010 es bastante nebuloso³¹. Las experiencias gubernamentales de innovaciones democráticas han disminuido considerablemente en comparación con la década anterior. Varios países están atrapados en espirales democráticas regresivas y los casos de Estados fallidos han aumentado. Hasta ahora los partidos políticos de vertiente más democrática y los movimientos sociales no han tenido éxito en mejorar las relaciones de fuerza en otra dirección y corrientes conservadoras y reaccionarias añaden sus espacios de acción y adhesión.

El escenario es, como mínimo, preocupante y merece todo el empeño para comprender, denunciar, criticar y buscar respuestas para la supervivencia de la democracia y la mejora de sus instituciones, especialmente en el sur global, donde las debilidades democráticas son mayores, más se justifica un debate sustancial del tema.

Algunos autores han calificado como post democracia la fase crítica enfrentada por las democracias en los últimos años, en la que pese al rechazo del término por padecer de cierta imprecisión — ya que puede inducir erróneamente a la conclusión de que se trata de una nueva etapa de superación positiva de la democracia — la referencia a esta imagen ayuda a situar el debate sobre la crisis democrática en estos días³².

³¹ Aunque buena parte de la literatura actual sitúa los procesos de crisis democrática a mediados de la década de 2010, siendo emblemática la victoria de Donald Trump en 2016 en la elección presidencial en Estados Unidos, algunos acontecimientos anticipatorios, Aunque sin los contornos exactos de la crisis que se avecinaba, ya dejaban sus huellas en la corrosión democrática. En primer lugar, los ataques de las Torres Gemelas (EE.UU.) y el Pentágono en 2001 dieron lugar a la adopción posterior de medidas de lucha contra el terrorismo, que iniciaron los procedimientos de reducción de las garantías de derechos y libertades en los Estados Unidos, seguidos en los demás países que han pasado por «amenazas» terroristas. A pesar de que en ese momento dichas medidas estaban dirigidas a determinados grupos específicos, han desencadenado los procesos de disociación de la democracia de los postulados liberales y del Estado de Derecho. Un segundo momento anticipado se deriva de la crisis económica en 2008 originada en los Estados Unidos y que rápidamente adquirió contornos mundiales. Esta crisis desencadenó medidas de austeridad para contener sus efectos y abrió la puerta al avance aún más depredador del neoliberalismo. Como consecuencia, se ha producido el riesgo de disociación de la alianza de la democracia con el Estado social, provocado por la debilitación y el desmantelamiento progresivo de los derechos sociales.

³² Colin Crouch. *Post-democracy*. Polity: Cambridge, 2004. El término post democracia recibe la siguiente explicación: «En este modelo, aunque por supuesto las Elecciones existan y puedan cambiar los Gobiernos, lo debate electoral público se limita a un espectáculo que está estrechamente controlado y gestionado por equipos rivales de profesionales expertos en técnicas de persuasión, y que se centra solamente en una pequeña gama de Cuestiones escogidas por estos equipos. La mayor parte de los Ciudadanos desempeña un papel pasivo, inactivo o inconcluso apático, y responde únicamente a las señales que se le lanzan... la política se desarrolla entre bambalinas mediante la interacción entre los Gobiernos elegidos y Unas elites que, de forma abrumadora, representar los intereses de las empresas (p. 11).» Otras indicaciones bibliográficas sobre post democracia: CASTELLS, Manuel. *Ruptura: la crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza, 2017. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die*. New York: Penguin Books, 2018. RUCIMAN, David. *How democracy ends*. New York: Basic Books, 2018. En Brasil, Rubens Casara (2017) discute la post democracia desde la perspectiva del Derecho, con énfasis en el papel del derecho penal en la gestión de los grupos sociales considerados indeseables. CASARA, R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. 5ª ed.- Rio de Janeiro: Civilização

Por post democracia se designa la tendencia dominante en la actualidad de un sistema en el que, aparentemente, no existe diferencia con la democracia occidental clásica, es decir, se caracteriza por elecciones libres, independencia judicial, respeto a los derechos individuales. La apariencia es la misma, sin embargo, la democracia es vaciada desde dentro y el poder real es transferido del *demos*, la medida en que las decisiones son tomadas por las direcciones de grandes empresas transnacionales, por las agencias de clasificación de riesgo, por el mercado financiero, las organizaciones internacionales y comunitarias y los organismos tecnocráticos.

En el aspecto empírico, el *Democracy Index*, índice que busca medir la democracia en el mundo³³ —por más criticadas que sean las variables adoptadas para caracterizar las notas atribuidas a los países—, indica una creciente debilidad democrática en diversos países, reafirmando la preocupación que suscita la expansión de la post democracia, aunque presenta diferentes matices entre los Estados afectados³⁴.

Las lecturas críticas de este momento inquietante por el que la democracia ha pasado son balizadas en aspectos diversos del proceso, acentúan ciertas características y construyen distintas líneas de enfoque. En la literatura más concentrada en los elementos políticos de la desconsolidación democrática se encuentra un amplio espectro de trabajos en los que el proceso es identificado como fruto de la expansión del populismo autoritario y de la pérdida de consistencia de la democracia liberal y, otro grupo que ve el problema con una mirada más negativa bajo el escenario político, mostrando contornos de una nueva ola fascista, neofascista o de un fin apocalíptico con la muerte de la democracia.

En la percepción de Mounk, la democracia liberal se ha descompuesto en sus partes integrantes, provocando el ascenso de la democracia iliberal (democracia sin valores liberales) y del liberalismo antidemocrático (liberalismo sin valores democráticos). Para él el desencanto con el sistema político es causado debido: el estancamiento del nivel de vida, el miedo a la democracia multiétnica y el ascenso de las redes sociales; lo que conlleva un serio riesgo para la supervivencia de la democracia

brasileira, 2017. Y Luciana Ballestrin (2018) pone énfasis en las peculiaridades del sur global en relación con los problemas planteados por la post democracia. BALLESTRIN, L. O Debate Pós-democrático no Século XXI. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 2018, v. 4, n. 2, 149-164.

³³ El Índice de Democracia de la EIU (The Economist - Intelligence Unit) proporciona un perfil instantáneo del estado de la democracia mundial para 165 Estados independientes y dos territorios. El Índice de Democracia se basa en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; el funcionamiento del gobierno; participación política y cultura política. Sobre la base de sus puntuaciones en 60 indicadores dentro de estas categorías, cada país es entonces clasificado como uno de los cuatro tipos de régimen: democracia plena, democracia imperfecta, régimen híbrido y régimen autoritario. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> Acceso en 23/01/2021.

³⁴ Índice de Democracia 2019 (INDEX) - «La duodécima edición del Índice de Democracia constata que la puntuación media global cayó de 5,48 en 2018 a 5,44. Esta es la peor puntuación global media desde que Economist Intelligence Unit produjo el Índice de Democracia por primera vez en 2006. Impulsada por fuertes regresiones en América Latina y el África subsahariana.» Disponible en: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> Acceso en 23/01/2021.

liberal, carece de vitalidad para rescatar y defender los valores democráticos. Aunque se discrepa total o parcialmente de las causas y/o de las salidas apuntadas por Mounk al problema, es difícil no estar de acuerdo con la existencia de una crisis de la democracia contemporánea, con perjuicio de los valores liberales.

Según Ginsburg y Huq hay dos caminos para el declive de la democracia: a) el colapso completo y rápido por el autoritarismo, especialmente en la forma del (neo) fascismo y b) el lento camino de la erosión democrática en tres principales predicados: i) elecciones competitivas; ii) la libertad de expresión y de asociación; iii) la República de Derecho (Estado de Derecho)³⁵.

Por último, la erosión se produce en los cimientos constitutivos de la democracia, de ahí que sea esencial identificar el momento en que la democracia comienza a deteriorarse, aunque de esta desconsolidación democrática no resulte un autoritarismo completo. El problema pasa por el incremento de cambios en el régimen legal y en las instituciones con efectos acumulativos que, en cantidad suficiente, modifican la calidad de la democracia. También existen los casos híbridos o progresivos, en los que el lento cambio culmina en el colapso de la democracia en términos de cambios normativos e institucionales.

Los gobiernos que contribuyen a la erosión democrática, por regla general, poseen rasgos populistas y/o autoritarios con las siguientes características: a) afirmación de un «anti pluralismo moralizado» basado en la creencia de que «ellos y sólo ellos representan al pueblo» mientras que las otras opciones o elecciones políticas son ilegítimas; b) siguen una «noción no institucionalizada» de pueblo. Su ascenso encuentra oportunidad en la forma de un nuevo partido o por medio de la captura de un partido establecido por un candidato; la plausibilidad de cada una de estas vías depende de los detalles del sistema electoral de un país y de sus arreglos legales para la selección de candidatos de los partidos establecidos. Aunque los candidatos y los partidos usuarios de esta retórica parecen ser antisistema, generalmente albergan la arquitectura general de la democracia, incluyendo un medio nominalmente libre, tribunales, elecciones libres y justas y un aparato burocrático que es distinto de las formaciones partidarias³⁶.

En su paradójico llamamiento y ataque repentino a la práctica democrática, estos gobernantes explotan y amplían los dilemas básicos de la democracia constitucional liberal. En las situaciones en que la democracia exige procedimientos elaborados para resolver problemas cíclicos, refinar la calidad de las deliberaciones y proteger los intereses de las minorías, en este estándar se ofrecen llamamientos estrictos a la modestia y a la simplicidad. De ahí sacar provecho de las profundas dificultades teóricas arraigadas a los procedimientos democráticos modernos como medio para desmantelar la competencia política, el Estado de Derecho y los derechos de libertad.

³⁵ GINSBURG, T.; HUQ, A. Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago and London: University of Chicago Press, 2018, p. 43.

³⁶ *Ibidem*, p. 78-81.

Ginsburg y Huq advierten que, aunque un líder elegido democráticamente pueda dismantelar los predicados democráticos que le permitieron ascender al poder, este líder no sólo puede representar los puntos de vista y aprovechar las pasiones de una pluralidad sustancial o de la mayoría del país, También puede afirmar que habla plausiblemente por un grupo que ya había sido excluido o marginado de la política nacional en el pasado. Y tiene potencial para surgir de la demanda de rendición de cuentas y en momentos en que los sistemas partidarios tradicionales están frágiles o presionados. En ese sentido, el modelo tiene un doble carácter: tiene capacidad para funcionar al mismo tiempo como una reivindicación de voces exprimidas o ignoradas en una democracia y, en el extremo, puede situarse en la media del apoyo de esas mismas voces excluidas para eliminar el carácter pluralista de la esfera pública e incluso la contestación democrática³⁷.

Pues bien, en medio del marco de crisis democrática en varios países hasta aquí mencionado, se suma el revés de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 y, en este tumultuoso escenario, varias decisiones para intentar detener el progreso de la enfermedad y/o sus reflejos negativos en la economía se toman en contradicción con los postulados democráticos.

El coronavirus no es el mayor responsable de la actual erosión democrática, pero se ha convertido en una excusa o un aliado más para justificar la profundización de la corrosión de la democracia en los países que ya sufrían con estos procesos, es decir, los gobernantes de los países donde la corrosión democrática ya sigue vigorosa, utilizan más frecuentemente el aparato antidemocrático en las medidas de emergencia impuestas para contener la propagación del virus³⁸.

Entre las medidas de emergencia que más afectan a la democracia figuran, en particular, la presentación al Poder Legislativo de proyectos de ley de iniciativa del Poder Ejecutivo con procedimiento legislativo acelerado. Aunque en estas circunstancias no se tiene en cuenta el tiempo necesario para el debate público, esto en sí mismo no es un problema, porque son normas institucionales aceptadas en la democracia. Sin embargo, si el contenido normativo no se basa en la ciencia, en las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud y de órganos de salud o de especialistas económicos e internacionales y, además, da lugar a medidas cuestionables y atentatorias a los derechos humanos, desplazándolos del centro de las soluciones³⁹, de ahí pueden surgir problemas para la democracia, en mayor o menor medida, según el caso.

³⁷ *Ibidem*, p. 82-83.

³⁸ Viktor Orban en Hungría, Boris Johnson en el Reino Unido, Donald Trump en los Estados Unidos de América, Jair Bolsonaro en Brasil, entre otros gobernantes como Filipinas, Egipto, van adoptando medidas tardías, algunas de ellas polémicas y con poca base científica y de eficiencia cuestionable.

³⁹ BACHELET, M. «*Coronavirus: direitos humanos precisam estar no centro da resposta*» en 13/03/2020. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/coronavirus-direitos-humanos-precisam-estar-no-centro-da-resposta-diz-bachelet/> Acceso em 17/11/2020.

Una vez que estas leyes son aprobadas, total o parcialmente, con modificaciones o no de su contenido por los legisladores, son emitidos varios documentos normativos secundarios por el Ejecutivo (ej.: decretos, ordenanzas, etc.) algunos de ellos con proposiciones de eficacia dudosa para satisfacer las necesidades generadas por la pandemia⁴⁰.

Otras veces se le pide a los gobernantes autorización a la Legislatura para suspender ciertas leyes y el permiso para emitir decretos libremente (gobernar por decretos).

Cuando el estado de emergencia es la medida utilizada, en algunas situaciones, posteriormente, se producen y encauzan normas con el fin de ampliarlo sin una base científica adecuada para justificar el mantenimiento de la medida indefinidamente. Muchos documentos normativos también tratan de medidas represivas que no tienen relación específica con los problemas de la pandemia o que son excesivas para la situación, como por ejemplo: la detención para difusores de noticias falsas (por lo general, la detención recae en quienes se oponen a la información oficial del Gobierno en los medios de comunicación), o la cuestionable responsabilidad penal (detención) para quienes incumplen las disposiciones del estado de emergencia, cuando sólo podrían

⁴⁰ En Brasil, la Ley n.º 13.979/2020 «Ley de cuarentena», aprobada en febrero de 2020, circunscrita a la epidemia de COVID-19, enumera algunas disposiciones mejor evaluadas en el debate sanitario brasileño en los siguientes temas: las restricciones de derechos previstas en la legislación (tales como aislamiento, cuarentena, obligatoriedad de pruebas, vacunación, exámenes y tratamientos médicos, restricción temporal de entrada y salida del país de personas y bienes; requisición de bienes y servicios privados por el Estado, entre otras) se han añadido algunas salvaguardias; algunas mejoras de procedimientos introducidas en el texto por el Congreso Nacional; exigencia de transparencia de las acciones de la Administración Pública (licitación e información permanente); apoyo social a los más vulnerables (materias laborales, de seguridad y asistenciales); uso de medidas con respaldo en decisiones científicas y sobre la base de decisiones de organismos técnicos de salud pública; y cuestiones de dignidad de la persona y protección de derechos humanos. Conferir importante análisis sobre la ley de la cuarentena en: VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; RACHED, D. H. «A emergência do novo coronavírus e a «lei de quarentena» no Brasil». *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 2020: v.20, n.10, p. 1-38. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/49180. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acceso en 13/03/2020. Sin embargo, si la ley de cuarentena, a pesar de ser de iniciativa del Ejecutivo, ha presentado mejoras por el debate en el Congreso, lo mismo no ocurre con las disposiciones normativas secundarias emitidas posteriormente por el Ejecutivo (Ordenanzas, Decretos, Decretos Legislativos, Medidas Provisionales, Resoluciones, Instrucciones Normativas) algunas de ellas poseen varios dispositivos polémicos. Sólo a título de ejemplo: a) Ordenanza n.º 120 de 17 de marzo de 2020, que dispone sobre la restricción excepcional y temporal de entrada en Brasil de extranjeros procedentes de la República Bolivariana de Venezuela, sin en este primer momento restringir la entrada de extranjeros procedentes de otros países, siendo que las restricciones de entrada para personas procedentes de Venezuela se repitió en todas las posteriores ordenanzas emitidas por el Gobierno Federal; b) Orden interministerial n.º 5 de 17 de marzo de 2020, que dispone sobre la obligatoriedad de las medidas de lucha contra la emergencia de salud pública O art. 5º estipula: «El incumplimiento de la medida de cuarentena, prevista en el inciso II del capó del art. 3º de la Ley n.º 13.979 de 2020, podrá someter a los infractores a las sanciones penales previstas en los arts. 268 y 330 del Decreto-ley n.º 2.848, de 7 de diciembre de 1940 - Código Penal, si el hecho no constituye un delito más grave.»

recurrir a la responsabilidad civil y administrativa para sostener un efecto simbólico sobre la población.

De cierta forma, lo que se pretende con este conjunto de proposiciones es tener poderes para decidir cuando la pandemia empieza y cuando termina, el objetivo es seguir dirigiendo el país principalmente en la base de normas (decretos especiales) emitidas por el Ejecutivo.

También existen normas destinadas a suspender los instrumentos de democracia participativa (plebiscito, referéndum e iniciativa legislativa popular) y de expresión de soberanía popular (suspensión de elecciones) o derechos como el *habeas corpus*.

El afán por estas medidas antidemocráticas no cesa en una primera denegación u obstáculo interpuesto por el Poder Legislativo, la estrategia sigue siendo probada a medida que la epidemia avanza y los mecanismos se presentan como única alternativa viable para acabar con el problema.

El discurso que relaciona la enfermedad con la inmigración se convierte en un arma política discriminatoria contra extranjeros o incluso una forma de afirmar que las tesis nacionalistas defendidas por gobernantes populistas encuentran fundamentos en los hechos, reavivando las cuestiones de soberanía nacional en diversos temas⁴¹.

En resumen, ante la posibilidad —en algunos países una alta probabilidad— de que gobiernos populistas y regímenes autoritarios se excedan en sus poderes comprometiendo la propia democracia, resulta de extrema importancia confrontar las medidas adoptadas por los gobiernos con las siguientes indagaciones: a) ¿las decisiones tomadas tienen estricta relación con la crisis específica provocada por la pandemia? Es decir, ¿cuál es su contribución para señalar una salida a las dificultades causadas por el coronavirus?; b) ¿Son proporcionadas las disposiciones admitidas para tratar la epidemia o tienen consecuencias negativas para la democracia liberal? ¿Cuáles? c) aunque las medidas de emergencia están relacionadas con esta emergencia epidémica y son transitorias, los términos vagos pueden poner en peligro la claridad y hacer que las medidas se prolonguen más allá de la crisis (indefinidamente) y, por tanto, cuando se supriman, ¿Bajo qué condiciones pueden prorrogarse y por cuánto tiempo?

Estas cuestiones contribuyen a orientar un análisis crítico con respeto a las legislaciones y decisiones tomadas durante la crisis para componer un discernimiento si están sirviendo o no a propósitos políticos diversos que contaminan el proceso democrático y contribuyen a su corrosión.

Las situaciones de emergencia pueden dar lugar a un uso indebido de las normas legales. Los poderes de emergencia se esbozan y se basan en un texto constitucional

⁴¹ Por Jamil Chade em 24/03/2020. «Populistas e regimes autocráticos usam vírus para ampliar poderes e censura.» Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/03/24/populistas-e-regimes-autocraticos-usam-virus-para-ampliar-poderes-e-censura.htm?cmpid=copiaecola>. Acceso en 25/03/2021. «O globalismo está entrando em colapso», afirmou. Nigel Farage, porta-voz da campanha do Brexit, também se apressou em decretar o fim do projeto europeu. «Agora somos todos nacionalistas», decretou, num tom de que o mundo reconheceu suas ideias. Segundo ele, a «demonstração do conceito de solidariedade, defendido pela UE e seus amigos globalistas, agora não servem para nada.»

o estatutario. El colapso autocrático puede ser el resultado del fracaso de los diseñadores a la hora de pensar en las formas en que los poderes de emergencia formalmente designados puedan ser mal utilizados, o sea, la casa de máquinas, conforme lecciones de Gargarella⁴², tiene su importancia en la estructuración de los diseños de los poderes de Estado y, también no se puede negar que, por consecuencia, influye y contribuye para evitar peligros para la democracia.

Por lo tanto, debe intensificarse la atención en la adopción de las legislaciones de emergencia, ya que la cuestión del contexto del diseño de los poderes de emergencia debe estar guiada por la máxima preocupación por la precisión con que se crean estas normas. Sin embargo, incluso una buena redacción no siempre consigue impedir una acción extralegal, la amenaza puede estar oculta. Hay que reconocer también lo relevante que es tener instituciones operantes para ejercer *accountability* y los *checks and balances*.

Entretanto, no se trata sólo de una cuestión de instituciones sólidas y de escribir una regla contra los posibles excesos, más bien de proyectar una relación política y de la sociedad civil comprometida con la democracia, o sea, la creación de mecanismos de «control civil objetivo» por medio de dibujos legales o como resultado de movilizaciones sociales y, incluso, se necesario, resistir a los ataques autoritarios a través de la desobediencia civil.

CONCLUSIÓN

El momento repleto de paradojos de discusión política y jurídica en torno a la pandemia de coronavirus se verifica en los debates divergentes presentados en este estudio, en detrimento de otros enfoques igualmente relevantes, que aquí se han limitado a tan sólo tres puntos centrales de análisis: la crisis de la globalización, la crisis normativa del Estado —excepción como norma— y la crisis de la democracia. En este examen nos hemos detenido bajo tres dimensiones analíticas.

En primer plano, la cuestión ha implicado el debate relacionado con saber si la pandemia ha dado un nuevo impulso al proceso de globalización o si ha servido para confirmar las apreciaciones críticas que señalan para el fin de la globalización, o el desgaste del globalismo y del multilateralismo. En medio de la disputa de interpretaciones, hay que considerar que la pandemia de la COVID-19 refuerza y debilita al mismo tiempo el papel de los Estados. Pese al entendimiento de Ferrajoli y Morin sobre las dimensiones a favor de la globalización como respuestas al problema de la pandemia enfocadas, principalmente a cuestiones universales y ecológicas, hay que observar que buena parte de las acciones de los Estados refuerzan justamente el aspecto contrario de salida unilaterales y el vaciamiento de las organizaciones mul-

⁴² GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquina de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz, 2014.

tilaterales o una solidaridad no tan clara como una fruto de una creencia en salidas promovidas de forma coordinada. Hay un recurso en medio a las incertidumbres de recurrir al unilateralismo y autoprotección.

Entretanto, esto no permite concluir que el coronavirus pueda llegar a ser un factor decisivo para determinar el fin de la globalización. Sin embargo, hay que considerar algunas señales de desgaste de la globalización tal como es conocida actualmente, principalmente en relación a su optimismo excesivo con respeto a las respuestas globales, a pesar de interpretaciones en contrario, aunque tales respuestas estén justificadas y incluso sean necesarias en el contexto de una crisis mundial provocada por el coronavirus.

En un segundo momento, partiendo de la controversia entre las posiciones de Aganbem y Jean-Luc Nancy, el estudio trató de la indagación referente al examen si la pandemia del coronavirus constituye o no un nuevo elemento para la normalización de los Estados de excepción. El complejo panorama de la pandemia requiere medidas de emergencia serias para abordar un avance rápido de los casos en todo el mundo. Sin embargo, no todo lo que se hace con este fin puede legitimarse en el marco de una evaluación coyuntural ampliada, sin contrapesar la distinción entre medidas excepcionales operacionalizadas debido a un desastre y la banalización del Estado de excepción, como línea política principal de los Estados.

Por lo tanto, es cuestionable o precipitado concluir que, tratándose de una pandemia que requiere medidas de emergencia para su contención, la intervención por decreto del Estado de Emergencia sea un indicador preciso de que la pandemia consolida un proceso de vulgarización del Estado de Excepción como una regla o padrón que sirve para reforzar o movilizar los discursos sobre «seguridad» como técnica de Estado. A pesar de que, existan situaciones complejas en las cuales determinadas acciones tomadas por ciertos gobernantes resulten de decisiones que sean discutibles o de eficacia dudosa en materia de derechos humanos y democracia, como en caso de Brasil, Estados Unidos y Hungría, esto no caracteriza un padrón de respuesta con tendencia universal y que se seguirá después de atravesada la crisis.

El tercer elemento de discusión consiste en saber si la aparición de la pandemia del coronavirus representa un peligro concreto que avala la corrosión de la democracia.

La pandemia, por sí sola, no provoca, atrae o se apoya en un modelo de post democracia, es un problema sanitario, pero en países ya afectados por este panorama político de retroceso democrático, puede ser un factor de riesgo a más para la democracia en peligro, pues los gobernantes tienden a utilizarla como justificación para seguir adelante con los procesos de erosión democrática, ampliando sus propios poderes y aprovechando para censurar y contener a los disidentes, así como apoyar la aprobación de medidas carentes de racionalidad, adecuación y proporcionalidad que, en circunstancias no urgentes, difícilmente serían aceptables desde el punto de vista democrático y de los derechos humanos, como se observa en Brasil y Estados Unidos de América.

En fin, la pandemia causa una enfermedad política, social y económica, en Brasil, la gestión caótica en un contexto claro de ausencia de coordinación de acciones por parte del gobierno federal tiene se traducido en una contribución para la propagación de discursos anti globalización, para medidas y decisiones excepcionales del gobierno federal no amparadas por conocimientos científicos y la propagación de desinformación como parte de una cuestionable respuesta a la crisis conducida por el gobierno que distorsiona los caminos democráticos.

La descreencia en respuestas multilaterales, coordinadas, pautadas en conocimientos científicos, verdaderamente excepcionales y coherentes con las mejores prácticas en el contexto actual tiene representado un peligro alargado de salud para la población brasileña y para todo el mundo. La proliferación normativa producida por el poder ejecutivo en la crisis, muchas veces sin respetar o se basar en los derechos humanos, así como las medidas marcadas por incompetencia o autoritarismo tienen provocado una judicialización de cuestiones en torno a la pandemia jamás vista en el país, como respuesta de la sociedad y demás instituciones que intentan resistir a la erosión democrática potencializada por la pandemia.

Las repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en el plano político y jurídico todavía están en andamio, el cuadro de inestabilidad momentánea dejará un saldo de enormes daños, cuyos efectos son desconocidos en su conjunto. La superación vendrá con el tiempo, pero las secuelas seguirán recordándonos la inesperada enfermedad que ha afectado la política, la economía y otras dimensiones más y ha frenado al mundo en 2020 y 2021.

Title

COVID-19 and disease in politics: symptoms related to globalization, exception and democracy

Summary:

INTRODUCTION. 1. NOTES ON NORMATIVE AND MANAGEMENT ASPECTS OF THE HEALTH CRISIS CAUSED BY THE CORONAVIRUS IN BRAZIL. 2. DOES THE COVID-19 PANDEMIC MEAN THE END OF GLOBALISATION AS IT HAS BEEN DEVELOPED UNTIL TODAY? 3. CRISIS OF NORMATIVITY: IS THE PANDEMIC A STEP TOWARDS THE NORMALISATION OF THE STATE OF EMERGENCY? 4. THE PANDEMIC IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIC EROSION. CONCLUSION.

Resumen:

El artículo tiene por objeto proporcionar elementos para el análisis de algunos aspectos políticos y jurídicos controvertidos relacionados con la pandemia de la COVID-19. El análisis empieza con algunos apuntes sobre aspectos normativos y de gestión de la crisis sanitaria causada por el coronavirus en Brasil en carácter introductorio y con el objetivo de situar las discusiones centradas en tres crisis contemporáneas: crisis de la globalización, crisis normativa del Estado —excepción como norma— y crisis de la democracia, con base en tres dimensiones o cuestionamientos: a) ¿la pandemia da un nuevo impulso al proceso de globalización o corrobora para análisis críticos que señalan el fin de la globalización, o el desgaste de la globalización y del multilateralismo?; b) a partir de la controversia entre Aganbem y Jean-Luc Nancy, surge la discusión sobre si ¿la pandemia constituye un nuevo elemento para la normalización de los Estados de excepción?, y c) ¿La aparición de la pandemia del coronavirus puede representar un peligro adicional para las democracias? Las respuestas a los interrogantes son problematizadas en la conclusión del siguiente modo: a) En medio de la disputa de interpretaciones la pandemia refuerza y debilita, al mismo tiempo, el papel de los Estados y deja algunas señales de alerta sobre el desgaste en relación a las respuestas globales en medio a crisis sanitarias, aunque estén justificadas e incluso sean necesarias en el contexto pandémico; b) puede ser cuestionable o precipitado concluir que, en el caso de una pandemia que requiera medidas de emergencia para su contención, la intervención por decreto del Estado de Emergencia sea un indicador preciso de que la pandemia consolida un proceso de vulgarización del Estado de Excepción, aun cuando las acciones sean discutibles o de eficacia dudosa en materia de derechos humanos y democracia; c) La pandemia por sí sola no provoca, atrae o se apoya en un modelo de post democracia, pero en países ya afectados por este panorama político puede ser más un factor de riesgo para la democracia en peligro, pues los gobernantes continúan con los procesos de erosión democrática y tienden a utilizar la pandemia como justificativa para

ampliar sus propios poderes, vulnerar derechos humanos y desacreditar salidas multilaterales (como se verifica en Brasil). La metodología manejada consiste en el estudio inductivo con inmersión bibliográfica y el uso de referencias recientes recogidas preferentemente en sitios electrónicos.

Abstract:

The article aims to provide elements for the analysis of some controversial political and legal aspects related to the COVID-19 pandemic. The analysis begins with some notes on regulatory and management aspects of the health crisis caused by the coronavirus in Brazil in an introductory character and with the aim of situating the discussions focused on three contemporary crises: globalization crisis, regulatory crisis of the State — exception as a rule — and crisis of democracy, based on three dimensions or questions: a) does the pandemic give a new impetus to the globalization process or corroborates for critical analyses that signal the end of globalization, or the erosion of globalization and multilateralism? ; b) on the basis of the dispute between Aganbem and Jean-Luc Nancy, the question arises whether the pandemic constitutes a new element for the normalization of states of emergency? c) Can the emergence of the coronavirus pandemic pose an additional danger to democracies? The answers to the questions are problematized in the conclusion as follows: a) In the midst of the dispute of interpretations the pandemic reinforces and weakens, at the same time, the role of States and leaves some warning signs of attrition in relation to global responses in the midst of health crises, even if justified and even necessary in the pandemic context; b) it may be questionable or hasty to conclude that, in the event of a pandemic requiring emergency containment measures, the intervention by decree of the State of Emergency is a precise indicator that the pandemic consolidates a process of vulgarisation of the State of Emergency, even if the actions are questionable or of dubious effectiveness in the field of human rights and democracy; c) The pandemic alone does not cause, attract or rely on a post-democracy model, but in countries already affected by this political landscape it may be more a risk factor for endangered democracy, because the rulers continue with the processes of democratic erosion and tend to use the pandemic as justification to expand their own powers, violate human rights and discredit multilateral outlets (as is verified in Brazil). The methodology used consists of inductive study with bibliographic immersion and the use of recent references collected preferably in electronic sites.

Palabras clave:

crisis; democracia; estado de excepción; globalización; coronavirus - COVID-19 - pandemia.

Keys words:

crisis; democracy; state of emergency; globalization; coronavirus - COVID-19 - pandemic.

